

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DÉBORA GAMBETTA PAIM

**A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma
análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano**

São Paulo

2019

DÉBORA GAMBETTA PAIM

**A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma
análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano**

Versão corrigida

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 30 de abril de 2019. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Orientadora:

Prof^a. Dr^a. Úrsula Dias Peres

São Paulo

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

CRB 8 - 4936

Paim, Débora Gambetta

A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo:
uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano / Débora Gambetta
Paim ; orientadora, Úrsula Dias Peres. – 2019

128 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-
Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes,
Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.
Versão corrigida

1. Políticas públicas - São Paulo (SP). 2. Política urbana - São
Paulo (SP). 3. Fundo de desenvolvimento urbano - São Paulo
(SP). I. Peres, Úrsula Dias, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 320.60981611

Nome: PAIM, Débora Gambetta

Título: A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração:

Análise de Políticas Públicas

Aprovado em: 30 / 04 / 2019

Banca Examinadora

Profa. Dra.	Luciana de Oliveira Royer	Instituição:	FAU-USP
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
Prof. Dr.	Fernando de Mello Franco	Instituição:	Externo
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____
Profa. Dra.	Renata Mirandola Bichir	Instituição:	EACH-USP
Julgamento:	_____	Assinatura:	_____

Para meus pais, Leda e Carlos

Agradecimentos

Escrever é um ato solitário. Mas a realização de uma pesquisa não acontece sem o apoio das pessoas queridas que nos acompanham. Ao longo desses quase três anos de mestrado, recebi muito mais do que doei e sou muito grata aos que fizeram parte dessa trajetória.

Primeiramente, queria agradecer a minha família, principalmente aos meus pais, que sempre me ofereceram e oferecem o suporte mais fundamental e verdadeiro. Obrigada pela confiança, acolhimento e o carinho tão essenciais em toda a minha formação.

Agradeço a professora Úrsula Dias Peres pela paciência e orientação precisa que me guiou pelo mundo da pesquisa e ajudou a sair da caixinha do Direito. Também não poderia deixar de agradecer os outros professores do programa, em especial a Renata Mirandola Bichir e a Cecília Olivieri pelas colocações bem-vindas.

Aos colegas, e amigos, do mestrado, muito obrigada! À Marina Carvalho Marcelli Ruzzi, por me apresentar o caminho das políticas públicas. Ao Victor Bastos Lima, pelos ouvidos atentos, pela parceria. À Marina Nascimento de Souza e ao Douglas Vinicius Franco, pelas contribuições e incentivo. À Gabriela Jesus D'Amaral, à Luz Myriam Camacho Molano, ao Diego Vargas e ao Wagner Luiz Taques Rocha pela cumplicidade. Foram muitas manhãs e tardes na biblioteca, lutas contra prazos, categorias analíticas e referenciais teóricos!

Gostaria de agradecer também os entrevistados, por encontrar um espaço na agenda, muitas vezes apertada, e pela disposição em colaborar com a pesquisa.

Por fim, aos amigos, primos e irmãos que tiveram paciência com os compromissos adiados por causa da dissertação, muito obrigada!

RESUMO

PAIM, Débora Gambetta Paim. **A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo**: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Versão Corrigida.

A presente pesquisa tem como objetivo compreender como as regras formais e informais que determinam a decisão alocativa do Fundo de Desenvolvimento Urbano do município de São Paulo são capazes de influenciar o conflito distributivo no âmbito da política urbana municipal. Para isso, foram analisados os processos ou etapas decisórias do fundo entre 2003 e 2016, afim de identificar os loci ou arenas decisórias nas quais se deu a tomada de decisão, os atores envolvidos e seu papel no processo, os critérios utilizados na priorização de secretarias e projetos, além de realizar uma análise quantitativa da distribuição entre pastas e áreas da política. Para tanto, procurou-se operar em uma lacuna teórica entre a ciência política e os estudos urbanos ao se empregar a literatura neoinstitucionalista – em especial suas vertentes histórica e sociológica, particularmente a sociologia da ação pública, com a instrumentalização de políticas públicas – com o intuito de entender os reflexos de um instrumento que se insere no contexto de instrumentos urbanísticos de recuperação da valorização da terra urbana. O estudo demonstra que o FUNDURB, ao determinar o processo de decisão sobre a alocação de recursos, limita parcialmente o comportamento dos atores e, dessa forma, estabelece relações assimétricas de poder entre diferentes demandas e interesses. Além disso, foram identificados efeitos próprios da instrumentalização como previsto pela literatura, na medida em que a vinculação e subvinculação de receitas produzem inércia e evitam questionamentos sobre a problematização em torno de uma política de desenvolvimento urbano. Ademais, os critérios utilizados para a alocação de recursos revelaram lógicas dissimuladas pela adoção do instrumento e realçaram o caráter seu arrecadatário, posicionando-o em um contexto mais amplo dentro do processo orçamentário da prefeitura de São Paulo.

Palavras-chave: Política urbana. Desenvolvimento Urbano. Neoinstitucionalismo. Instrumentalização de Políticas Públicas.

ABSTRACT

PAIM, Débora Gambetta. **The instrumentalization of urban policy in the municipality of São Paulo: an analysis of the Urban Development Fund.** 2019. 128 p. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Corrected Version.

This research aims to understand how formal and informal rules that determine the allocation of resources of the Urban Development Fund (FUNDURB) of the municipality of São Paulo are able to influence the distributive conflict within the municipal urban policy. To that end, the decision-making processes or steps of the fund between 2003 and 2016 were analysed, in order to identify the loci or arenas where decisions were taken, along with the actors involved and their role in the process, as well as the criteria used in the prioritization of departments and projects, in addition to conducting a quantitative analysis of the distribution among departments and policy areas. The research operates in a theoretical gap between political science and urban studies and, therefore, it employs new institutionalist literature – particularly its historical and sociological streams, particularly the sociology of public action, with the instrumentalization of public policies – in order to understand the reflections of an instrument that is inserted in the context of urban land value recovery. The study shows that the FUNDURB, while determining the decision-making process on resource allocation, partially limits the behaviour of the actors and thus establishes asymmetric power relations of power among different demands and interests. Moreover, effects of the instrumentalization were identified, as predicted by the literature, as public earmarking produce inertia and avoids questioning over the problematization around urban development. Furthermore, the criteria used in the allocation of resources revealed a disguised logic in the adoption of the instrument, which lies within a broader context of the budgetary process of the municipality of São Paulo.

Keywords: Urban policy. Urban Development. New Institutionalism. Public Policy Instrumentalization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Simplificada do CG-FUNDURB	58
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação dos gastos do FUNDURB por secretaria com os respectivos orçamentos e execução orçamentária no ano de 2016....	24
Tabela 2 – Valores totais destinados ao FUNDURB por ano entre 2007 e 2016	71
Tabela 3 – Recursos do FUNDURB destinados à SEHAB entre 2007 e 2016....	74
Tabela 4 – Recursos do FUNDURB destinados à SIURB entre 2007 e 2016.....	75
Tabela 5 – Recursos do FUNDURB destinados à SMSP entre 2007 e 2016	76
Tabela 6 – Recursos do FUNDURB destinados à SMC entre 2007 e 2016.....	77
Tabela 7 – Recursos do FUNDURB destinados à SVMA entre 2007 e 2016	78
Tabela 8 – Recursos do FUNDURB destinados à SMT entre 2007 e 2016	79
Tabela 9 – Recursos do FUNDURB destinados à SMDU entre 2007 e 2016	80
Tabela 10 – Distribuição de recursos destinados ao FUNDURB no orçamento inicial e atualizado por função orçamentária por ano e totais entre 2007 e 2016	85

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de gastos do FUNDURB em relação ao total de investimentos de São Paulo, 2005-2013.....	24
Gráfico 2 – Arrecadação da OODC no Município de São Paulo (2005-2013).....	70
Gráfico 3 – Valores totais destinados ao FUNDURB no orçamento inicial, atualizado, valores empenhados e liquidados por ano entre 2007 e 2016	72
Gráfico 4 – Saldos financeiros do FUNDURB ao final do exercício entre 2010 e 2016	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelo Analítico da pesquisa.....	49
Quadro 2 – Desenho de pesquisa.....	50
Quadro 3 – Evolução da regulamentação do FUNDURB.....	53
Quadro 4 – Qualificação dos entrevistados.....	54
Quadro 5 – Correspondência entre áreas de investimento do FUNDURB, funções orçamentárias.....	82
Quadro 6 – Correspondência entre Secretarias beneficiárias do FUNDURB e funções orçamentárias.....	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CADES	Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CEPAC	Certificado de Potencial Adicional de Construção
CG-FUNDURB	Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMPU	Conselho Municipal de Política Urbana
CMTT	Conselho Municipal de Trânsito e Transporte
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
Dec.	Decreto
EMURB	Empresa Municipal de Urbanização
FEMA	Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OUC	Operação Urbana Consorciada
PDE	Plano Diretor Estratégico
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação
SEMPLA	Secretaria Municipal de Planejamento
SF	Secretaria Municipal de Finanças
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMC	Secretaria Municipal de Cultura
SMDU	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMP	Secretaria Municipal de Planejamento
SMPU	Secretaria Municipal de Planejamento Urbano
SMSP	Secretaria Municipal de Coordenação de Subprefeituras
SMT	Secretaria Municipal de Transportes
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SMVA	Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	DO OBJETO.....	21
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	21
2.2	O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SÃO PAULO.....	22
3	ANÁLISE DA LITERATURA.....	26
3.1	DO ESTADO, SUAS INSTITUIÇÕES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	27
3.1.1	A teoria abrangente de Lowi.....	27
3.2	DO ANTIGO AO NOVO INSTITUCIONALISMO.....	29
3.3	O NEOINSTITUCIONALISMO.....	29
3.4	OS DIFERENTES NEOINSTITUCIONALISMOS.....	30
3.4.1	O institucionalismo histórico.....	31
3.4.2	O institucionalismo sociológico.....	33
3.5	A ABORADAGEM DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	34
3.6	A POLÍTICA URBANA.....	36
3.6.1	Política urbana e desenvolvimento urbano.....	39
3.6.2	Instrumentos da política urbana.....	41
<u>3.6.2.1</u>	<u>Outorga Onerosa do direito de construir.....</u>	<u>42</u>
3.7	AS ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E O CONFLITO DISTRIBUTIVO NA POLÍTICA URBANA.....	43
4	METODOLOGIA.....	47
4.1	PERGUNTA, HIPÓTESES E OBJETIVOS DA PESQUISA.....	47
4.1.1	Hipóteses.....	47
4.1.2	Objetivos.....	48
4.2	DELIMITAÇÃO DE FRONTEIRAS DO ESTUDO.....	48
4.3	DO MODELO ANALÍTICO ADOTADO.....	49
4.4	DESENHO DE PESQUISA.....	50
4.4.1	Das fontes de dados.....	52
5	ARENAS DECISÓRIAS, ATORES E QUESTÕES EM DISPUTA..	56

5.1	O CONSELHO GESTOR E A TOMADA DE DECISÃO.....	56
5.2	OUTROS ÂMBITOS DE DECISÃO.....	60
5.3	DAS QUESTÕES EM DISPUTA.....	62
5.3.1	Das áreas prioritárias da política.....	62
5.3.2	Dos critérios de priorização.....	62
5.4	O PDE DE 2014 E O INCREMENTO DE CONSTRAGIMENTOS FORMAIS.....	65
5.5	DOS INTERESSES EM DISPUTA E A RELAÇÃO DE PODER ENTRE ELES.....	66
6	ETAPAS DECISÓRIAS E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS.....	69
6.1	DO ORÇAMENTO À EXECUÇÃO.....	70
6.2	DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FUNDURB POR SECRETARIA.....	73
6.2.1	SEHAB.....	73
6.2.2	SIURB.....	75
6.2.3	SMSP.....	76
6.2.4	SMC.....	77
6.2.5	SVMA.....	78
6.2.6	SMT.....	79
6.2.7	SMDU.....	80
6.2.8	Síntese da distribuição por secretaria.....	81
6.3	DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NO ORÇAMENTO POR FUNÇÃO.....	82
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
	REFERÊNCIAS.....	95
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	103
	APÊNDICE B – SISTEMATIZAÇÃO DA PREVISÃO DA COMPETÊNCIA DO CG-FUNDURB.....	104
	APÊNDICE C – SISTEMATIZAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DO CG- FUNDURB.....	106
	APÊNDICE D – SISTEMATIZAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO CG- FUNDURB.....	108

APÊNDICE E – SISTEMATIZAÇÃO DA DISCIPLINA DA ORGANIZAÇÃO DO CG-FUNDURB.....	113
APÊNDICE F – SISTEMATIZAÇÃO DAS REGRAS SOBRE O INVESTIMENTO DOS RECURSOS.....	122

1 INTRODUÇÃO

As grandes cidades brasileiras são marcadas por um padrão de urbanização disperso que se caracteriza pela desigualdade socioespacial (MARQUES; BICHIR, 2002; MARICATO, 2015). São apontadas como causas para esse fenômeno: o mercado de trabalho e a própria estrutura social; a dinâmica do mercado imobiliário; e a atuação do poder público que mantém privilégios e relações clientelistas com atores privados (TORRES et al., 2003). Para Barat (1984), a concentração de investimentos constitui, em uma só, duas cidades: a legal, planejada, e a ilegal, onde há pouca ou inexistente intervenção do Estado.

São Paulo é um expoente desse modelo paradoxal. Tida como cidade global e moderna, motor da industrialização brasileira, guarda uma desigualdade estrutural que se construiu a partir de um processo histórico. Crescimento acelerado, reformas urbanas para o embelezamento do centro, crise habitacional e de transporte e uma urbanização por meio da autoconstrução que precede a infraestrutura na periferia marcaram a maior parte do século XX (LEVY, 1997). A partir da década de 1980, por sua vez, embora a crise urbana avançasse, é possível afirmar que o padrão de investimento público urbano se alterou de certa forma (LEVY, 1997, p. 170; MARQUES; BICHIR, 2002, p. 6).

O aumento do investimento estatal nas periferias paulistanas foi concomitante ao surgimento de movimentos sociais organizados em todo o Brasil que pleiteavam a retomada da Reforma Urbana após o regime militar. Rolnik (2015) e Guimaraens (2010) destacam o caráter redistributivo desses movimentos e relatam como o desenvolvimento de uma consciência popular urbana influenciou mudanças legais que levaram à incorporação do discurso de justiça social no âmbito da política urbana.

O capítulo da Constituição Federal de 1988 sobre política urbana, adicionado por meio de emenda popular, foi regulamentado pela Lei 10.527/01, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que, além de definir as diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, trouxe os instrumentos para a implementação dessa política. Acredita-se que a função social da cidade e da propriedade urbana são elementos centrais da lei em questão e determinam o provimento de bens e serviços aos cidadãos, bem como o enfrentamento de distorções provocadas pela expansão urbana (GUIMARAENS, 2010). No entanto, há uma literatura crítica à aplicação de seus instrumentos pelos municípios. Nesse sentido, Maricato (2015) pondera que, de

forma geral, há certa desvinculação entre a concepção do planejamento e a gestão urbana, sendo o Plano Diretor um instrumento meramente do discurso de direitos e a política, na verdade, reproduz privilégios. Para Santoro (2015), a própria diversificação de fontes de recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano favoreceu entes privados conservando o discurso de socialização dos benefícios.

Parte dessa literatura, dedicada aos instrumentos destinados à recuperação da valorização imobiliária, discute a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), a natureza dos objetivos, regulamentação e efeitos sobre as dinâmicas urbanas, fundiárias e imobiliárias. Segundo Cymbalista e Santoro (2006, p. 3), discute-se se o instrumento teria como único intuito a arrecadação através da recuperação da valorização fundiária ou seria também capaz de induzir o desenvolvimento urbano por meio da redistribuição dos recursos arrecadados. Outros estudos debruçam-se sobre o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas, cuja arrecadação, embora seja feita por meio de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), deriva do mesmo fato gerador e, por tanto, é realizada em seus perímetros, onde não incide a OODC. Para estes autores, o instrumento promove uma reconcentração de investimentos públicos em determinadas áreas, reproduz desigualdades e serve aos interesses do mercado imobiliário (FIX, 2001; MARICATO; FERREIRA, 2002; ROLNIK, 2015).

Há, entretanto, poucos estudos aprofundados sobre os mecanismos que determinam a utilização dos recursos arrecadados por meio da OODC, o que os torna um interessante tema de pesquisa. No município de São Paulo, o Fundo de Desenvolvimento Urbano é o instrumento contábil destinado à realização de investimentos com os recursos da OODC. Sua arrecadação é dispersa e seus recursos podem ser utilizados em todo o território do município, o que gera discussões sobre a sua implementação e capacidade de inovação na promoção do desenvolvimento urbano. Desde a criação do fundo pelo PDE de 2002, sua gestão é feita por um Conselho Gestor formado por representantes do poder público e da sociedade civil, ligado a uma pasta gestora, a secretaria municipal com competências relacionadas ao planejamento urbano. Embora explorado pela literatura no ponto de vista urbanístico, não se discute a influência do mecanismo nas lutas políticas por recursos, o que suas regras formais e informais permitem ou excluem do processo de tomada de decisão sobre a destinação de recursos.

Nesse sentido, a literatura neoinstitucionalista é capaz de oferecer um referencial teórico importante para explorar a relação entre a política urbana e o conflito distributivo em torno dela. A partir do entendimento de que as instituições são influenciadas e influenciam na formação de disputas na sociedade, diferentes versões do institucionalismo esboçam as formas com que regras podem distribuir ônus e benefícios e, assim, produzir o que se define como política pública (SKOCPOL, 1985; STEINMO, 1997; PERES; 2008; PETERS, 2012b). Para Lascoumes e Le Galès (2012), os instrumentos de políticas públicas não são escolhidos e aplicados de forma neutra ou determinada por seus objetivos, como descritos, mas apresentam uma concepção própria do problema em questão e, dessa forma, determinam o que pode ser discutido.

Tendo em vista o contexto histórico de urbanização desigual em São Paulo, o problema colocado pelas mudanças institucionais das últimas duas décadas e as discussões presentes na literatura, faz-se necessário responder a seguinte pergunta: como o processo decisório do FUNDURB, entendido aqui como um instrumento na concepção da sociologia da ação pública, é capaz de influenciar o conflito distributivo no âmbito da política urbana municipal? Isto é, como as “regras do jogo” colocadas pelo instrumento, ao oferecer distintas possibilidades de negociação, moldam relações de poder e determinam o que pode ser objeto de disputa naquele espaço e o que não pode?

Importa salientar que já foram realizadas pesquisas sobre o FUNDURB, porém com lentes analíticas, estratégias e objetivos distintos¹. A presente pesquisa tem como intuito trazer o foco para as instituições para pensar como elas podem influenciar os conflitos presentes na sociedade. Dessa forma, será possível tratar a instrumentalização não como um dado, mas um objeto de estudo para entender como o FUNDURB é capaz de organizar relações sociais específicas e formatar disputas entre atores dos diferentes setores que recebem investimentos. É preciso identificar as disputas políticas em torno dos objetivos e dos resultados do instrumento, como preconizado pela abordagem da sociologia da ação pública, para entender, por exemplo, se a configuração do instrumento privilegia o investimento em habitação, em

¹ Vide NOBRE, Eduardo A. C.. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. (Org.). Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo. 1ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, v., pp. 159-213.

detrimento de obras para a preservação do meio ambiente. Como na política urbana a localização dos investimentos é de extrema importância (MARQUES, 2017a) e a inércia é um possível efeito da instrumentalização (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), pensar a forma como se determina a distribuição espacial poder auxiliar a entender se o FUNDURB seria capaz de retirar a questão da arena de disputas políticas.

É preciso reconhecer, entretanto, que o FUNDURB não é o único instrumento para o investimento público em melhorias urbanas no município e, por isso, capaz de influenciar o conflito distributivo. Com isso em mente, por que estudar apenas o FUNDURB? Além de repasses federais e estaduais de programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), no âmbito da política urbana, há diversos fundos setoriais em São Paulo, como o Fundo Municipal de Habitação, de 1994², Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito, de 2007³, e o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura, de 2009⁴. Tal fragmentação institucional impede a análise compreensiva do financiamento da política urbana e seus mecanismos, de modo que a adoção do estudo de caso de um instrumento como estratégia de pesquisa se mostra mais viável e permite uma análise mais aprofundada. Além disso, o contexto da OODC e da política de desenvolvimento urbano em que se insere o FUNDURB o torna um instrumento interessante para entender as escolhas que envolvem a instrumentalização de políticas públicas, para além das suas justificativas.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro constrói uma contextualização histórico-normativa do objeto de estudo pesquisa e o apresenta ao esboçar brevemente o regramento formal que o rege.

O capítulo teórico se dedica a realizar revisão da produção acadêmica sobre o Estado, instituições e a produção de políticas públicas, bem como sobre a política urbana, especificamente. Dessa forma, são discutidas abordagens ligadas ao neoinstitucionalismo, ou institucionalismos, suas vertentes histórica e sociológica, em especial a sociologia da ação pública, com a instrumentalização de políticas públicas. Além disso, discorre-se sobre a literatura voltada para o estudo da relação entre a política e o fenômeno urbano, o conceito de desenvolvimento urbano e a discussão

² Lei de criação: Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994.

³ Lei de criação: Lei nº 14.488, de 19 de julho de 2007.

⁴ Lei de criação: Lei nº 14.934, de 18 de junho de 2009.

em torno dos instrumentos urbanísticos de recuperação da valorização da terra urbana.

Na terceira parte, o Capítulo 4 trata de aspectos metodológicos da pesquisa e se dedica a esclarecer a questão central que se pretende responder, apresentar as hipóteses em que se fundamenta, estabelecer os objetivos da pesquisa, delimitar os recortes temporal e espacial adotados; além de descrever o modelo analítico e desenho de pesquisa.

A descrição do caso e análise dos dados encontram-se nos dois últimos capítulos. O Capítulo 5 traz a descrição e análise de dados qualitativos relacionados ao processo de alocação de recursos do FUNDURB. A partir da identificação de arenas decisórias, dos atores relevantes que delas participaram e seus papéis, bem como de questões importantes no âmbito do uso do instrumento em questão, discute-se a relação entre os diferentes interesses em disputa pelos investimentos possibilitados pelo fundo. O Capítulo 6, por sua vez, trata da análise quantitativa da alocação de recursos do FUNDURB durante o período estudado. Observa-se a distribuição de recursos segundo as classificações institucional e funcional, isto é, por secretaria e por função, esta última utilizada como proxy para as áreas da política.

2 DO OBJETO

2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe um capítulo com dois artigos dedicados à política urbana, que foi adicionado por meio de uma emenda popular motivada por pressões de grupos da sociedade civil em torno da Reforma Urbana no país, isto é, uma agenda de inclusão sócio territorial (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001; GUIMARAENS, 2012). No caput do art. 182 ficou estabelecido que o objetivo da política de desenvolvimento urbano seria “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” e que as diretrizes gerais da política seriam fixadas em lei.

Tal regulamentação ocorreu em 2001, quando foi aprovada a Lei 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Suas diretrizes abarcam uma narrativa de garantia do direito à cidade por meio da gestão democrática e da promoção de justiça no provimento de serviços públicos, distribuição de ônus e benefícios da urbanização, além da recuperação da valorização fundiária pelo poder público (BRASIL, 2001). Entre os instrumentos destinados à implementação de tais diretrizes, o Estatuto da Cidade trouxe a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), a partir do qual ficou facultado aos municípios que permitissem a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico (relação entre área construída e área do terreno) em determinadas áreas e cobrassem uma contrapartida daqueles que se beneficiassem da medida. A lei determinou ainda que os recursos provenientes dessa contrapartida fossem utilizados para investimentos em determinadas áreas no âmbito de uma política de desenvolvimento urbano.

Em São Paulo, com a aprovação do Estatuto da Cidade e a regulamentação nacional do instrumento obrigatório plano diretor, após reiteradas tentativas malsucedidas de aprovar um plano para a formulação de uma política de desenvolvimento urbano, foi promulgada a lei nº 13.430 em 2002. Além de reafirmar as diretrizes do Estatuto da Cidade, o PDE de 2002 trouxe princípios e objetivos, deles decorrentes, que regeriam o PDE e também objetivos da política urbana no município (SÃO PAULO, 2002). Como princípios, destacam-se aspectos sociais e territoriais da política, como a justiça e a inclusão social, bem como a reafirmação da função social da cidade e da propriedade, e também da justa distribuição de ônus e benefícios da

infraestrutura urbana. No tocante à política urbana, especificamente, reiterou-se a necessidade de recuperar para a coletividade a valorização imobiliária, tanto decorrente de ações do poder público como da legislação de uso e ocupação do solo.

2.2 O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE SÃO PAULO

Criado pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002 e mantido pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), é definido legalmente como um instrumento contábil destinado à realização de investimentos em projetos urbanos que visem à realização dos objetivos do plano diretor em vigor. Entretanto, também se configura como um espaço de participação e discussão sobre a alocação desses recursos. Entre outras fontes de receita⁵, a principal origem dos seus recursos é a Outorga Onerosa do Direito de Construir, cuja arrecadação é dispersa, e seus recursos podem ser utilizados em todo o território do município.

Em 2014, através de um processo participativo, o PDE de 2002 foi revisto e foi aprovado um novo plano diretor, a Lei Municipal nº 16.050/14, ainda em vigor atualmente. Ele trouxe seus próprios princípios e objetivos, que foram organizados de forma diferente, mas também seriam descritos como objetivos normativos do FUNDURB⁶. No o Art. 5º, foram estabelecidos - de forma mais sucinta que o PDE anterior, porém com um conteúdo semelhante. No tocante à temática do FUNDURB, os Art. 6º e 7º, que trouxeram diretrizes e objetivos estratégicos que carregam valores próximos aos preconizados pela legislação anterior. Importa destacar, porém, a redação do art. 7º inciso XIII, segundo o qual constitui um objetivo estratégico tanto da política de desenvolvimento urbano do município como o PDE “reduzir as desigualdades socioterritoriais para garantir, em todos os distritos da cidade, o acesso a equipamentos sociais, a infraestrutura e serviços urbanos”. Por fim, o PDE de 2014 também trouxe alterações à disciplina do FUNDURB, que serão discutidas a seguir.

⁵ Ambos os Planos Diretores Estratégicos aventam a possibilidade de repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado de São Paulo a ele destinados, empréstimos, contribuições e doações, entre outras receitas (SÃO PAULO, 2002 e 2014). Entretanto, os dados consultados e entrevistas não apontam para a ocorrência de fontes distintas da Outorga Onerosa do Direito de Construir no período estudado.

⁶ Lei Municipal 16.050/14, “Art. 339. Os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB serão 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 (...)”.

O artigo 339 da Lei nº 16.050, de 2014, prevê as seis áreas prioritárias da política urbana que devem receber recursos do FUNDURB. São elas: habitação de interesse social; transporte coletivo; ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, que inclui infraestrutura, drenagem, saneamento, parques lineares e vias públicas; equipamentos urbanos e comunitários; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; e a criação de unidades de preservação ambiental, conforme trecho da legislação a seguir:

I - 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;

II - implantação de sistema de transporte público coletivo, sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres;

III - ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade;

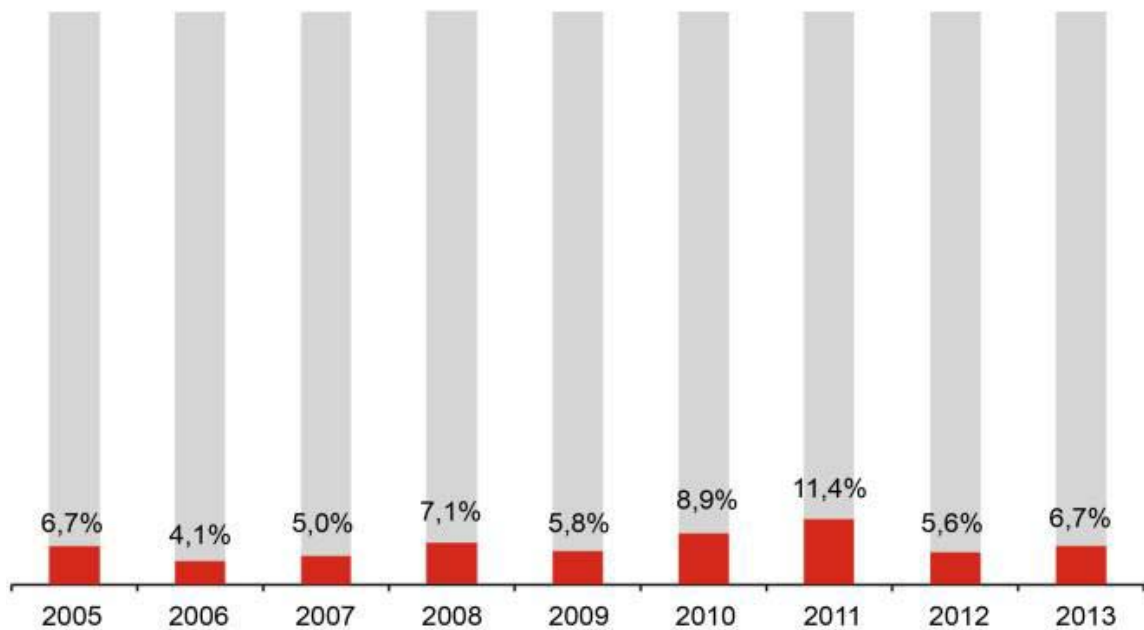
IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;

V - proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como Zona Especial de Preservação Cultural - ZEPEC;

VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental." (SÃO PAULO, 2014).

Segundo Santoro, Lopes e Lemos (2016), embora o volume arrecadado desde a criação do instrumento não seja tão expressivo - em torno de 0,5% do orçamento municipal - o FUNDURB representa uma parcela considerável dos investimentos. Entre 2005 e 2013, seus gastos equivaleram, em média, a 7% do total de investimentos do município, como é possível observar no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Percentual de gastos do FUNDURB em relação ao total de investimentos de São Paulo, 2005-2013



Fonte: Demonstração das variações patrimoniais 2005-2013, Boletins da Receita 2005-20013 (Execução Orçamentária) – SF. Elaboração: Deinfo/SMDU

Considerando a posição relativa dos gastos do FUNDURB em relação à execução orçamentária das secretarias municipais que executam o recurso, também é possível afirmar a relevância do instrumento. Como demonstrado na tabela a seguir, o volume de recursos do FUNDURB utilizado pela Secretaria Municipal de Habitação, quando comparado com o valor liquidado do orçamento da secretaria em 2016, chega a representar quase 50%:

Tabela 1 – Comparação dos gastos do FUNDURB por secretaria⁷ com os respectivos orçamentos e execução orçamentária no ano de 2016

Secretaria	Percentual de recursos do FUNDURB no orçamento da pasta	Percentual de recursos do FUNDURB em relação à execução orçamentária da pasta
SEHAB	12%	45%
SIURB	2%	31%
SMC	2%	2%
SMDU	3%	8%

⁷ Para efetuar a comparação, foram consideradas apenas as secretarias que executaram recursos do FUNDURB no ano de 2016. Dessa forma, foi excluída a Secretaria Municipal de Transportes (SMT), que embora tivesse recursos aprovados do FUNDURB na peça orçamentária não os utilizou.

SMSP

5%

9%

Fonte: Base de dados Execução Orçamentária 2016 (SF)

A administração do FUNDURB fica a cargo do seu Conselho Gestor, a quem compete a aprovação do plano anual de utilização dos recursos, com a participação do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), mediante solicitações das secretarias municipais que realizam investimentos nos setores prioritários do fundo (SÃO PAULO, 2002, 2014). As regras específicas sobre o processo decisório, entretanto, passaram por alterações ao longo dos anos, principalmente no que diz respeito à composição do Conselho Gestor e a afetação de parte dos recursos para setores específicos da política, como será detalhado na pesquisa, no Capítulo 5 ARENAS DECISÓRIAS, ATORES E QUESTÕES EM DISPUTA.

3 ANÁLISE DA LITERATURA

O presente capítulo realiza uma revisão da produção acadêmica sobre o Estado, instituições e a produção de políticas públicas, bem como sobre a política urbana, especificamente. Dessa forma, são discutidas abordagens ligadas ao neoinstitucionalismo, ou institucionalismos, suas vertentes histórica e sociológica, em especial a sociologia da ação pública, com a instrumentalização de políticas públicas. Além disso, discorre-se sobre a literatura voltada para o estudo da relação entre a política e o fenômeno urbano, o conceito de desenvolvimento urbano e a discussão em torno dos instrumentos urbanísticos de recuperação da valorização da terra urbana.

3.1 DO ESTADO, SUAS INSTITUIÇÕES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Primeiramente, por se tratar de uma análise de política pública, faz-se necessário esclarecer os conceitos de política pública que orientam a revisão da literatura. Nesse sentido, duas dimensões do conceito importam para o debate sobre a utilização de recursos públicos: a perspectiva da política pública como “Estado em ação”⁸ (JOBERT; MULLER, 1987 apud MARQUES, 2017a, p. 2); e a questão distributiva colocada por Laswell em sua formulação clássica “Quem ganha o que, quando e como?”.

Para analisar o problema em questão a partir da primeira dimensão, é preciso retomar brevemente as teorias que se propõem a explicar o Estado para entender os pressupostos que constituem o estudo da sua ação: o marxismo, o elitismo e o pluralismo. Para a teoria marxista, tanto em sua concepção originária, segundo a qual o Estado é capturado pelos interesses da burguesia (MARX, 1987 [1872], 1982[1869]), como para os autores do chamado neomarxismo, que admitem uma autonomia relativa do aparato estatal (POULANTZAS, 1985, 1986), há uma visão estruturalista que coloca a dominância da infraestrutura econômica e também a luta de classes como determinante da ação estatal. Para a teoria das elites, por sua vez, o poder é exercido por uma elite que tem influência sobre o Estado (MILLS, 1981). Em contrapartida, a terceira teoria, o pluralismo, que tem seu maior expoente em Robert

⁸ JOBERT, Bruno & MULLER, Pierre. (1987), **L'État en action: politiques publiques et corporatismes**. Paris, PUF.

Dahl (1961), considera a influência exercida por grupos de interesse sobre decisões políticas e variados graus de concentração de poder na sociedade, além de admitir a alternância de poder, apesar das elites.

Tais teorias são classificadas como “explicações centradas na sociedade”, pois, para elas, as escolhas políticas são determinadas por fatores exógenos ao Estado (SKOCPOL, 1985; GRINDLE; THOMAS, 1991). Marques (1997), ao abordar especificamente o marxismo, critica a pouca consideração da contingência das lutas políticas. Dessa forma, ao colocar a centralidade da explicação fora do Estado e concebê-lo no máximo como uma arena, um local onde interesses presentes na sociedade são convertidos em políticas, tais teorias prescindem de elementos necessários para o entendimento da ação ou omissão do Estado.

3.1.1 A teoria abrangente de Lowi

O questionamento da relação de causalidade direta e unidirecional entre “inputs” e “outputs” do Estado aparece pela primeira vez em 1964 a partir da teoria abrangente de Theodore J. Lowi acerca do poder, um “esquema interpretativo geral” que rejeitava a adoção de uma concepção única, seja o pluralismo, o elitismo ou o marxismo, mas as incorpora. Sua premissa “policies determine politics” (LOWI, 1972, p. 299) se explica a partir da noção de que o jogo político se orienta em função dos benefícios e vantagens esperados em relação às ações do governo em resposta a demandas e questões sociais (VILLANUEVA, 2007).

A interação dos atores em busca de maiores vantagens configura relações de poder e, por meio do conflito e da construção de acordos, são desenhadas e implementadas as políticas. “As áreas de políticas ou de atividade governamental constituem arenas reais de poder. Cada arena tem que desenvolver sua própria estrutura política, seu processo político, suas elites e suas relações de grupo”⁹ (LOWI, 1964, p. 689 apud VILLANUEVA, 2007). Portanto, não há uma única estrutura de poder, mas diversas configurações de interesses e expectativas que variam de acordo com a natureza do problema em disputa e da resposta esperada (VILLANUEVA, 2007).

⁹ LOWI, Theodore. **American business, public policy, case studies, and political theory**. World Politics, v. 16, n. 4, p. 677-715, mar. 1964.

De acordo com esse raciocínio, Lowi classifica as políticas a partir de dois critérios: os ônus e benefícios, isto é, os impactos esperados pelos grupos interessados, e também as arenas de poder, espaços “onde se desenrolam as negociações em torno dos conflitos gerados pelas políticas públicas” (LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014, p. 396). Segundo essa tipologia, as políticas se dividem em distributivas, regulatórias e redistributivas, descritas a seguir.

As políticas distributivas têm seu custo diluído na sociedade, pois são financiadas de forma coletiva, mas geram benefícios concentrados a atores restritos (SECCHI, 2013; LIMONTI; PERES; CALDAS, 2014). Lowi (1966) enfatiza a relação dessas políticas com o “clientelismo” e a “patronagem” e o alto nível de desagregação dos recursos, chegando a favorecer indivíduos determinados. “Tratam-se de atividades governamentais pelas quais os favorecidos e os não-favorecidos, os beneficiados e os não-beneficiados, nunca precisam entrar em confronto direto” (1966, p.2). Dessa forma, a arena distributiva é descrita como a mais pacífica, marcada por interesses não-rivais e acordos particulares (VILLANUEVA, 2007).

As políticas regulatórias, por sua vez, embora incorram em impactos específicos e individualizados quando aplicadas no plano concreto, não apresentam tal nível de desagregação, geralmente restringindo-se a setores da economia em sua formulação abstrata (LOWI, 1966). Dessa forma, diferenciam-se das políticas distributivas na medida em que há uma escolha entre favorecidos e desfavorecidos. Por esse motivo, a arena regulatória é marcada pelo conflito e a negociação entre interesses exclusivos obrigados a fazer concessões e transações em disputas que podem ser tipicamente explicadas pela teoria pluralista (VILLANUEVA, 2007, p. 57).

As políticas redistributivas também operam no nível mais agregado, em amplas categorias de indivíduos ou setores da economia nos quais são concentrados tanto seus benefícios como seus custos, porém em centros de interesses diferentes (LOWI, 1966). Por essa razão, dentre as três arenas descritas, a redistributiva é a mais conflituosa, onde são debatidas questões agudas da sociedade e interesses opostos se confrontam de tal forma que as vantagens de um grupo implicam, necessariamente, em perdas para o outro. Dessa maneira, é possível afirmar que tal arena se aproxima do conceito de luta de classes de Marx e da teoria elitista (LOWI, 1966; VILLANUEVA, 2007).

De forma geral, a contribuição de Lowi para o debate acerca da ação do Estado inova no sentido de colocar o governo no centro da análise. Para Marques (2017b), a

partir da noção de que o que acontece dentro do Estado também pode influenciar o jogo político no âmbito da sociedade civil e não apenas o contrário, Lowi antecipa um movimento que se configuraria na década de 1970 e 1980: o neoinstitucionalismo.

3.2 DO ANTIGO AO NOVO INSTITUCIONALISMO

O neoinstitucionalismo representa o retorno das instituições para o centro da análise na ciência política e tem sua origem no que ficou conhecido como “antigo institucionalismo” (DIMAGGIO; POWELL, 1991; PERES, 2008; PETERS, 2012b). Embora alguns autores, como Immergut (1998), prefiram não diferenciar as duas abordagens por não as verem como essencialmente distantes, outros traçam uma relação dialética entre as diferentes perspectivas em uma linha histórica do campo. Para Peters (2012b), o antigo institucionalismo se preocupava em descrever o mundo político baseado em análises normativas que buscavam prescrever o “bom governo”. Tais características foram refutadas pela revolução do behaviourismo e da teoria da escolha racional no pós-guerra, cujas ideias, por sua vez, geraram o movimento contrário, o qual impulsionou o surgimento do neoinstitucionalismo na década de 1970 (DIMAGGIO; POWELL, 1991; PERES, 2008; PETERS, 2012b).

3.3 O NEOINSTITUCIONALISMO

O surgimento do neoinstitucionalismo ocorreu como reação às abordagens anteriores, porém a retomada da centralidade das instituições foi acompanhada da incorporação de elementos de tais perspectivas (PETERS, 2012b). Para Peres (2008, p. 60), a chamada “revolução pós-behaviourista” “surgiu como um movimento de dupla rejeição: (1) à ausência de cientificidade no antigo institucionalismo e (2) à ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas (...)”; contudo, houve, ao mesmo tempo, um processo de síntese das teorias. Skocpol (1985), por outro lado, argumenta que o neoinstitucionalismo traduz a renovação do interesse pelo Estado, em oposição a teorias explicativas centradas na sociedade.

Segundo Immergut (1998), os neoinstitucionalistas criticam três aspectos do comportamentalismo. Enquanto os behaviouristas enxergam o comportamento como indicativo das preferências individuais, eles diferenciam preferências reais e expressas e se preocupam com o motivo pelo qual os atores escolhem determinada

faceta de seus interesses. Além disso, o comportamento coletivo não pode ser resumido à soma de comportamentos individuais e, por isso, devem ser reconhecidas tendências nas instituições. Dessa forma, ao invés de agregação, deve se considerar que há integração de interesses e o problema fundamental investigado pelo institucionalismo é: como preferências e decisões constituem artefatos das instituições¹⁰.

Entretanto, apesar da discordância em diversos aspectos, os neoinstitucionalistas não propõem um retorno ao institucionalismo como concebido anteriormente, mas incorporam o enfoque comportamentalista no que diz respeito ao rigor teórico e metodológico (STEINMO, 1997; PERES; 2008; PETERS, 2012b).

No que diz respeito ao “retorno ao Estado”, que dá nome ao seu artigo em que ela reconhece o surgimento da nova agenda de pesquisa, Skocpol (1985) pondera que antes o Estado era visto, no máximo, como uma arena, um local em que grupos de interesse se organizavam e confrontavam pela oportunidade de influenciar decisões políticas. A partir da nova perspectiva, entretanto, o Estado é visto como dotado de autonomia e capaz de formular e perseguir objetivos próprios, distintos das demandas e interesses de grupos ou classes sociais, ainda que políticas públicas sejam resultado da interação de Estado e sociedade. Trata-se, portanto, de uma abordagem relacional. Além disso, como na teoria proposta por Lowi (1972), para o neoinstitucionalismo, a política pode ser afetada pelas políticas públicas, isto é, a própria configuração ou organização estatal afeta a cultura política e tem impacto sobre a ação de grupos de interesse ou classes sociais.

3.4 OS DIFERENTES NEOINSTITUCIONALISMOS

Apesar de apresentar uma visão abrangente da relação entre sociedade e política, considerando instituições formais e informais que influenciam o comportamento individual a partir de valores e significados compartilhados, o neoinstitucionalismo é de tal forma diversificado que contém, em si, diferentes abordagens (PETERS, 2012b).

¹⁰ Adaptado de “Institution analysis focuses on showing how preferences and decisions are artifacts of institutions” (IMMERGUT, 1998, p. 10)

A categorização das distintas perspectivas, entretanto, não é pacífica na literatura. Peters (2012b) identifica seis abordagens: a normativa, o institucionalismo da escolha racional, o histórico, o empírico, o internacional e o societal. Dimaggio e Powell (1991) diferenciam cinco neoinstitucionalismos a partir da área do conhecimento de que partem: da economia; da teoria organizacional; da ciência política e “*public choice*”; da história e da sociologia¹¹. Já Immergut (1998) identifica três categorias: o institucionalismo da escolha racional, da teoria organizacional e o histórico. A fim de discutir a pertinência da análise do conflito distributivo na política urbana em São Paulo a partir do neoinstitucionalismo, esta dissertação adotará a classificação de Hall e Taylor (1996), que divide a corrente em três escolas: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

3.4.1 O institucionalismo histórico

Para Skocpol e Pierson (2002, p. 693, tradução nossa), “institucionalistas históricos analisam configurações organizacionais e institucionais, enquanto outros voltam-se a situações particulares; e atentam-se a conjunturas críticas e processos de longo prazo, enquanto outros olham para períodos curtos”¹². Dessa forma, os autores traçam como atributos distintivos da referida escola: o olhar para questões substantivas, de grande interesse tanto acadêmico como público; a relevância do tempo para a análise; e a atenção a macro contextos e conjunturas ao invés de voltar-se a instituições isoladas.

No que diz respeito à sua definição de instituição, os estudiosos do institucionalismo histórico consideram tanto normas e procedimentos formais como informais (HALL; TAYLOR, 1996; PETERS, 2012b). Nesse conceito, incluem-se desde estruturas governamentais a instituições sociais como classes (PETERS, 2012b, p. 65).

Quanto à relação entre as instituições e o comportamento individual, a corrente em questão admite dois tipos de explicação, os quais Hall e Taylor (1996) denominam

¹¹ Adaptado de “There are, in fact, many new institutionalisms – in economics, organization theory, political science and public choice, history and sociology (...)” (DIMAGGIO; POWELL, 1991, p. 3).

¹² “Historical institutionalists analyse organizational and institutional configurations where others look at particular settings in isolation; and they pay attention to critical junctures and long-term processes where other look only at slices of time or short-term maneuvers” (SKOCPOL; PIERSON, 2002, p. 693).

“abordagem cálculo” e “abordagem cultural”. De acordo com a primeira, os indivíduos agem estrategicamente de forma a maximizar o seu interesse e as instituições os influenciam ao moldar o grau de incerteza com que trabalham. Já para a segunda, a ação individual não se pauta totalmente pela estratégia, mas é condicionada por sua visão de mundo e, nesse contexto, as instituições são responsáveis por arcabouços morais ou cognitivos que moldam a forma como as situações são interpretadas.

Para Immergut (1998), os estudiosos da escola encontram na análise da história a explicação para os limites da racionalidade. Nesse sentido, o desenvolvimento de instituições interfere nas concepções individuais sobre os próprios objetivos e meios, o que leva a racionalidades alternativas, não puras. Além disso, sob as mesmas circunstâncias, a ação individual pode ter respostas distintas, uma vez que a observação da história introduz elementos que influenciam as decisões.

Rejeita-se, portanto, o funcionalismo estrutural e a perspectiva de que a história seria uma evolução, “uma trajetória lógica e eficiente” (IMMERGUT, 1998, p. 23). Ao contrário, a história, sob essa perspectiva, é um processo (SKOCPOL; PIERSON, 2002). Para Peters (2012b), os institucionalistas históricos pautam-se pelo conceito de “equilíbrio pontuado”, em que longos períodos de estabilidade se conectam por momentos de alta pressão, conjunturas críticas que resultam em mudanças.

Nesse sentido, a visão da escola sobre a história e a mudança nas instituições pode ser entendida a partir da noção de “path dependence”, livremente traduzido como “dependência da trajetória”. Segundo Skocpol e Pierson (2002), o conceito diz respeito ao processo pelo qual a própria lógica institucional reforça a perpetuação de padrões que “grudam” e se tornam mais difíceis de serem alterados. Sob a influência de um determinado histórico, a sociedade se organiza de forma a se identificar com certos estilos de política pública (HALL; TAYLOR, 1996). Por esse motivo, desigualdades iniciais tornam-se intrinsecamente ligadas à dinâmica das instituições (SKOCPOL; PIERSON, 2002).

A preocupação com relações assimétricas de poder também consiste em uma importante característica do institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998; SKOCPOL; PIERSON 2002). Para os estudiosos da corrente, as decisões coletivas não refletem apenas as preferências individuais, mas interagem com demandas políticas. Influenciados nesse sentido pelo debate entre funcionalistas estruturais e teoria do conflito de grupos da década de 1970, eles:

“aceitavam que a contenção do conflito entre grupos rivais por recursos escassos jaz no coração da política, mas encontraram melhores explicações para os distintos resultados da política nacional e para as desigualdades que marcam esses resultados. Eles encontraram tais explicações na forma como a organização institucional do processo político e da economia estrutura o conflito de modo a privilegiar certos interesses enquanto desmobilizam outros” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 937, tradução nossa).¹³

Outra particularidade do institucionalismo histórico consiste no reconhecimento de distintos fatores, além das instituições, como variáveis responsáveis pelos resultados políticos (HALL; TAYLOR, 1996; STEINMO, 1997). Segundo Skocpol e Pierson (2002), as análises são amplas, abarcam a relação entre diferentes instituições e consideram o contexto em que se inserem. A partir de uma proximidade com a tradição sociológica, preocupam-se com a relação entre Estado, política e sociedade (IMMERGUT, 1998) e aspectos cognitivos, como ideias e crenças (HALL; TAYLOR, 1996).

Por fim, o institucionalismo histórico não é normativo, na medida em que não se pauta ela busca de um modelo ideal de instituição (PETERS, 2012b). Ao contrário preocupa-se em investigar apenas a forma “como as instituições moldam estratégias políticas e influenciam resultados políticos” (STEINMO, 1997, p. 7).

3.4.2 O institucionalismo sociológico

Derivada da teoria organizacional, a perspectiva sociológica do estudo das instituições surgiu em reação à separação entre explicações racionais e culturais para o fenômeno (HALL; TAYLOR, 1996). Com uma concepção mais ampla de instituição, tal abordagem enfatiza a importância da cultura e de sua dimensão cognitiva, além de apresentar uma visão única sobre como as instituições surgem e se modificam.

Assim como o institucionalismo histórico, a escola se preocupa com a relação entre as instituições e a perpetuação de assimetrias de poder na sociedade. Segundo Dimaggio e Powell (1991):

¹³ “accepted the contention that conflict among rival groups for scarce resources lies at the heart of politics, but they sought better explanations for the distinctiveness of national political outcomes and for the inequalities that mark these outcomes. They found such explanations in the way the institutional organization of the polity and economy structures conflict so as to privilege some interests while demobilizing others” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 937).

“Esta perspectiva enfatiza as formas como a ação é estruturada para tornar possível, por meio de sistemas compartilhados de regras, tanto limitar a inclinação e capacidade dos atores de otimizar como privilegiar alguns grupos cujos interesses são assegurados por prêmios e sanções predominantes”¹⁴

Além de regras e procedimentos formais, o institucionalismo sociológico admite “sistemas simbólicos, roteiros cognitivos e modelos cognitivos” que determinam significados e influenciam tanto a ação individual como coletiva (HALL; TAYLOR, 1996, p. 947). Dessa forma, mesclam-se os conceitos de cultura e instituição, como apresentados em outras vertentes, afastando-se da visão segmentada que divide instituições racionais e concepções culturais meramente afetivas.

No que tange à relação entre instituições e o comportamento individual, o institucionalismo se aproxima da abordagem cultural, embora conserve traços particulares (HALL; TAYLOR, 1996). O impacto das instituições não consiste apenas na influência sobre as estratégias adotadas pelos atores, mas também pela formação de suas preferências e identidade. Sua dimensão cognitiva diz respeito à forma como as instituições moldam a interpretação do indivíduo sobre a situação, suas possibilidades de ação naquele determinado contexto e até seus próprios objetivos. Dessa forma, para os estudiosos dessa corrente, a racionalidade se faz presente na ação individual, porém é socialmente construída.

A formação e mudança das instituições, por sua vez, é descrita a partir da “lógica de adequação social”, em contraposição à “lógica da instrumentalidade” adotada pelo institucionalismo da escolha racional (HALL; TAYLOR, 1996, p.949). De acordo com a perspectiva sociológica, ao invés de buscar a eficiência na persecução de objetivos, a criação e modificação de instituições se dá em busca de legitimidade.

3.5 A ABORDAGEM DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando o objeto de pesquisa em questão, uma perspectiva particular do institucionalismo sociológico merece ser discutida. A partir da noção de instrumento

¹⁴ Traduzido de “This perspective emphasizes the ways in which action is structured and order made possible by shared systems of rules that both constrain the inclination and capacity of actors to optimize as well as privilege some groups whose interests are secured by prevailing rewards and sanctions” (DIMMAGIO; POWELL, 1991 p. 11).

como um tipo de instituição, na medida em que influencia o comportamento dos atores, a abordagem da instrumentalização de políticas públicas explica a ação pública de forma a evidenciar aspectos ignorados por correntes funcionalistas, preocupadas apenas com os objetivos das políticas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Afastando a ideia de que políticas públicas resultam alternativamente de conflitos de interesse na sociedade ou da estrutura institucional, a abordagem em questão propõe que, embora sejam técnicos e dirigidos a objetivos, os instrumentos encerram disputas políticas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p.4). Isto porque constituem uma forma condensada de concepção ou conhecimento, ou seja, apresentam uma dimensão cognitiva, e produzem efeitos específicos que independem dos seus objetivos, como descritos. Nessa perspectiva, os instrumentos de políticas públicas não são axiologicamente neutros, mas exprimem determinados valores e interpretações acerca dos problemas e situações (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

“Um instrumento de política pública constitui um dispositivo tanto técnico como social que organiza relações sociais específicas entre o Estado e aqueles a quem é endereçado de acordo com as representações e significados que carrega. É um tipo de particular de instituição, um mecanismo técnico com o objetivo genérico de carregar um conceito concreto de relação entre política e sociedade e sustentado pelo conceito de regulação”¹⁵

Nesse contexto, os instrumentos são entendidos como instituições em sua acepção sociológica, uma vez que: determinam parcialmente o comportamento dos atores; criam incertezas sobre os efeitos do equilíbrio de poder; podem privilegiar interesses de certos atores e excluir outros; limitam e oferecem possibilidades ao mesmo tempo; dirigem certa representação dos problemas; determinam como recursos podem ser usados e por quem; estabilizam a ação coletiva; e tornam o comportamento dos atores mais previsível (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012 p. 9).

Nesse sentido, a instrumentalização de políticas públicas tem efeitos políticos particulares. Para Lascoumes e Le Galès (2012, p. 10), eles podem ser classificados

¹⁵ Traduzido de “A **public policy instrument** constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007 p. 4).

em três: (1) a capacidade de produzir inércia; (2) de desenvolver uma representação particular de determinadas questões; e (3) sua problematização. A inércia produzida por instrumentos da ação pública consiste na resistência a pressões externas como conflitos de interesse ou mudanças no contexto político. Criam-se, dessa forma, pontos de convergência que padronizam ações e apresentam forte resistência à mudança e ao questionamento. Os instrumentos também contêm representações próprias dos problemas em questão, isto é, ao se construir uma narrativa sobre a realidade, criam-se novas categorias e linguagens específicas para designar o assunto específico de que se trata. Além disso, instrumentos tem o efeito de interpretar a realidade hierarquizando variáveis, ou seja, a instrumentalização problematiza de forma particular a realidade construída, constituindo teorias implícitas sobre a relação entre governo e governados.

A abordagem da instrumentalização de políticas públicas, portanto, propõe um olhar para os problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos com o intuito de identificar “lógicas dissimuladas” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). A alteração dos instrumentos, por exemplo, pode levar à modificação dos objetivos e resultados das políticas, bem como eles podem ser usados para evitar mudanças políticas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 16). Dessa forma, a análise é voltada não apenas à descoberta das razões que levaram às escolhas que originaram os instrumentos como concebidos, mas também dos seus efeitos, tanto imediatos como os desdobramentos políticos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

Por fim, a perspectiva da instrumentalização de políticas públicas constitui uma teoria não-normativa, uma vez que não se dedica a propor uma concepção de instrumento ideal, mas os analisa criticamente de forma a afastar possíveis vieses normativos (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 10). Ela almeja a desnaturalização de objetos técnicos, como considerados normalmente pela literatura, e questiona a aparente racionalidade por trás de organizações, regras impostas por instrumentos gerenciais e a disseminação de modelos cognitivos de poder.

3.6 A POLÍTICA URBANA

O campo teórico da política urbana, como designado por Castells (1975), é multidisciplinar, isto é, a relação entre política, na concepção mais ampla do termo, e o fenômeno urbano constitui o objeto de estudo de diferentes áreas das ciências

sociais. Dessa forma, encontram-se definições e discussões teóricas sobre o poder político e as cidades não apenas no âmbito do campo da ciência política, mas também da sociologia, da geografia, da economia e em estudos sobre o planejamento urbano.

Para Marques (2016; 2017a) tanto nacional como internacionalmente, há um distanciamento entre os debates da ciência política e dos estudos urbanos de diferentes matrizes no que diz respeito à literatura que trata da política e políticas do urbano. Dessa forma, a ciência política tenderia a considerar o estudo da política no nível local como uma questão de escala, contemplando insuficientemente as peculiaridades das dinâmicas espaciais urbanas, enquanto os estudos urbanos, por sua vez, focados em “dimensões societais do poder”, teriam ignorado aspectos institucionais importantes para o entendimento da política (MARQUES, 2017^a, p. 2).

Nesse sentido, o debate acerca da política nas cidades teve início na década de 1950 com o *community power debate* a partir da divergência entre autores americanos influenciados pelos pensamentos elitista e pluralista (MARQUES, 2017a, p. 4). Enquanto Hunter admite uma desigualdade estrutural que confere e perpetua uma posição privilegiada a atores pertencentes à elite política de Atlanta; para Dahl (1961), o poder seria diluído entre grupos de interesse capazes de influenciar o processo de decisão (CASTELLS, 1975; MARQUES, 2017a).

No período subsequente, entretanto, o diálogo entre a ciência política e os estudos urbanos teria cessado. Segundo o autor:

“A maior parte dos cientistas políticos parte do pressuposto de que não há especificidades na política e nas políticas locais, sendo essas apenas versões regionais dos processos supralocais. Seguindo essa visão, estudar política local (e políticas locais) seria uma atividade menor, por duas premissas (equivocadas). De acordo com a primeira, os processos “realmente” relevantes estariam acontecendo alhures. Não existiria política do urbano, mas apenas o desenrolar da política (*politics*) no urbano. Para a segunda, o espaço seria apenas um plano onde processos aconteceriam, como uma folha em branco a ser preenchida.” (MARQUES, 2017^a, pp. 6-7).

Enquanto isso, o debate dos estudos urbanos também se distanciou na medida em que as explicações para a política nas cidades passaram a incorporar uma visão estruturalista de que o Estado e a política estariam condicionados a questões societais, principalmente econômicas. Nesse sentido, a chamada literatura crítica marxista se preocupou em estudar as cidades, suas dinâmicas sociais e espaciais. Sociólogos, geógrafos e urbanistas, seus maiores expoentes internacionais, Henri

Lefebvre, Manuel Castells, Lojkin, David Harvey, assim como os autores brasileiros que dialogaram com suas lentes analíticas, como Lúcio Kowarick e Ermínia Maricato, revolucionaram o estudo da relação do urbano com o sistema capitalista, muito importante para entender as cidades, mas não a política (MARQUES, 2016; 2017a).

Constitui um exemplo de tal distanciamento a concepção de política urbana adotada por Castells. O termo foi definido pelo autor como “conjunto de decisões que incidem sobre os processos específicos de uma unidade urbana, isto é, um efeito do sistema urbano sobre si mesmo, através de uma ação realizada pelo sistema de atores”¹⁶ (Castells, 1969 APUD FARIAS FILHO, 2012, p. 57). Percebe-se, nesta definição, que não se especifica que tipo de decisões ou quem tem a titularidade para decidir, se atores da sociedade civil ou estatais, e considera a política urbana como um reflexo do próprio sistema urbano, sem autonomia ou influência sobre os resultados.

Nas décadas de 1980 e 1990, surgiram dois debates relacionados à economia política do urbano, que dialogavam com ideias marxistas e pluralistas e ressaltavam a importância de atores privados na política urbana: a discussão em torno das máquinas de crescimento (growth machines), a partir de Moloch; e dos regimes urbanos, a partir de Elkin (MARQUES, 2016, 2017a). Moloch discute como a estrutura do federalismo norte-americano impede que as cidades tenham fontes próprias de recursos e busquem financiamento junto a atores privados, formando as chamadas “coalizões urbanas”. Elkin, por sua vez, apesar de também reconhecer o peso de proprietários de terras nas decisões acerca das cidades, identifica o papel de políticos e burocratas na construção de alianças. Em ambos debates, embora a preocupação tenha se voltado para a política na cidade, a importância das instituições ainda não foi considerada.

Diante do distanciamento entre estudos urbanos e a ciência política, Marques (2017a) discorre sobre como estudar a política do urbano, especialmente no Brasil, e propõe uma aproximação entre os dois campos a partir do foco em instituições políticas aliado à consideração das especificidades de tal política, principalmente no que diz respeito à importância do espaço. O autor identifica três dimensões dos efeitos do espaço sobre a política na literatura: a espacialidade dos processos; as percepções

¹⁶ CASTELLS, Manuel. **Vers une théorie sociologique de la planification urbaine**. In: Sociologie du Travail. 4/69, Paris, 1969.

e a propinquidade. A primeira, mais usual, refere-se às “facetas espaciais das instituições, como, por exemplo, os distritos eleitorais na representação política ou as escalas do federalismo nas políticas públicas e no governo em geral, além, obviamente, dos limites territoriais dos Estados nacionais” (MARQUES, 2017^a, p. 3). A segunda dimensão diz respeito ao papel do espaço na construção de percepções políticas. A terceira, por sua vez, trata a forma como a localização de elementos concretos influencia a política.

Para o autor:

“Incluem-se aqui tanto os efeitos do espaço herdado sobre o qual a política age, quanto os efeitos concretos das ações políticas sobre o espaço. A existência de legados espaciais prévios estabelece constrangimentos e possibilidades, gerando incentivos e desincentivos para certas ações, assim como influenciando processos. Esse efeito está ligado a localizações pontuais, como os locais das escolas de melhor qualidade e seus distritos, com consequências para as desigualdades educacionais e as estratégias das famílias. Mas os fluxos da política e das políticas também apresentam efeito similar, como o traçado das linhas de ônibus e de metrô, com efeitos similares sobre estratégias locais e decisões cotidianas. As ações políticas, por seu turno, reconstróem cotidianamente tais localizações, fluxos, contiguidades e distâncias.” (MARQUES, 2017a, pp. 3-4).

3.6.1 Política urbana e desenvolvimento urbano

Em seu capítulo sobre política urbana, a Constituição Federal de 1988, ao estipular objetivos para a “política de desenvolvimento urbano”, acrescenta a palavra desenvolvimento, o que confere uma nova característica ou uma nova faceta da política urbana; embora não defina o que significa o termo.

Da mesma forma, na literatura teórica, o termo é utilizado sem que haja uma discussão acerca do seu conceito ou ainda do que se entende por desenvolvimento. Segundo Souza (1998), é farta a produção acadêmica em torno do significado de desenvolvimento econômico e, em nível mais localizado, desenvolvimento regional; entretanto, há pouca literatura que relacione o desenvolvimento ao contexto urbano de forma específica. Quando mencionado, é visto como atributo da modernização da cidade, um conceito tecnocrático, ou abordado como desenvolvimento urbano sustentável, que relaciona crescimento econômico e expansão urbana à preservação do meio ambiente. Ignora-se, portanto, o caráter político do conceito, que é a disputa pelo seu significado concreto.

A partir de 2001, no âmbito federal, foi feito um esforço no sentido de regulamentar e operacionalizar a política com a aprovação da Lei Federal 10.527/01, que ficou conhecida como Estatuto das Cidades, e a criação do Ministério das Cidades. Nesse sentido, foram elaborados pelo ministério documentos chamados Cadernos MCidades, segundo os quais:

“Podemos definir o desenvolvimento urbano como a **melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades**, com diminuição da desigualdade social e garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica. Ao lado da dimensão quantitativa da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação.” (Caderno MCidades Desenvolvimento Urbano, 2004, p. 8, grifo nosso).

Percebe-se, a partir dessa conceituação, além da distinção entre suas duas dimensões, quantitativa e qualitativa, o caráter normativo do desenvolvimento urbano. Como evidencia Souza (1998), utilizar-se dessa noção implica adotar um ideal de desenvolvimento. Dessa forma, a narrativa do Ministério das Cidades pressupõe um consenso em torno dos objetivos abstratos da política, definidos no art. 182 da Constituição Federal como “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”; e também sobre o que significa concretamente melhorar condições de vida e quais merecem atenção, além do peso relativo entre condições materiais e subjetivas.

Embora permaneçam disputas acerca do que significa “pleno desenvolvimento”, é possível depreender da redação da Constituição Federal duas preocupações mais concretas: controlar as distorções provocadas pelo processo de urbanização, isto é, impor regras aos agentes privados sobre como se relacionar na cidade; e organizar a intervenção estatal no espaço urbano. Em razão da metodologia adotada na pesquisa, o escopo desta pesquisa se limitou a abordar a intervenção estatal no espaço urbano, ou, na narrativa do Ministério das Cidades, *a dimensão quantitativa do desenvolvimento urbano*.

No que diz respeito à natureza dessa intervenção, a política de desenvolvimento urbano se refere à ação estatal relacionada ao espaço urbano. O Estatuto da Cidade elenca como uma de suas diretrizes gerais a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao

saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Essa redação demonstra o caráter intersetorial da política urbana, que lida com problemas sociais de tal forma complexos que a análise individualizada de um setor se mostraria uma delimitação arbitrária. Portanto, a delimitação do escopo deste trabalho será feita a partir dos instrumentos urbanísticos e financeiros utilizados na implementação da política de desenvolvimento urbano no município de São Paulo, em especial a operacionalização da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), no que tange ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), como detalhado a seguir.

3.6.2 Instrumentos da política urbana

No Estatuto da Cidade, foram estipuladas as diretrizes gerais da política urbana no âmbito nacional e os instrumentos de planejamento, institutos tributários e financeiros, bem como jurídicos e políticos, para a sua implementação. A função social da cidade e da propriedade urbana são elementos centrais da lei em questão e determinam o provimento de bens e serviços aos cidadãos, bem como o enfrentamento de distorções provocadas pela expansão urbana (GUIMARAENS, 2010). Dessa forma, no plano normativo, tais instrumentos devem ser utilizados em cada município segundo essa lógica.

Dos mais de trinta instrumentos urbanísticos elencados pelo diploma legal, alguns recebem mais atenção da literatura, em especial os que são voltados ao planejamento e os relacionados à função social da propriedade (SAULE JÚNIOR; ROLNIK, 2001). O Plano Diretor, definido constitucionalmente como instrumento básico da política urbana, o IPTU Progressivo no Tempo e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios incitam debates acerca da sua implementação. Para Maricato (2015), de forma geral, há certa desvinculação entre a concepção do planejamento e a gestão urbana, sendo o Plano Diretor um instrumento meramente do discurso de direitos e a política, na verdade, reproduz privilégios.

Dentre os instrumentos destinados à recuperação da valorização imobiliária, de que trata a presente pesquisa, destacam-se os debates da literatura sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC). A OODC, também designada como “solo criado”, constitui um instrumento jurídico pelo qual os municípios, a partir da noção de “direito de construir” como distinto

do direito de propriedade, recuperam a valorização da terra e arrecadam recursos para a transformação urbana (CYMBALISTA; SANTORO, 2006). As OUCs, por sua vez, segundo o art. 32, §1º do Estatuto das Cidades, são definidas 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”.

Consideradas excludentes, as OUCs são amplamente criticadas pela literatura por promover uma reconcentração de investimentos públicos em determinadas áreas, de forma a reproduzir desigualdades e contribuir para a segregação sócio espacial (FIX, 2001; MARICATO E FERREIRA, 2002; NOBRE, 2015; ROLNIK, 2015).

Embora constituam dois instrumentos distintos, o debate sobre eles por vezes se aproxima, pois, historicamente, na sua implementação pelos municípios, as operações urbanas de forma geral utilizam recursos que derivam do mesmo fato gerador¹⁷ da OODC, o “direito de construir”; e, portanto, competem por seus recursos. Todavia, diante da consolidação da produção acadêmica acerca das OUCs, é interessante aprofundar a discussão sobre a OODC e, principalmente, a utilização dos recursos arrecadados por meio desse instrumento.

3.6.2.1 Outorga onerosa do direito de construir

A criação da OODC tem origem em um debate nacional da década de 1970 que apenas fora concretizado em experiências isoladas na década de 1990 (CYMBALISTA; SANTORO, 2006). No município de São Paulo, especificamente, antes da aprovação do Estatuto das Cidades, o mecanismo fora regulamentado como fonte de recursos para Operações Interligadas, que previam o investimento em habitação de interesse social e, após críticas ao seu funcionamento, foi retomado pelo Plano Diretor Estratégico de 2002. A OODC surge da necessidade de recursos para que os municípios pudessem encontrar soluções para a compatibilização da expansão urbana com a infraestrutura disponível nas cidades. Como uma contrapartida exigida

¹⁷ No município de São Paulo, nos perímetros de OUCs, não incide a OODC e a arrecadação de recursos baseada no “direito de construir” é feita por meio de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs). O valor arrecadado dessa forma é utilizado nas correspondentes OUCs.

pelo Poder Público em razão da exploração do solo urbano, ainda no momento atual incita não apenas discussões sobre questões técnicas, forma de cobrança e cálculo, mas também acerca de seus objetivos.

Segundo Cymbalista e Santoro (2006), não há consenso quanto a se o instrumento teria como único intuito a arrecadação ou seria também capaz de induzir o desenvolvimento urbano por meio da redistribuição dos recursos arrecadados. Para os que defendem o caráter arrecadatário, é indiferente a forma como os recursos são utilizados ou sua distribuição territorial. Em contrapartida, a partir da visão compartilhada pelos autores, a dimensão espacial constitui uma importante faceta da concepção do instrumento, que tem o duplo objetivo de recuperar a valorização da terra urbana e, ao mesmo tempo, reduzir desigualdades no território.

Apesar do debate normativo nacional, há pouca produção acadêmica sobre a utilização dos recursos provenientes da OODC. Santoro, Lopes e Lemos (2016) realizaram uma análise focada no município de São Paulo, onde tais recursos são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). A partir de dados referentes à gestão do prefeito Fernando Haddad (PT), entre 2013-2016, os autores apontam aspectos considerados como avanços e contradições do período no que diz respeito à transparência e a espacialidade dos recursos. Nobre (2015), por sua vez, analisa o instrumento como parte de uma pesquisa avaliativa sobre o financiamento de projetos de infraestrutura e instrumentos de recuperação da valorização imobiliária. Seu estudo se propõe a analisar a implementação do FUNDURB visando seu aperfeiçoamento e inovação.

Portanto, tendo em vista as discussões da literatura no âmbito nacional e especificamente em São Paulo, identifica-se uma lacuna a ser preenchida pela presente pesquisa no que diz respeito a uma análise compreensiva e não normativa dos mecanismos que determinam a utilização dos recursos arrecadados por meio da OODC. Justifica-se, portanto, o estudo de caso do FUNDURB.

3.7 AS ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS E O CONFLITO DISTRIBUTIVO NA POLÍTICA URBANA

Na presente pesquisa, na tentativa de operar na lacuna entre estudos urbanos e a ciência política para a análise de políticas públicas como definidas anteriormente, adota-se a concepção de Eduardo Marques, que considera a política e as políticas do

urbano, compreendidas como “ações, negociações, alianças e conflitos pelas políticas públicas urbanas e pelo poder das (e nas) instituições políticas da cidade, assim como essas próprias instituições, suas organizações e atores” (MARQUES, 2016, p. 7). Além disso, por se tratar de uma pesquisa no âmbito de um programa de análise de políticas públicas, adotou-se o referencial teórico do institucionalismo, em especial da instrumentalização de políticas públicas, sem deixar de considerar as especificidades da política urbana, para que seja possível entender, inclusive, o lugar da questão espacial na distribuição de recursos de tal política. Dessa forma, foi possível analisar a influência das instituições políticas sobre os conflitos pelos benefícios gerados pela política aproximando a literatura de instrumentos de políticas públicas e instrumentos urbanísticos.

Segundo Marques (2016, p. 28):

“Lowndes (2001) defende ser mais do que central a incorporação das contribuições do neoinstitucionalismo no estudo da política do urbano. É interessante notar que, apesar de representar hoje quase uma ortodoxia na ciência política, a presença do neoinstitucionalismo nos estudos urbanos é praticamente inexistente”.

De modo geral, as abordagens institucionais contribuíram fortemente para a análise de políticas públicas no sentido de voltar o olhar para o Estado e seus processos internos, além de admitir que eles podem influenciar a configuração de conflitos da sociedade. Para Marques (2017a), análises de políticas do urbano podem se beneficiar de tais perspectivas, uma vez que elas também envolvem os mesmos elementos e suas especificidades suscitam questões institucionais relevantes. Ao se analisar a relação entre instrumentos de política urbana e o conflito distributivo em torno de seus recursos, em específico, a ótica institucionalista é importante pois rompe com o determinismo estruturalista de que apenas o conflito distributivo define o resultado da política e admite que os conflitos em torno dos resultados também podem ser moldados por constrangimentos e incentivos oferecidos pelos próprios instrumentos da política.

Não é o caso de adotar uma corrente neoinstitucionalista isoladamente, mas integrar elementos que se complementam e identificar pontos que as aproximam (HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998). Nesse sentido, para analisar a pertinência da adoção das diferentes abordagens como referencial teórico, faz-se

necessário relacionar as principais contribuições de cada perspectiva para o objeto de pesquisa em questão.

A abordagem histórica traz aspectos relevantes para a discussão. A consideração do contexto histórico e da importância do tempo enquanto sequência de eventos e decisões torna a análise mais completa e menos suscetível a conclusões imprecisas sobre a realidade das políticas. O conceito de “dependência da trajetória” tem implicações específicas e marcantes no contexto urbano. Segundo Marques:

“(...) a localização dos equipamentos das políticas e seus traçados espaciais dão à política e às políticas do urbano um caráter ainda mais inercial e dependente da trajetória do que em outras políticas. Como já citei, nesse caso o “onde” define o “quem”, beneficiando grupos localizados que se empoderam pela espacialização própria da política, gerando mecanismos de retornos crescentes ainda mais fortes do que em políticas não espacializadas.” (MARQUES, 2017a, p. 8).

Por outro lado, tanto o neoinstitucionalismo histórico como o sociológico enxergam o papel das instituições na estruturação das tensões presentes na sociedade e oferecem, portanto, categorias analíticas importantes para a pesquisa. Partindo-se do conceito de instrumentalização da ação pública, em que a escolha e uso de instrumentos de políticas públicas têm consequências próprias (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012), é possível analisar instrumentos da política urbana e como as “regras do jogo” podem favorecer ou desfavorecer diferentes atores (DIMAGGIO; POWELL, 1991; HALL; TAYLOR, 1996). Evitando uma visão simplista do comportamento humano, é possível adotar a perspectiva sociológica, que oferece uma concepção integradora da relação entre instituições e o comportamento dos atores ao entender que as instituições têm um papel mais amplo e anterior ao influenciar a eleição de preferências individuais e moldar a sua percepção; sem, entretanto, ignorar a sua racionalidade e capacidade de agir estrategicamente (HALL; TAYLOR, 1996, p. 951).

Instrumentos consistem em meios para se governar (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012). A perspectiva da instrumentalização de políticas públicas, nesse sentido, permite o questionamento do pragmatismo e naturalidade da instrumentalização, o que evita análises normativas, focadas apenas em sua efetividade ou em seus objetivos como descritos. Ao se voltar a atenção para o estudo dos instrumentos da política urbana como instituições, é possível identificar como suas

regras formais e informais encerram representações particulares do problema urbano em questão e podem influenciar as estratégias de grupos ou atores ao pleitear suas demandas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Dessa forma, ao se identificar e analisar as “molduras” colocadas por um instrumento, focando também em seu uso, revelam-se lógicas dissimuladas pela naturalização de objetos técnicos.

Para Marques (2017a, p. 8), “Diferentes formatos criam condições diversas de insulamento, levam à produção de capacidades e influenciam os tipos de conflito político”. No caso de instrumentos que determinam a utilização de recursos da política urbana, é importante observar como os constrangimentos e possibilidades oferecidas por eles às decisões sobre a alocação de recursos podem beneficiar determinados atores e interesses e excluir outros.

Nesse sentido, a discussão esbarra no debate sobre a governança do orçamento público como colocado por Peres (2018), em que o processo orçamentário, político por excelência, é permeado por diferentes camadas institucionais¹⁸ (NORTH; 1990 apud PERES, 2018). Segundo a autora, as regras formais e informais do processo orçamentário como um todo determinam uma estrutura de poder nos níveis micro e macroinstitucional, embora a orçamentação dependa também de questões de natureza histórica, política e econômica.

¹⁸ NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

4 METODOLOGIA

No que concernem os aspectos metodológicos da pesquisa, foi realizado um estudo de caso único no qual se conjugaram técnicas quantitativas e qualitativas. Com isto em mente, este capítulo se dedica a esclarecer a questão central que se pretende responder, apresentar as hipóteses em que se fundamenta, estabelecer os objetivos da pesquisa, delimitar os recortes temporal e espacial adotados; além de descrever o modelo analítico e desenho de pesquisa.

4.1 PERGUNTA, HIPÓTESES E OBJETIVOS DA PESQUISA

Tendo em vista o contexto histórico de urbanização desigual em São Paulo, o problema colocado pelas mudanças institucionais das últimas duas décadas e as discussões presentes na literatura, faz-se necessário responder a seguinte pergunta: como o processo de decisão alocativa do FUNDURB, entendido aqui como um instrumento na concepção da sociologia da ação pública, é capaz de influenciar o conflito distributivo no âmbito da política urbana municipal? Isto é, como as “regras do jogo” colocadas pelo instrumento, ao oferecer distintas possibilidades de negociação, moldam relações de poder e determinam o que pode ser objeto de disputa naquele espaço e o que não pode?

4.1.1 Hipóteses

A partir de informações coletadas por meio de quatro entrevistas exploratórias realizadas com servidores da secretaria responsável pela gestão do FUNDURB, atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) - que entre 2009 e 2016 recebeu o nome de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) - foram levantadas hipóteses relacionadas ao processo orçamentário do FUNDURB:

- (1) Acredita-se que as decisões relacionadas à alocação de recursos eram tomadas em outros âmbitos, distintos do CG-FUNDURB, como previsto formalmente pelo instrumento, o que faria com que as pastas participantes pudessem ter poderes de barganha diferentes de acordo com a gestão da prefeitura;

- (2) Dessa forma, o conselho teria, um papel mais fiscalizatório do que decisório, o que também limita a participação de membros da sociedade civil; e
- (3) Apesar de ter sido concebido como parte de um instrumento de redistribuição de recursos no território e das decisões sobre a distribuição de recursos do fundo inevitavelmente terem reflexos sobre o espaço, acredita-se que o processo de implementação do FUNDURB ao longo dos anos fez com que a distribuição espacial dos investimentos não estivesse aberta à discussão, isto é, ficasse em segundo plano em relação ao conflito distributivo entre os diferentes atores e áreas da política.

4.1.2 Objetivos

A partir da questão central, depreende-se que o objeto da pesquisa deve ser recortado de um contexto mais amplo abarcado pelo processo de implementação do fundo, que inclui, inclusive, a contratação e realização das obras. Isto é, o objetivo geral da pesquisa restringe-se a analisar, dentro desse processo maior, os processos ou etapas decisórias que definem a alocação de recursos do FUNDURB e sua utilização pelos diferentes órgãos municipais. Este, por sua vez, pode ser fracionado nos seguintes objetivos específicos:

- (1) Identificar o *locus* ou arena decisória onde se deu a tomada de decisão sobre a alocação de recursos ao longo do período estudado e qual era a dinâmica dessas decisões;
- (2) Identificar os atores envolvidos e seu papel no processo;
- (3) Identificar os critérios formais e informais utilizados na priorização de secretarias e projetos para entender as questões em disputa;
- (4) Identificar as diferentes etapas, dentro do processo de implementação do FUNDURB, em que há tomada de decisão sobre a distribuição de seus recursos, isto é, entender as fases do processo orçamentário aplicadas ao caso do FUNDURB; e
- (5) Analisar a alocação de recursos por meio da sua distribuição entre secretarias e áreas da política durante o período abarcado pela pesquisa.

4.2 DELIMITAÇÃO DAS FRONTEIRAS DO ESTUDO

No que diz respeito a suas delimitações, a presente pesquisa está circunscrita ao recorte temporal que compreende o período de treze anos entre 2002 e 2016 e terá como recorte espacial o território do município de São Paulo. O início da pesquisa foi determinado a partir da criação do FUNDURB pelo Plano Diretor Estratégico de 13 de setembro de 2002. No entanto, a exploração dos dados revelou que a implementação do fundo, isto é, a alocação de recursos para investimentos concretos somente ocorreu a partir do ano de 2007, isto é, a partir do início da gestão do prefeito Gilberto Kassab. O final do estudo, por sua vez, foi definido a partir do fechamento de um ciclo eleitoral, com o fim da gestão do prefeito Fernando Haddad. Já o recorte espacial foi determinado de maneira que coincide com a abrangência da política em questão, incidindo sobre o território do município de São Paulo.

4.3. DO MODELO ANALÍTICO ADOTADO

O modelo analítico da pesquisa está representado de forma esquemática no Quadro a seguir e relaciona diferentes categorias analíticas elaboradas a partir do referencial teórico a ser utilizado e as peculiaridades do objeto de pesquisa.

Quadro 1 - Modelo analítico da pesquisa

Categorias analíticas			Autores
Regras formais e informais	Onde?	<i>Arenas decisórias</i>	DIMAGGIO; POWELL, 1991; HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012
	Quem?	<i>Atores</i>	
	O quê?	<i>Questões em disputa</i>	
	Quando?	<i>Etapas decisórias</i>	
O uso do instrumento		<i>Alocação de recursos</i>	LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012

Elaboração Própria

Como detalhado no capítulo teórico, instrumentos de políticas públicas, como instituições, contém regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores (DIMAGGIO; POWELL, 1991; HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998; LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012). Para entender o que compreendem tais regras, faz-se necessário estabelecer as esferas onde há tomada de decisão para identificar os atores que fazem parte do processo e seu papel, as tarefas que desempenham (PERES, 2018). Outro elemento importante consiste na identificação das questões em disputa no âmbito do FUNDURB, uma vez que, enquanto

instrumento técnico, ele afasta da seara política questões tidas como dado (LASCOUMES; LE GALÉS, 2007, 2012). Além disso, é preciso entender as diferentes etapas em que ocorre a tomada de decisão para capturar o comportamento dos atores em momentos distintos, tendo em vista a anualidade do processo orçamentário (GIACOMONI, 2009).

A análise do uso do instrumento, como um problema colocado por daquele mecanismo em específico, pode revelar lógicas dissimuladas (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012). Portanto, a atenção dispensada ao resultado imediato da utilização do FUNDURB, isto é, a alocação e realização dos recursos orçamentários é essencial para a identificação das demandas atendidas e o padrão de distribuição do recurso.

4.4 DESENHO DE PESQUISA

O desenho de pesquisa utilizado relaciona as categorias do modelo analítico adotado com as fontes de dados e foi ilustrado no quadro a seguir:

Quadro 2 – Desenho de pesquisa

CATEGORIAS ANALÍTICAS			FONTES DE DADOS	
(A) ARENAS DECISÓRIAS	Identificação e funcionamento		Legislação, Atas/Extratos de reunião e Entrevistas	
(B) ATORES ENVOLVIDOS	Identificação e papéis desempenhados			
(C) QUESTÕES EM DISPUTA	Critérios de priorização de projetos e secretarias			
(D) ETAPAS DECISÓRIAS	Identificação			
(E) ALOCAÇÃO DE RECURSOS	Orçamento	Inicial	Atas/Extratos de reunião e Dados da Execução Orçamentária	
		Atualizado		
	Execução	Empenho		Por secretaria e por função
		Liquidação		
		Saldos financeiros	Demonstrativos contábeis	

Elaboração Própria

a) Arenas decisórias: Para identificar e caracterizar o *locus* ou arena decisória onde se deu a tomada de decisão sobre a alocação de recursos desde a criação do FUNDURB até 2016, foram analisadas a legislação municipal, informações extraídas dos registros das reuniões do CG-FUNDURB e as entrevistas. Procurou-se entender o papel do Conselho

Gestor, como instância formal de deliberação sobre o FUNDURB, e também identificar outras esferas que contribuíram para a tomada de decisão ao longo dos anos.

- b) Atores:** A identificação dos atores participantes das diferentes arenas que compõem o processo de alocação de recursos do FUNDURB e os papéis desempenhados por eles também foi realizada a partir de informações extraídas da legislação, dos registros das reuniões do CG-FUNDURB e das entrevistas.
- c) Questões em disputa:** O levantamento das questões em disputa também foi realizado a partir de dados das mesmas fontes. Tal análise se baseou, entretanto, em informações sobre os critérios formais e informais de priorização de projetos e secretarias quando da tomada de decisão sobre a destinação dos recursos.
- d) Etapas decisórias:** A partir de dados das entrevistas e dos registros de reuniões do CG-FUNDURB, foi realizada a identificação das diferentes etapas do processo de implementação do FUNDURB em que há decisão sobre a alocação de recursos, tomando como referência as fases do processo orçamentário. Para Giacomoni (2009) o processo orçamentário pode ser definido como um ciclo que compreende 4 fases: a elaboração da proposta orçamentária; a aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária; e controle¹⁹ da execução orçamentária. A aplicação deste conceito ao caso concreto permitiu localizar as distintas arenas, atores e questões em etapas de um processo anual construído por decisões alocativas que é específico do instrumento.
- e) Alocação de recursos:** A análise do resultado do processo decisório, isto é, as decisões em si, por sua vez, foi realizada por meio da investigação sistemática de dados da execução orçamentária e demonstrativos contábeis, além dos registros de reuniões do CG-FUNDURB, com intuito de compreender a distribuição de recursos entre secretarias e áreas da política do orçamento à execução durante o período estudado. A análise por área da política foi realizada por meio da classificação orçamentária por

¹⁹ O controle da execução orçamentária foi descartado da análise, uma vez que não há tomada de decisão alocativa nesta fase.

funções²⁰, uma proxy que, embora não corresponda exatamente às áreas prioritárias que devem receber recursos do fundo como será detalhado no respectivo capítulo, abarca sua totalidade e permite complementar a investigação da distribuição por secretaria.

O entendimento quantitativo da alocação de recursos passa pelas diferentes etapas entre o orçamento e a execução que foram identificadas. Dessa forma, foram analisados valores referentes a cada etapa em cada ano que compreendeu o período estudado. A análise orçamentária, portanto, consistiu na comparação entre valores aprovados em reuniões do CG-FUNDURB, aprovados na lei orçamentária anual do município e atualizados durante o ano. A execução orçamentária, por sua vez, foi avaliada ano a ano por meio de valores empenhados e liquidados²¹. Para Giacomoni (2009, p. 287), o empenho é o principal instrumento disponível para a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos. Residualmente, realizou-se a análise de saldos financeiros disponíveis em demonstrativos contábeis para contrastar a execução e a arrecadação de recursos.

4.4.1 Das fontes de dados

Para realizar a análise do processo orçamentário do FUNDURB, foram utilizados dados coletados a partir das seguintes fontes: (1) da legislação municipal; (2) Atas e extratos de reuniões do CG-FUNDURB; (3) Entrevistas; (4) Execução orçamentária do município; e (5) Demonstrativos contábeis do fundo.

a) Legislação: A legislação contém as regras formais que disciplinam tanto a criação como o funcionamento do FUNDURB, em que se encontra incluído

²⁰ No Brasil, a programação qualitativa do orçamento especifica as despesas públicas de acordo com três classificações: (1) a por esfera orçamentária; (2) a institucional, por órgão ou unidade orçamentária; e (3) a funcional, por funções e subfunções - para maiores detalhes, vide Brasil (2017). Nesta pesquisa, em razão das categorias adotadas, foram utilizadas as classificações institucional e funcional.

²¹ Empenho, liquidação e pagamento consistem em estágios da despesa pública. Segundo o art. 58 da Lei 4.320, o empenho “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”, enquanto a liquidação, definida pelo art. 63 da mesma lei “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”, isto é, está condicionada à entrega ou de prestação do bem ou serviço por parte do particular. O pagamento, por sua vez, é a autorização pelo ordenador de despesa após a liquidação e os valores pagos correspondem, dessa forma, aos liquidados.

o processo de alocação de seus recursos. A sequência de leis e decretos regulamentadores do fundo utilizados na pesquisa e a relação entre eles podem ser visualizadas a partir do quadro a seguir:

Quadro 3 - Evolução da regulamentação do FUNDURB

PDE de 2002	Lei Municipal nº 13.430/02	PDE - Cria o FUNDURB
	Decreto Municipal nº43.231/03	Regulamenta o FUNDURB
	Decreto Municipal nº 43.811/03	Altera um artigo do Dec. nº43.231/03
	Lei Municipal nº 13.885/04	Complementa o PDE de 2002
	Decreto Municipal nº 47.661/06	Revoga os Dec. Anteriores
	Decreto Municipal nº 50.101/08	Altera um artigo do Dec. Nº47.661/06
	Decreto nº 51.437/10	Altera dois artigos do Dec. Nº47.661/06 e revoga o Dec. Nº50.101/08
	<i>Resolução 002/2011</i>	<i>Aprova o Regimento Interno do CG</i>
PDE de 2014	Lei Municipal nº 16.050/14	PDE – Revoga a Lei Municipal nº 13.430/02
	Decreto Municipal nº 57.547/16	Regulamenta o PDE de 2014 e revoga os Dec. Anteriores

Fonte:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb.
Elaboração própria.

- b) Reuniões do Conselho Gestor:** Para entender a dinâmica das reuniões do CG-FUNDURB no decorrer dos anos, foram utilizadas informações presentes em atas de reuniões ocorridas entre os anos de 2003 e 2016²² disponíveis no site da atual Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Na falta das atas, foram utilizados os extratos disponíveis no mesmo sítio.
- c) Entrevistas:** Para entender a percepção dos atores envolvidos no processo de alocação de recursos, foram realizadas 14 entrevistas semiestruturadas com burocratas, políticos e acadêmicos envolvidos na gestão do FUNDURB. A seleção de entrevistados foi realizada por meio de um levantamento dos participantes de reuniões do CG-FUNDURB combinado com o método “bola de neve”, em que os próprios entrevistados indicaram

²² (SMUL, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2011c, 2011d, 2011e, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2012e, 2012f, 2012g, 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2013e, 2013f, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d, 2015e, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2016f, 2016g, 2016h).

outros possíveis entrevistados. O roteiro utilizado nas entrevistas encontra-se no Apêndice A desta dissertação.

É importante ressaltar que se buscou o equilíbrio entre entrevistados que participaram do processo em diferentes períodos e gestões da prefeitura, bem como entre os diferentes papéis exercidos pelos atores. Por questões éticas, os entrevistados não serão identificados, mas designados por numerais (Entrevistado nº1 a nº14).

Quadro 4 – Qualificação dos entrevistados

Entrevistado	Órgão/ Universidade
Nº 1	Secretaria Municipal de Planejamento
Nº 2	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras
Nº 3	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
Nº 4	Secretaria Municipal de Habitação
Nº 5	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras
Nº 6	Secretaria Municipal de Habitação/ USP
Nº 7	Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos/ USP
Nº 8	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
Nº 9	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
Nº 10	Secretaria Municipal de Planejamento
Nº 11	Secretaria Municipal de Habitação
Nº 12	Universidade de São Paulo
Nº 13	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano/ Secretaria Municipal de Governo
Nº 14	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

Elaboração própria.

d) Execução Orçamentária: Os dados da execução orçamentária do município de São Paulo foram acessados no Portal da Transparência disponibilizados pela Secretaria Municipal de Finanças (SF). A análise de tais dados permitiu extrair informações a respeito dos valores orçados, atualizados, empenhados e liquidados para o órgão FUNDURB, por cada secretaria destinatária desses recursos, por função de governo e por projeto. Para a viabilidade da comparação de valores alocados em um período extenso, os dados coletados foram ajustados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para o ano de 2018.

É importante ressaltar que o estudo revelou uma inconsistência entre valores orçados para o FUNDURB e as prestações de contas das secretarias beneficiadas, fato explicado por parte dos entrevistados como decorrente da suplementação direta de dotações de projetos orçados pelas próprias secretarias, fora do escopo do código 98, que abarca os recursos do fundo, prática repetida até o ano de 2013. Como as prestações de contas referentes ao período anterior a 2013 não estão disponíveis, a triangulação de dados não foi possível. Portanto, a pesquisa pretende apenas apontar tendências na distribuição dos recursos possíveis de serem observadas a partir dos dados disponíveis.

- e) **Demonstrativos contábeis:** O fluxo financeiro do FUNDURB foi analisado a partir de informações sobre os valores arrecadados, empenhados por função e os saldos financeiros ao final dos exercícios contidas nos Balancetes Financeiros do fundo. Assim como as atas de reuniões do CG-FUNDURB, os demonstrativos contábeis utilizados foram coletados junto ao site da secretaria municipal responsável por sua gestão e encontravam-se disponíveis apenas a partir do ano de 2011²³.

²³ (SMUL, 2011f, 2011g, 2012h, 2013g, 2014e, 2015f, 2016i).

5 ARENAS DECISÓRIAS, ATORES E QUESTÕES EM DISPUTA

O presente capítulo busca depreender as regras formais e informais que afetam as escolhas políticas, no sentido de Immergut (1998) e podem provocar desequilíbrios entre interesses e atores que participam do processo (DIMAGGIO; POWELL, 1991; HALL; TAYLOR, 1996;). Para isso, serão identificadas as arenas decisórias onde era deliberada a alocação de recursos do fundo, quem são os atores que delas participavam – identificando diferentes papéis exercidos por eles. Além disso, preocupa-se com o reconhecimento das questões relevantes para a distribuição de recursos, que podem direcionar uma representação particular do problema em questão (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, 2012). Dedicar-se, portanto, à descrição e análise de dados extraídos da legislação que rege e regeu o FUNDURB ao longo dos anos, de entrevistas realizadas e de registros de reuniões do CG-FUNDURB.

5.1 O CONSELHO GESTOR E A TOMADA DE DECISÃO

O Conselho Gestor do FUNDURB foi instituído pela legislação municipal como órgão administrador do fundo desde a sua criação, em 2002. A disciplina legal das competências do órgão não sofreu alterações²⁴ e sua análise permitiu identificar papéis a serem desempenhados pelo conselho que podem ser classificados em três tipos. O primeiro, deliberativo, consiste na atribuição de aprovar anualmente os Planos de Aplicação de Recursos do fundo. O segundo, fiscalizador, diz respeito à aprovação de contas e fiscalização da aplicação dos recursos. Ademais, o conselho teria um papel disciplinador, uma vez que é responsável por ditar normas e procedimentos relativos ao FUNDURB e a si próprio.

No que diz respeito ao processo de tomada de decisão no âmbito do conselho, as regras formais também observaram certa constância ao longo dos anos²⁵. As decisões tomadas em reuniões do conselho deveriam ser tomadas por maioria simples, cabendo ao presidente do conselho o voto de desempate. Além disso, os planos anuais de aplicação de recursos deveriam ser elaborados pela secretaria

²⁴ A Sistematização da previsão da competência do CG-FUNDURB encontra-se no Apêndice B desta dissertação.

²⁵ A Sistematização da regulamentação do processo de tomada de decisão do CG-FUNDURB encontra-se no Apêndice C desta dissertação.

executiva do CG-FUNDURB, aprovados pelo conselho e encaminhados para debate também pelo Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU).

A composição do CG-FUNDURB, por sua vez, sofreu diversas alterações ao longo dos anos²⁶. No que tange aos membros advindos de órgãos do Poder Público, foi recorrente a determinação da participação de um representante da pasta a que se vincula o FUNDURB como presidente do conselho. Inicialmente, a pasta gestora era denominada Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. Com a mudança de gestão, o fundo passou a ser gerido pela Secretaria Municipal de Planejamento e, posteriormente, com a separação das atribuições de planejamento orçamentário e planejamento urbano em 2009, passou à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. A representação da pasta de Planejamento, por sua vez, foi mantida com um membro ordinário a partir desse momento²⁷. Além disso, manteve-se ao longo de todo o período a participação de representantes das secretarias municipais de Finanças, Governo, Infraestrutura e Obras e Habitação. A representação da Secretaria Municipal de Transportes foi incorporada por meio de um decreto com esse fim específico ainda em 2003 e a Secretaria Municipal de Cultura foi incluída da mesma forma em 2008. Em 2016, o último ano compreendido pelo estudo, a partir da regulamentação do PDE de 2014, excluiu-se a participação da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, da Secretaria Municipal de Subprefeituras, da Secretaria Municipal de Transportes e da Secretaria Municipal de Cultura, recorrentes na disciplina de decretos anteriores²⁸. Além disso, duas empresas públicas enviavam representantes até 2006: a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) e a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), mesmo período em que havia uma representação territorial realizada por oito delegados de diferentes subprefeituras²⁹.

No que diz respeito à determinação da participação da sociedade civil no CG-FUNDURB, as alterações também foram expressivas. O Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) teve um aumento na representação cresceu com o tempo,

²⁶ A Sistematização da previsão legal da composição do CG-FUNDURB encontra-se no Apêndice D desta dissertação.

²⁷ Decisão tomada na 1ª reunião extraordinária, em 10 de setembro de 2009 (SMUL, 2009ª).

²⁸ Segundo o entrevistado nº13, a motivação dessa decisão foi a criação de um conselho paritário entre poder público e sociedade civil. A observação de práticas anteriores demonstrou que não se poderia manter um número elevado de conselheiros. Por isso, decidiu-se por uma representação do governo mais sintética, preservando-se apenas as secretarias meio, SEHAB e SIURB, que passaram a ter recursos vinculados.

²⁹ A participação das empresas públicas e das subprefeituras, uma vez que aconteceu apenas nos primeiros anos de existência do fundo, não deixou registro passível de análise pela presente pesquisa.

passando de um representante em 2003 para dois em 2006, três em 2008 e retornou a dois após o PDE de 2014. Além disso, foi estabelecido em 2003 que deveriam participar do conselho oito representantes de entidades de diferentes regiões do município. Contudo, a regulamentação a partir de 2006 deixou de mencionar a participação direta da sociedade civil organizada. O PDE de 2014, por sua vez, trouxe um conselho paritário, em que metade dos membros seriam representantes da sociedade civil oriundos de conselhos municipais: Conselho Municipal de Habitação (CMH); Conselho Municipal de Trânsito e Transporte (CMTT); Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES), além dos representantes do CPMU.

No que diz respeito à estrutura do CG-FUNDURB, foram identificadas principalmente normas relativas ao papel desempenhado pelos diferentes tipos de membros que compõem o conselho. Já a partir do primeiro decreto regulamentador do fundo (Dec. Municipal Nº43.231/03), a secretaria executiva do conselho foi disciplinada como tendo a função de fornecer apoio técnico e administrativo ao CG-FUNDURB e elaborar uma proposta de plano para a aplicação dos recursos a partir da demanda das secretarias. Com a aprovação do regimento interno do conselho em 2011, as regras foram detalhadas de forma a diferenciar as atribuições da presidência, do plenário e das comissões internas, além da secretaria executiva. A Figura 1 ilustra a relação entre os diferentes tipos de membros de forma simplificada, de forma a abarcar as mudanças na composição do conselho:

Figura 1 – Estrutura Simplificada do CG-FUNDURB



* Secretarias municipais, empresas públicas e subprefeituras

Fonte: Legislação Municipal (SÃO PAULO, 2003a, 2006, 2008, 2010, 2014, 2016)

No que diz respeito ao papel exercido pelo presidente do conselho nas decisões sobre a alocação de recursos, tem-se que, formalmente, como mais pronunciada distinção, o poder de proferir o voto de desempate, se fosse o caso. As entrevistas, por outro lado, mostraram que o respectivo secretário da pasta gestora do fundo tinha um papel diferenciado no direcionamento geral dos investimentos de acordo com o que se entendia, em cada momento e gestão, pela finalidade do instrumento. Para o entrevistado nº10, “O secretário de SMDU proporcionava a visão do todo, exercendo um papel de liderança na adequação para o desenvolvimento urbano”.

Dentre os demais conselheiros, a representação do poder público pode ser dividida em dois grupos, de um lado as secretarias meio e de outro as secretarias fim, ou também designadas pelos entrevistados como setoriais. As secretarias “meio” correspondiam às pastas de Finanças (SF), Governo (SGM) e Planejamento (SEMPA). Elas não recebiam recursos do fundo e se distinguiram por realizar um papel de coordenação em relação à estratégia de investimentos da prefeitura de forma geral. Em reunião realizada em 2012, “O Conselheiro representante de SEMPA esclareceu aos demais a importância em estabelecer prioridade nas ações das respectivas Pastas visando à otimização da consecução do Plano de Metas do município”. (SMUL, 2012c, p.2). Segundo o entrevistado nº10, por terem atribuições ligadas ao planejamento orçamentário e o controle do fluxo de recursos, desembolso financeiro e reestimativa da receita do fundo ao longo do ano, tais pastas traziam a “visão do conjunto de gastos da prefeitura como um todo”. Dessa forma, tanto a análise de atas de reunião como as entrevistas mostraram que a negociação sobre a priorização de projetos era realizada necessariamente em conjunto com os secretários destas pastas.

A Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (SIURB); a Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (SMSP); a Secretaria Municipal de Transportes (SMT); a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA); e a Secretaria Municipal de Cultura (SMC), por sua vez, apresentavam suas demandas por recursos de investimento, votavam os planos de utilização e prestavam contas sobre o que era executado. Como será detalhado no próximo capítulo, apenas na gestão Haddad, principalmente nos

últimos anos, SMDU, embora então a pasta gestora, também foi contemplada no orçamento.

No que tange à participação da sociedade civil no CG-FUNDURB, a análise das atas de reunião e as entrevistas permitiram concluir que, apesar ter poder de voto e participar das reuniões com apontamentos de caráter fiscalizatório³⁰, os representantes do C MPU não tinham um papel central nas decisões sobre a alocação de recursos. Para o entrevistado nº10, as reuniões eram protagonizadas pelos representantes do governo e, mesmo quando havia divergência, a discussão ocorria entre secretários. Mesmo nas discussões que houve mais espaço, não houve protagonismo da sociedade civil. Além disso, todos os anos, os planos anuais de investimentos eram enviados para o C MPU apenas para ciência.

Por fim, o secretário-executivo do FUNDURB, como burocrata responsável pela gestão diária do fundo sem poder de voto, tinha um papel com menos discricionariedade que os demais. Segundo o entrevistado nº8, restringia-se à análise de conformidade ou legalidade dos projetos. Nas palavras do entrevistado nº2, “o gestor verifica se a destinação está correta, se aquilo que foi aportado está dentro das regras do fundo, e se o recurso está sendo empenhado ou não está”.

5.2 OUTROS ÂMBITOS DE DECISÃO

De forma geral, entretanto, apesar de ter sido formulado formalmente como o órgão competente para decidir sobre a alocação dos recursos do FUNDURB, a análise das entrevistas apontou que o conselho não era o único âmbito de decisão. Já na primeira reunião do conselho, em outubro de 2003, o então presidente do CG-FUNDURB, apontou a ambivalência do *locus* decisório do conselho, que é ao mesmo tempo responsável pela decisão alocativa, mas encontra-se condicionado pelo plano de governo da gestão. Nas palavras de Jorge Wilhelm:

“ênfatisou que o Conselho Gestor do FUNDURB é de grande importância para a cidade, pois trata-se de órgão responsável pela distribuição anual (plano de investimentos) dos recursos que serão transferidos para o erário municipal; tal distribuição depende de uma estratégia de desenvolvimento

³⁰ Foram identificados questionamentos pontuais sobre o andamento de determinadas obras, critérios e questões procedimentais (SMUL, 2012^a, 2014b, 2015b, 2015c).

que a gestão municipal tiver, pois o órgão gestor é parte integrante do Governo Municipal” (SMUL, 2003, p. 1).

Segundo o entrevistado nº1, “tinha um papel mais de detalhamento de obras específicas e acompanhamento dos projetos do que a decisão sobre a distribuição entre secretarias”. Na opinião do entrevistado nº 9,

“O Conselho Gestor do FUNDURB funcionava como uma instância de legitimação da formulação financeira do Município. **Mal comparando, o Conselho Gestor funcionava como um cartório de certificação das decisões tomadas pela administração central sobre os recursos do fundo** (...) As prioridades das políticas setoriais eram definidas primeiramente, planos de investimento, em outras instâncias, por exemplo, habitação no CMH, e o fundo era uma das fontes que poderia fornecer recursos (a decisão técnica dos projetos a serem executados cabia as secretarias exatamente). Enquanto a divisão entre as secretarias acontecia nas reuniões do conselho ou antes” (Entrevistado nº9, grifo nosso)

Ao longo de todo o período estudado, a maioria dos entrevistados apontaram para a realização de reuniões prévias com os secretários da pasta gestora e das secretarias meio para alinhar quais as demandas seriam levadas para o conselho, segundo a linha de governo adotada, ou até em que já eram decididas as parcelas que cabiam a cada secretaria. Segundo o entrevistado nº5, “nas reuniões, não havia grandes embates, eles eram prévios. Muitas vezes chegávamos na reunião já com a decisão tomada”.

A análise das atas de reunião corrobora para essa conclusão. Em reunião realizada em 2016:

“O Secretário Executivo explicou que para possibilitar o atendimento do aporte de recurso nas obras dos CEUS, e ao mesmo tempo fazer uma redução que traga segurança à execução dos recursos do FUNDURB, a SF juntamente com a SGM, elaborou uma repactuação dos planos aprovados, considerando os recursos distribuídos” (SMUL, 2016g, pp. 1-2).

Durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, as discussões aconteciam no âmbito da chamada Junta Orçamentária Financeira (JOF), órgão criado em 2013 (SÃO PAULO, 2013) que reunia SEMPLA, SF, SGM e a Secretaria de Negócios Jurídicos (SNJ) semanalmente. Segundo o entrevistado nº4, esse órgão definia as porcentagens que caberiam às secretarias, dentro do recurso não subvinculado, de acordo com as prioridades de governo.

A participação dos prefeitos também surgiu, embora com menos ênfase, durante as entrevistas. A maior parte dos entrevistados relatou ter testemunhado um papel decisório incidental por parte do prefeito em exercício sobre a alocação de recursos do fundo, em geral para encerrar disputas não solucionadas entre as secretarias, sem que configurasse uma instância decisória formalmente estabelecida.

5.3 DAS QUESTÕES EM DISPUTA

5.3.1 Das áreas prioritárias da política

Ao tratar dos investimentos a serem realizados com os recursos do FUNDURB, a legislação que o disciplina traz as diferentes áreas da política urbana que devem receber investimento. A partir da sistematização³¹ de tais regras, identificam-se seis áreas prioritárias que não necessariamente coincidem com a divisão orgânica da prefeitura: habitação de interesse social; transporte coletivo; ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, que inclui infraestrutura, drenagem, saneamento, parques lineares e vias públicas; equipamentos urbanos e comunitários; proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; e a criação de unidades de preservação ambiental.

5.3.2 Dos critérios de priorização

No que diz respeito à investigação sobre o que foi levado em consideração pelos atores ao decidir sobre a priorização dos investimentos a serem realizados com recursos do FUNDURB, os dados coletados mostraram critérios que podem ser classificados como programáticos e financeiros, tanto ao optar entre secretarias como projetos específicos. Os primeiros dizem respeito aos objetivos do FUNDURB e a disputa pelo que se entende por investir no desenvolvimento urbano da cidade. O segundo grupo de critérios identificado se relaciona a questões pertinentes aos fluxos próprios das finanças municipais.

Dentre os critérios programáticos, a consideração sobre quais áreas da política devem receber recursos e qual deve ser sua distribuição entre elas merece destaque.

³¹ A Sistematização das regras sobre o investimento dos recursos do CG-FUNDURB encontra-se no Apêndice F desta dissertação.

A primeira dimensão da questão já definida formalmente pela legislação, o que permite pouca margem discricionária para o processo de implementação. Nesse sentido, como mencionado anteriormente, a análise dos dados mostrou que era papel do Secretário-Executivo do FUNDURB avaliar e garantir a adequação dos projetos aprovados às regras que disciplinam os investimentos do fundo. Dessa forma, tem-se que tal pertinência configura uma condição prévia à escolha sobre a distribuição dos recursos, não tratada como objeto de disputa.

A decisão sobre qual área priorizar, por sua vez, era pautada, durante todo o período estudado, pelo plano de metas do prefeito em exercício. Nas palavras do Entrevistado nº2, “as secretarias mandavam suas prioridades, dentro das regras de destinação do fundo; e negociavam dentro das prioridades maiores do governo”. Nesse sentido, o alinhamento dos projetos com o Plano de Metas da gestão era citado de forma recorrente como motivo para a aprovação dos projetos.

Outra questão relevante ligada aos objetivos do FUNDURB e pertinente à decisão alocativa diz respeito à localização dos projetos no território do município, isto é, o caráter redistributivo do fundo em relação à arrecadação da OODC. No que tange à centralidade do critério no processo decisório, entretanto, apesar de fazer parte da concepção do fundo e configurar uma preocupação constante dos atores, o assunto perde relevância diante de outros critérios, na percepção dos entrevistados. É inegável o esforço durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, principalmente a partir de ações de SMDU, que buscou não só produzir e tornar público o mapeamento dos projetos (SMUL, 2015b)³² como estabelecer a redistribuição como um critério³³. Entretanto, segundo a maioria dos entrevistados, a definição da localização de projetos específicos era realizada no âmbito das secretarias municipais e passava por decisões técnicas a respeito da conveniência e oportunidade em realizar determinados projetos, de forma a não ser usada como argumento para a opção por

³² O SE comentou sobre “um estudo realizado pela SMDU que, na atual gestão, os recursos arrecadados foram concentrados na região central da cidade, enquanto sua distribuição ocorreu nas regiões periféricas, cumprindo com os objetivos do PDE em garantir o reequilíbrio da cidade através da redistribuição da Outorga Onerosa. 20) Por fim, o Presidente recomendou à SE que insira também o mapeamento feito sobre a arrecadação, como demonstrou o estudo citado, concentrado na região do centro expandido, enquanto os gastos ocorreram prioritariamente nas regiões periféricas, evidenciando o caráter redistributivo que o fundo tem exercido na atual gestão, como forma de reafirmação de uma política deliberada”. (SMUL, 2015b, p. 4).

³³ Reunião em 17 de junho de 2013: Secretário Executivo apresentou os critérios de priorização de projetos a serem adotados a partir de então, “divididos em: a) Projetos que propiciem resultados com impacto local para o desenvolvimento de bairros; b) Projetos paradigmáticos e indutores de desenvolvimento urbano e social; c) Projetos vinculados ao Programa de Meta;” (SMUL, 2013c, p. 1).

tais projetos. Os registros das atas de reunião, por sua vez, mostram poucas menções à localização física dos projetos, na maioria das vezes no momento da prestação de contas (SMUL, 2014a, 2014c). Dessa forma, os dados permitem concluir que a questão não pode ser considerada um objeto de disputa política no âmbito do processo decisório de alocação de recursos do FUNDURB.

No que tange aos critérios financeiros detectados na pesquisa, destaca-se a velocidade de execução dos recursos. Diante de análises de viabilidade e escassez de recursos, obras em andamento e secretarias com maior capacidade para executar recursos tinham preferência. Por exemplo, durante reunião realizada em 2012, o Presidente do CG-FUNDURB, o então Secretário de SMDU Miguel Bucalem, explicou “a necessidade da atual Administração em priorizar projetos com probabilidade de beneficiar a cidade mais rapidamente, como por exemplo, os projetos de finalização das obras do Córrego Pirajussara”. (SMUL, 2012f, p. 1).

A disponibilidade de recursos para investimentos em outras fontes de receita acessadas pelo orçamento municipal constitui outro critério financeiro utilizado. Em 2013, ao explicar o cálculo da distribuição de recursos, a então Secretária de Planejamento Leda Paulani esclareceu que “foram levadas em consideração as propostas das Secretarias e o Programa de Metas, deu-se prioridade às Secretarias que não recebem recursos de fundos específicos, explicou-se que SMT tem disponíveis recursos do Fundo Municipal de Trânsito de e SVMA recursos do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA)” (SMUL, 2013e, p. 2). Argumento repetido em 2014, quando “O Conselheiro Fabio Pereira lembrou que a redução orçamentária de SVMA ocorreu em razão da Secretaria ter disponível outra fonte de recursos, o FEMA, para a realização de obras” (SMUL, 2014a, p. 2).

Para a maior parte dos entrevistados, embora os representantes de SMDU pressionassem para que as regras de alocação de recursos do FUNDURB fossem mais restritivas, havia uma inversão do processo decisório. Cada pasta definia o próprio plano de investimento geral, submetia para análise da junta orçamentária e, nas palavras do entrevistado nº 5, “a decisão de qual fonte isso vai ocorrer é sugerida pela Secretaria de Finanças”, sendo o FUNDURB apenas uma das fontes que poderiam fornecer os recursos. Além disso, “As pastas exerciam uma pressão que não tem muito a ver com o FUNDURB, mas com uma discussão mais geral de alocação de recursos”. Dessa forma, percebe-se que os critérios programáticos eram

relevantes para a tomada de decisão; entretanto, os de ordem financeira podem ser considerados determinantes.

5.4 O PDE DE 2014 E O INCREMENTO DE CONSTRANGIMENTOS FORMAIS

Como explicado anteriormente, até o ano de 2014, os recursos arrecadados por meio da OODC eram distribuídos livremente entre as secretarias e áreas da política pertinentes às regras dos FUNDURB. Entretanto, com a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico, criaram-se subvinculações que restringiram ainda mais a discricionariedade dos atores em todas as arenas identificadas. Pela primeira vez, foram introduzidos limites mínimos obrigatórios para subáreas dentro das previamente estabelecidas.

Na redação da Lei Municipal 16.050/2014:

“Art. 340. Os recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão respeitar anualmente o limite de:

I - ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados a produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, conforme Mapa4A anexo;

II - ao menos 30% (trinta por cento) destinados a implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres” (SÃO PAULO, 2014).

Apesar de o entrevistado nº13 afirmar que discussão surgiu dentro do próprio governo à época, como garantia de consolidação da agenda; para o entrevistado nº5, a demanda era desconhecida para os participantes do CG-FUNDURB. Pode se afirmar, dessa forma, que as informações colhidas nas entrevistas apontam para que a mudança legislativa tenha surgido da possível confluência entre demandas da sociedade civil organizada e um posicionamento do próprio governo em prol de uma agenda de desenvolvimento urbano que priorizasse Habitação e Transporte.

Segundo o entrevistado nº4, a exigência específica de recurso para aquisição de terrenos originou-se uma requisição dos movimentos sociais de moradia em razão da disponibilidade de aporte financeiro do Governo Federal para a produção de unidades habitacionais, por meio do programa Minha Casa Minha Vida. Ponderou, todavia, que “pode chegar o momento em que há terreno, mas falta recurso para

investir na produção de habitação” e somente a revisão do PDE pode reverter essa especificidade.

As informações colhidas também apontaram para o impacto da mudança para a dinâmica da distribuição de recursos. Segundo o entrevistado nº4, a secretaria executiva do fundo passou a disponibilizar, antes da definição dos planos de aplicação de recursos pelas secretarias, o volume total disponível para os 30% destinado à compra de terrenos, e o que mais, além desse limite, poderia ser requisitado por SEHAB. Além disso, os registros de atas de reunião indicam que o teor das discussões passou a envolver o respeito pelos limites e demandas de determinadas secretarias, como SMC não puderam ser atendidas (SMUL, 2015a) ou o seu atendimento ficava vinculado ao aumento da cota orçamentária de SEHAB ou SIURB.

5.5 DOS INTERESSES EM DISPUTA E A RELAÇÃO DE PODER ENTRE ELES

A identificação de distintos papéis exercidos pelos atores envolvidos no processo de alocação de recursos permitiu constatar a existência de assimetrias de poder entre eles. O primeiro desequilíbrio detectado consiste na diferença de posição entre representantes do poder público e da sociedade civil no âmbito do CG-FUNDURB e, em última instância, no processo em geral. O segundo ocorria entre as pastas que participavam das decisões sobre a alocação de recursos, separadas entre secretarias meio e setoriais. A terceira desigualdade, por sua vez, tem caráter duplo e diz respeito tanto ao desequilíbrio entre as secretarias que realizavam os investimentos quanto às próprias áreas da política de desenvolvimento urbano por elas representadas, na disputa pelos recursos em si.

No que diz respeito à pouca influência exercida por representantes da sociedade civil relativamente aos demais atores, foram apontados como possíveis motivos a assimetria de informações e a própria natureza do fundo. Segundo o entrevistado nº2, “a sociedade civil sempre foi mais ativa nas operações urbanas, onde há ações em um local determinado. No FUNDURB, as demandas são distribuídas pela cidade, não há muitas demandas regionalizadas. Por isso, não há discussão de projetos concretos.”. Para o entrevistado nº8, “não era uma tradição do FUNDURB, antes os conselheiros (representantes do C MPU) não tinham acesso aos dados, depois as discussões ficaram técnicas demais”. Já o entrevistado nº4 afirmou que as demandas surgiam em outros conselhos, como, por exemplo, no Conselho

Municipal de Habitação e eram trazidas para o CG-FUNDURB pelos secretários municipais das pastas setoriais.

Também é possível depreender dos dados coletados que a tímida influência da sociedade civil sobre o resultado do processo decisório do fundo pode ter motivado seu enrijecimento, isto é, provocado as alterações trazidas pelo PDE de 2014. Segundo o entrevistado nº7, as subvinculações refletem uma incapacidade do Estado para planejar o desenvolvimento urbano e, em razão disso, são vistas por grupos de interesse como única forma de pressionar por um direcionamento.

No que diz respeito à assimetria dentro do poder público, a proeminência das secretarias “meio” foi levantada nas entrevistas, revelada a partir da identificação de arenas decisórias distintas do conselho. Segundo o entrevistado nº1, “as secretarias setoriais ocupavam um nível mais abaixo” na tomada de decisão. Isto porque a decisão sobre a alocação de recursos entre as secretarias acontecia em âmbitos para além das reuniões do conselho, com a intermediação ou até deliberação de um grupo seleto de secretarias composto inclusive por pastas que não compunham o conselho durante a última gestão analisada. Além disso, um maior peso conferido à SF, principalmente, tornava-se mais expressivo em momentos distintos, como no processo de liberação dos recursos, questão que será abordada quando analisadas as diferentes etapas do processo decisório anual relativo à destinação dos recursos do fundo.

Quando considerada a relação entre as secretarias que recebem recursos do FUNDURB, a maior parte dos entrevistados entende que algumas secretarias se beneficiaram mais dos recursos do que outras na época em que cada um participou do processo. Os motivos apontados para a ocorrência de tais tendências se relacionam, entretanto, a fatores externos ao FUNDURB ou a uma política de desenvolvimento urbano. Encontram-se mais diretamente relacionados ao conflito distributivo no âmbito da prefeitura como um todo e consistem: (1) na capacidade das pastas para executar rapidamente os recursos; (2) na disponibilidade de recursos de investimento para determinada pasta provenientes de outra fonte; e (3) na prioridade conferida pela gestão em questão diante da pressão exercida pela quantidade expressiva de demandas.

A velocidade na execução, para os entrevistados, era relevante na busca pela maximização dos benefícios do investimento público, com retorno mais rápido para a população. Nesse sentido, SIURB foi mencionada dentre as que mais se beneficiaram

ao longo de todo o período. A existência de outras fontes vinculadas, por sua vez, apareceu a partir do exemplo do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA), que já garantia à SVMA recursos para projetos relacionados a parques públicos, explicação porque a pasta recebia relativamente menos recursos do FUNDURB. A relação da utilização do fundo de acordo com o Plano de Governo da gestão do prefeito em questão apareceu em todo período estudado e revelou ainda uma outra dimensão do conflito distributivo que consiste na disputa entre áreas da política - não restrita à divisão orgânica da prefeitura. Nessa lógica, de acordo com os entrevistados, investimentos relacionados à área de Cultura teriam sido priorizados durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab e Transportes teriam dado a tônica do emprego de recursos do FUNDURB durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, enquanto Habitação e Saneamento permaneceram como áreas prioritárias durante as duas gestões.

6 ETAPAS DECISÓRIAS E A ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Este capítulo se dedica à descrição e análise da alocação de recursos do FUNDURB ao longo do período estudado nas diferentes etapas decisórias identificadas no âmbito do processo de implementação do fundo. Trata-se da análise do desdobramento das escolhas dos atores, ou do uso do instrumento, no sentido de Lascoumes e Le Galès (2007, 2012). Para isso, foi investigada a distribuição de recursos entre as secretarias executoras de investimentos e áreas da política³⁴, de acordo com as atas de reunião do CG-FUNDURB, dados referentes à execução orçamentária e de balancetes financeiros do fundo disponibilizadas pela Prefeitura de São Paulo.

A pesquisa adotou como marco inicial de seu recorte temporal o ano de 2003 para que fosse analisado o processo de implementação do instrumento desde o seu início. Entretanto, até o ano de 2006, embora as leis orçamentárias anuais houvessem reservado valores simbólicos de R\$1.000,00 para o FUNDURB³⁵ - sem discriminação das secretarias executoras - no orçamento atualizado já não há dotações para o fundo. Dessa forma, os investimentos passaram a ocorrer desde o ano de 2007 (SF, 2003, 2004, 2005, 2006). Portanto, a análise da alocação dos recursos considerou apenas o período de 2007 a 2016, período em que a administração municipal passou por duas gestões: de Gilberto Kassab (2006 -2012) e Fernando Haddad (2013- 2016).

Como mencionado no capítulo anterior, embora participassem do conselho gestor as diversas secretarias responsáveis pela decisão sobre a alocação dos recursos, apenas eram destinatárias de tal aporte financeiro as pastas que exercem atividade fim ligada às áreas prioritárias do fundo. Ao longo do período estudado, esse rol era composto pelas seguintes pastas, em ordem alfabética: Secretaria Municipal

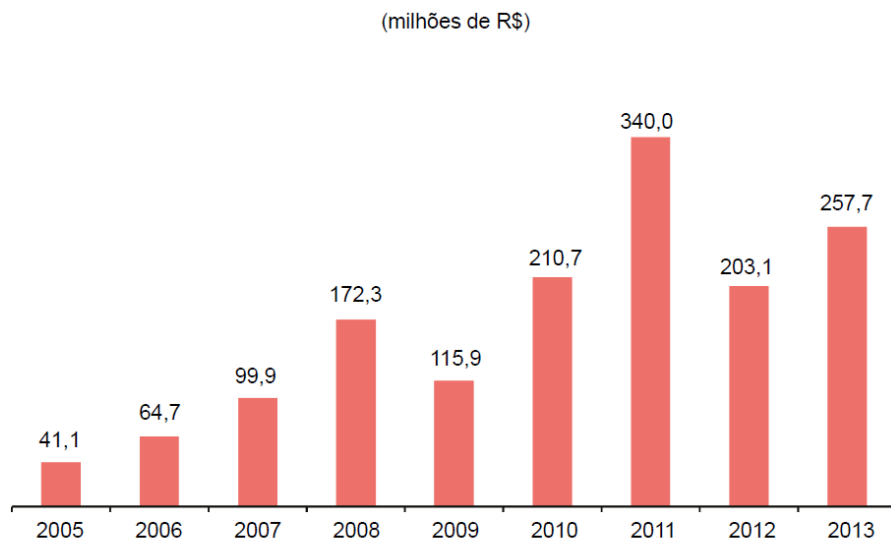
³⁴ Como não é possível identificar os gastos pertinentes a cada item do rol de áreas prioritárias definida em lei para os investimentos do FUNDURB, adotou-se para fins de análise a classificação orçamentária formal da despesa pública em funções como uma proxy para a classificação de áreas da política de desenvolvimento urbano.

³⁵ O orçamento do ano de 2003, elaborado anteriormente ao estabelecimento do CG-FUNDURB, destinava o valor de R\$62.136.200,00 ao fundo. Os orçamentos referentes aos anos de 2004, 2005 e 2006, por sua vez, continham dotações simbólicas no valor de R\$1.000,00. Durante a pesquisa, não foram encontradas informações que explicassem o ocorrido em todo o período. Entretanto, na segunda reunião do CG-FUNDURB, em 23 de novembro de 2004, decidiu-se pelo adiamento da distribuição de recursos em razão do montante disponível no momento ser considerado pouco (SMUL, 2004). Portanto, aventa-se a possibilidade, ainda que não haja registro em atas ou extratos de reunião, de que esse teria sido o motivo também em 2005 e 2006.

de Cultura (SMC); Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU)³⁶; Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB); Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (SIURB), Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA); e Secretaria Municipal de Transportes (SMT).

O montante dos investimentos realizados, por sua vez, variou em função da arrecadação de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) pelo município, sua principal fonte de receita, determinada também por fatores externos à administração pública municipal, como o aquecimento e desaquecimento do mercado imobiliário. O gráfico a seguir mostra a variação dos valores arrecadados entre 2005 e 2013 e indica um aumento significativo, que se intensificou no ano de 2008 e atingiu um pico em 2011:

Gráfico 2 – Arrecadação da OODC no Município de São Paulo (2005-2013)



Fonte: Boletim da Receita (Execução Orçamentária) – SF
Elaboração: Deinfo/SMDU

A análise dessa variação, entretanto, foge ao escopo da atual pesquisa.

6.1 DO ORÇAMENTO À EXECUÇÃO

Ao se tomar como referência as fases do processo orçamentário como definidas por Giacomoni (2009) a análise qualitativa dos dados permitiu identificar

³⁶ Criada em 2009 após separação de planejamento urbano e planejamento orçamentário, começou a receber recursos apenas em 2014.

etapas do processo de implementação em que há decisão alocativa. São elas: (1) A aprovação em reunião da distribuição entre secretarias e seus respectivos planos de alocação de recursos para o exercício seguinte; (2) a aprovação da lei orçamentária anual; (3) os remanejamentos entre secretarias e projetos, isto é, a atualização do orçamento ao longo do ano; e (4) a execução do orçamento por cada secretaria.

O contraste da distribuição de recursos aprovada em reuniões do CG-FUNDURB todos os anos (SMUL, 2006, 2007, 2008, 2009b, 2010b, 2011c, 2012e, 2013e, 2014c, 2015c) com as leis orçamentárias anuais permitiu afirmar que a etapa do processo orçamentário que consiste na discussão e aprovação do Poder Legislativo não acarretou alterações significativas nos valores³⁷. Portanto, a análise quantitativa dos dados foi feita a partir da comparação entre: (1) os valores estabelecidos na lei orçamentária municipal, (2) os atualizados no orçamento ao longo do ano; e também o que foi efetivamente executado³⁸, entre valores (3) empenhados³⁹ e (4) liquidados.

Ao longo do período estudado, foi destinado ao orçamento inicial do FUNDURB o montante corrigido para o ano de 2018 da ordem de R\$ 3.551.774.601,25, dos quais cerca de 68% chegaram a ser efetivamente liquidados como despesas do fundo ao final do processo orçamentário, como é possível observar na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Valores totais destinados ao FUNDURB por ano entre 2007 e 2016 (em R\$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)

Ano	Orçado	Atualizado	Empenhado	Liquidado
2007	288.165.619,59	308.216.875,13	135.219.370,08	57.205.409,38
2008	427.309.025,00	486.961.752,37	320.713.915,83	262.931.167,83
2009	430.396.838,91	436.957.041,31	314.253.549,37	282.361.522,50
2010	251.840.335,85	194.065.949,79	192.123.805,89	160.483.756,00

³⁷ Importa mencionar a exceção do ano de 2009, em que ocorreu uma situação especial. Naquele ano, a previsão de arrecadação diminuiu de cerca de 492 milhões de reais para cerca de 430 milhões (valores atualizados IPC-A, jan. 2018) antes da aprovação da lei orçamentária, o que acarretou a diminuição de todas as dotações referentes ao FUNDURB. Dessa forma, os valores aprovados em reunião e na lei orçamentária naquele exercício são discrepantes. Ainda assim, não se alterou significativamente o peso relativo de cada secretaria beneficiada em relação ao total orçado para o FUNDURB, pois as variações foram de, no máximo, 2% para mais ou para menos. Dessa forma, justifica-se a manutenção da análise do orçamento inicial baseada apenas nos valores da lei orçamentária.

³⁸ Importa ressaltar que a análise dos dados da execução orçamentária permitiu o apontamento de tendências apenas, uma vez que os dados disponíveis se encontram incompletos, como detalhado no capítulo dedicado a questões metodológicas, página 56.

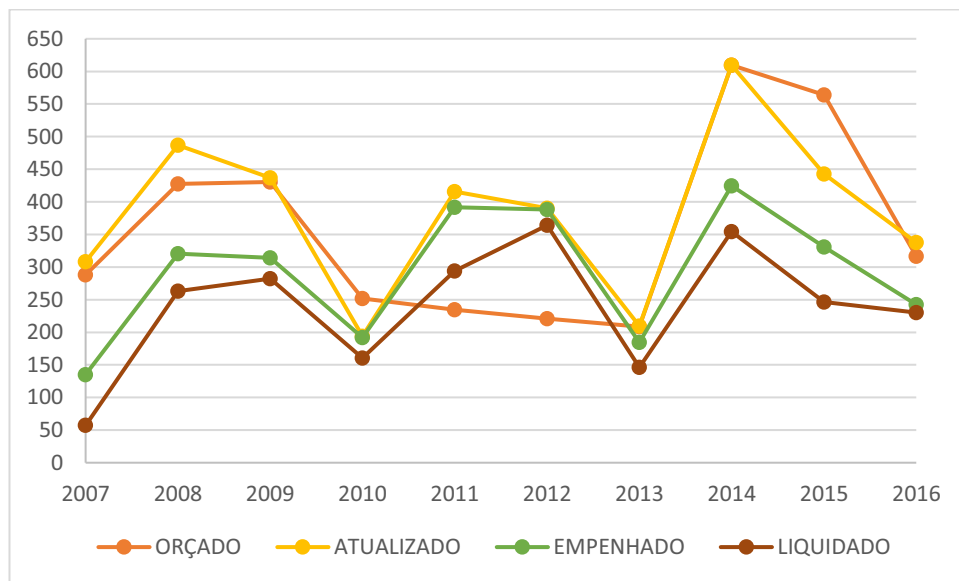
³⁹ A escolha da análise de valores empenhados e liquidados também pode ser melhor compreendida pela explicação na página 56.

2011	234.440.942,71	415.818.547,29	391.690.658,16	294.069.202,20
2012	220.724.912,00	390.378.045,68	388.095.559,94	364.066.711,83
2013	208.675.200,00	209.723.598,21	184.446.891,50	146.307.924,12
2014	609.543.334,80	609.543.334,80	424.609.511,86	354.248.154,26
2015	563.928.938,60	442.873.042,79	330.597.441,16	246.327.589,60
2016	316.743.534,37	337.454.660,37	242.476.063,66	230.272.316,66
TOTAL	3.551.768.681,83	3.831.992.847,74	2.924.226.767,42	2.398.273.754,39

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

Considerando apenas os valores totais, percebe-se que houve períodos de maior execução de recursos e períodos em que os valores empenhados e liquidados foram muito inferiores ao limite orçamentário, como ilustra o Gráfico a seguir:

Gráfico 3 - Valores totais destinados ao FUNDURB entre 2007 e 2016 (valores em R\$ milhões, atualizados pelo IPCA para 2018)

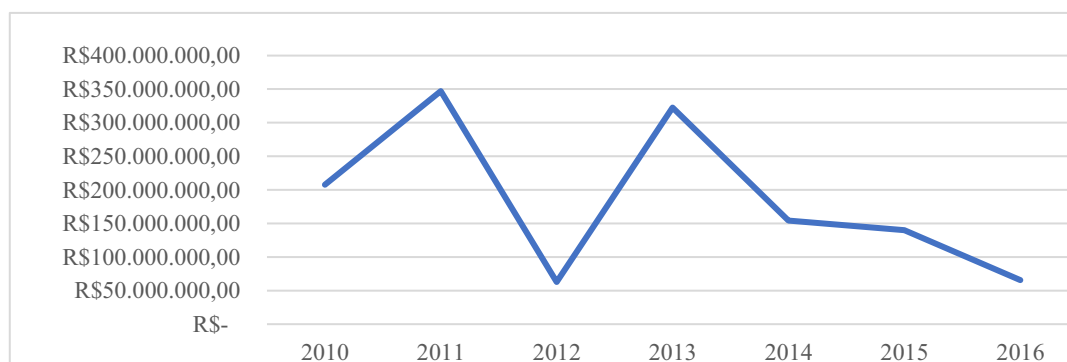


Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

A partir do gráfico, é possível observar uma proximidade entre as curvas referentes ao orçamento inicial e atualizado, com exceção dos anos de 2011 e 2012, em que durante a execução os limites orçamentários foram majorados consideravelmente. Quando considerados os valores empenhados, percebe-se uma tendência de aproximação gradativa de valores orçados, tanto inicialmente como atualizados, e posterior distanciamento no final do período, que denota crescimento e ligeira queda na execução. A comparação de valores empenhados e liquidados não permite afirmar a existência de um padrão. Por outro lado, ao se analisar o fluxo

financeiro de recursos do fundo a partir dos dados disponíveis sobre o saldo ao final de cada exercício entre 2010 e 2016 (SMUL, 2011f, 2011g, 2012h, 2013g, 2014e, 2015f, 2016i), percebe-se uma grande oscilação seguida por uma tendência de diminuição dos saldos a partir de 2013, como é possível observar no Gráfico 4:

Gráfico 4 – Saldos financeiros do FUNDURB ao final do exercício entre 2010 e 2016 (em R\$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)



Fonte: Balançetes Financeiros do Fundo de Desenvolvimento Urbano – SMUL

Embora não haja uma tendência marcada e não seja possível fazer uma análise do período todo, também é possível observar oscilações de um ano para o outro que indicam forte ligação com o aquecimento e desaquecimento do mercado imobiliário. Nesse sentido, anos em que o saldo foi maior, 2010 e 2013, coincidem com períodos de aumento da arrecadação, enquanto os anos em que o saldo foi menor, 2012 e de 2014 a 2016, coincidem com uma diminuição da arrecadação de outorga onerosa. Vale ressaltar, também, que os saldos financeiros são ditados pela liquidação dos recursos, que depende da conclusão das obras por parte de entes privados.

6.2 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS DO FUNDURB POR SECRETARIA

O contraste entre os diferentes estágios da despesa requer um mergulho nos valores destinados e executados por cada secretaria ano longo dos anos, bem como o peso relativo de tais valores em face dos totais orçados, atualizados, empenhados e liquidados referentes ao FUNDURB em cada ano.

6.2.1 SEHAB

Tabela 3 – Recursos do FUNDURB destinados à SEHAB entre 2007 e 2016 (em R\$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)

Ano	Orçado - A	Atualizado - B	Empenhado - C	% (C/B)	Liquidado - D	% (D/B)
2007	72.736.952,00	72.736.952,00	0,00	0	0,00	0
2008	85.461.805,00	105.972.638,20	67.031.351,00	63	54.318.835,20	51
2009	86.012.453,72	86.012.453,72	85.930.451,19	100	84.518.495,53	98
2010	50.302.859,76	47.266.034,30	47.266.034,29	100	40.654.338,85	86
2011	45.132.112,60	104.095.033,90	100.253.979,08	96	78.785.751,93	76
2012	41.385.921,00	81.392.311,30	81.207.220,16	100	75.251.515,04	92
2013	39.126.600,00	105.543.631,80	105.121.341,64	100	88.853.770,57	84
2014	85.678.782,00	117.409.917,40	105.252.722,82	90	94.418.753,14	80
2015	312.320.243,35	221.144.312,62	142.752.500,35	65	125.447.365,66	57
2016	146.800.875,31	146.800.875,31	94.011.527,74	64	94.011.527,74	64

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

A análise dos valores do fundo destinados à SEHAB na lei orçamentária municipal mostra que as ações pertinentes à pasta configuraram uma prioridade do FUNDURB ao longo de todo o período. Em média, a secretaria teve um peso relativo de 26% no total de recursos, sendo destinatária de pelo menos cerca de 20% das dotações do fundo todos os anos, com exceção de 2014, que recebeu 14%, 2015 e 2016, que recebeu 55% e 46% das dotações respectivamente. Vale destacar que o incremento do orçamento de SEHAB nos últimos anos se explica pela alteração das regras que regem o fundo com a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014 detalhada no capítulo anterior.

Com a atualização do orçamento durante os anos, o padrão de prioridade de SEHAB se confirmou. Os valores destinados à pasta foram aumentados na maioria dos anos, chegando a quase triplicar em 2013. Isso ocorreu com exceção dos anos de 2010, em que houve priorização de SMC (SMUL, 2010b) e de 2015, a inclusão tardia de projetos implementados por SMSP não incluídos no plano de aplicação original (SMUL, 2015a). Dessa forma, a atualização fez com que a média de participação da secretaria no total do orçamento em cada ano se elevasse para 30%.

No que diz respeito à execução de recursos, SEHAB empenhou, em média, 78% do próprio limite orçamentário atualizado e liquidou 68% de seus recursos. Em relação a outras secretarias, foi responsável por, pelo menos, 21% do total empenhado pelo fundo, chegando a 50% em 2013, com exceção do primeiro ano,

2007, o primeiro ano de implementação do fundo, em que não empenhou recurso algum⁴⁰. Ademais, a taxa entre valores empenhados e o orçamento atualizado se elevou ao longo dos anos, atingindo cerca de 100% e voltou a cair entre 2014 e 2016.

6.2.2 SIURB

Tabela 4 – Recursos do FUNDURB destinados à SIURB entre 2007 e 2016 (em R\$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)

Ano	Orçado - A	Atualizado - B	Empenhado - C	% (C/B)	Liquidado - D	% (D/B)
2007	69.100.104,40	69.100.104,40	52.304.909,55	76	32.290.317,98	47
2008	85.461.805,00	185.452.504,33	115.254.044,30	62	101.734.505,98	55
2009	85.930.451,19	97.410.805,39	97.251.148,71	100	94.517.638,70	97
2010	50.613.371,24	17.594.324,13	17.448.382,31	99	14.447.967,63	82
2011	45.132.112,60	74.249.604,60	72.901.474,52	98	54.851.704,17	74
2012	41.385.921,00	135.197.485,58	135.197.485,58	100	133.062.707,09	98
2013	52.168.800,00	39.697.449,50	30.189.884,35	76	19.158.139,18	48
2014	313.339.545,60	328.867.095,06	256.843.515,30	78	233.221.449,22	71
2015	153.003.116,74	109.875.599,95	100.051.605,18	91	87.637.020,35	80
2016	153.367.544,92	55.415.695,47	45.315.143,54	82	42.173.539,39	76

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

Assim como SEHAB, observa-se que SIURB se beneficiou da maior parte dos recursos do FUNDURB e a participação da pasta no orçamento, tanto aprovado em lei como atualizado, cresceu ao longo dos anos. Durante a gestão de Gilberto Kassab, SIURB recebeu, em média, 20% das dotações destinadas do fundo na lei municipal, enquanto durante a gestão de Fernando Haddad, foram 38% do total, chegando a 48% no ano de 2016.

A atualização do orçamento anual, por sua vez, na maior parte dos exercícios favoreceu a pasta, chegando a aumentar as dotações destinadas à pasta em 227% em 2012. De forma semelhante a SEHAB e pelas mesmas razões, o incremento orçamentário ocorreu com exceção dos anos de 2010 e 2015.

⁴⁰ Os dados disponíveis utilizados pela pesquisa não revelaram o motivo de tal discrepância. Entretanto, é possível aventar a possibilidade de os recursos do FUNDURB destinados a SEHAB naquele ano terem sido utilizados em projetos cuja dotação orçamentária encontra-se no orçamento da própria secretaria, em um código distinto do 98, utilizado para recursos do fundo, o que impossibilita a aferição de tais valores.

No que tange à execução de recursos, SIURB se destacou por ser a secretaria que empenhou e liquidou a maior parte de seu limite orçamentário ao longo dos anos, empenhando, em média, 86% e liquidando 73% dos valores atualizados, sem que houvesse variação significativa entre as gestões.

6.2.3 SMSP

Tabela 5 – Recursos do FUNDURB destinados à SMSP entre 2007 e 2016 (em R\$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)

Ano	Orçado - A	Atualizado - B	Empenhado - C	% (C/B)	Liquidado - D	% (D/B)
2007	18.184.238,00	29.094.780,80	22.324.150,38	77	2.061.144,86	7
2008	42.730.902,50	36.321.267,12	30.537.796,14	84	17.378.977,86	48
2009	57.942.987,70	53.022.835,90	4.886.086,54	9	2.579.698,30	5
2010	23.288.361,00	12.479.196,93	12.072.866,00	97	4.058.770,96	33
2011	23.295.449,47	30.574.822,47	24.952.772,47	82	19.890.257,76	65
2012	33.108.736,80	40.006.390,30	38.510.679,26	96	37.665.596,19	94
2013	27.388.620,00	27.388.620,00	20.495.231,04	75	16.892.181,96	62
2014	105.262.503,60	99.387.387,12	40.273.873,36	41	14.515.849,50	15
2015	2.215,83	83.935.254,12	77.245.966,30	92	25.259.801,35	30
2016	2.071,11	64.867.896,78	38.494.990,36	59	34.903.282,10	54

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

De forma geral, a participação de SMSP na destinação de recursos do fundo foi mediana, tanto no orçamento como em sua execução, não figurando entre as pastas mais nem menos expressivas. A partir do contraste de valores orçados e atualizados em cada ano, no entanto, tem-se que a pasta aumentou sua participação de forma significativa nos últimos anos, principalmente com a atualização durante o ano⁴¹, variando de uma média de 9% do total do fundo na gestão do prefeito Gilberto Kassab a uma média de 17% na gestão Haddad. Além disso, a proporção de recursos destinados a SMSP no orçamento, em face de outras pastas, foi maior na segunda metade da gestão Haddad, seguindo o mesmo padrão de SEHAB e SIURB, fato possivelmente explicado pelas alterações trazias pelo novo Plano Diretor, que priorizam obras de mobilidade urbana.

⁴¹ Os orçamentos iniciais de 2015 e 2016 continham dotações mínimas destinadas a SMSP, fato explicado pela inclusão tardia de projetos (SMUL, 2015a).

No que tange à execução de recursos, com exceção de 2009, ano em que SMSP empenhou apenas 9% de seu limite orçamentário atualizado⁴², a pasta conservou, em média, a terceira posição entre as secretarias que executaram maior proporção dos respectivos limites. Os dados mostram, entretanto, que, ainda com a discrepância ocorrida em 2009, SMSP executou, em média, mais recursos durante a gestão Kassab do que a gestão Haddad.

6.2.4 SMC

Tabela 6 – Recursos do FUNDURB destinados à SMC entre 2007 e 2016 (em R\$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)

Ano	Orçado - A	Atualizado - B	Empenhado - C	% (C/B)	Liquidado - D	% (D/B)
2007	40.005.323,60	40.005.323,60	13.250.007,70	33	6.512.967,10	16
2008	85.461.805,00	28.031.472,04	12.058.752,03	43	10.966.944,12	39
2009	71.608.709,32	71.608.709,32	20.272.161,02	28	11.643.151,18	16
2010	54.028.997,52	71.389.048,73	71.386.819,82	100	61.375.969,54	86
2011	50.955.611,00	89.701.181,01	82.029.580,31	91	64.010.960,16	71
2012	41.385.921,00	68.880.457,18	68.386.411,84	99	63.619.131,62	92
2013	39.126.600,00	5.154.293,09	64.974,27	1	64.974,27	1
2014	44.063.373,60	44.063.373,60	22.239.400,38	50	12.092.102,39	27
2015	33.237.462,00	16.995.797,82	10.303.229,36	61	7.983.402,23	47
2016	10.356.598,56	16.518.158,54	10.992.835,32	67	8.054.529,98	49

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

Assim como SMSP, a pasta teve, em geral, uma participação mediana na distribuição de recursos do FUNDURB. Entretanto, durante a gestão Kassab em especial no seu segundo mandato, SMC observou um aumento de importância relativa a outras secretarias, consagrando-se como prioridade no orçamento de 2010, em que chegou a se beneficiar de 37% dos valores atualizados. Tal tendência cessou marcadamente na atualização dos valores orçados para 2013, quando o peso da secretaria no orçamento do fundo em relação às demais caiu de 19% para 2%, ainda

⁴² Os dados disponíveis para a pesquisa não permitem tirar conclusões sobre os possíveis motivos que expliquem tal discrepância. Entretanto, é possível aventar a possibilidade de a secretaria ter utilizado parte dos recursos de seu limite ou “cota” do FUNDURB a partir da suplementação de dotações destinadas a projetos no seu orçamento, no código da própria pasta, da mesma forma como ocorrido com SEHAB em 2007.

que, em reunião, tivesse sido solicitada suplementação com base no excesso de arrecadação em relação ao previsto (SMUL, 2013d). Nos anos seguintes, a baixa participação se manteve, assim como a apresentação de demandas em reunião, que, em sua maioria, não eram atendidas.

A execução de recursos por parte de SMC oscilou ao longo dos anos, apresentando baixos índices em 2013, quando empenhou apenas 1% de seu limite atualizado⁴³.

6.2.5 SVMA

Tabela 7 – Recursos do FUNDURB destinados à SVMA entre 2007 e 2016 (em R\$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)

Ano	Orçado - A	Atualizado - B	Empenhado - C	% (C/B)	Liquidado - D	% (D/B)
2007	69.954.763,59	71.821.781,13	28.702.992,85	40	16.016.449,82	22
2008	85.461.805,00	94.862.603,55	61.924.526,06	65	45.314.611,03	48
2009	85.937.011,39	85.937.011,39	76.432.045,23	89	65.478.321,22	76
2010	50.318.385,33	42.749.232,48	41.361.590,28	97	37.358.597,41	87
2011	46.631.663,44	82.984.852,20	77.482.351,00	93	51.151.686,50	62
2012	41.385.921,00	34.551.725,91	34.444.087,68	100	33.033.977,52	96
2013	35.213.940,00	3.898.873,82	534.730,20	14	534.730,20	14
2014	-	-	-	0	-	0
2015	-	-	-	0	-	0
2016	-	-	-	0	-	0

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

De forma geral, SVMA teve uma participação de média na distribuição dos recursos do FUNDURB, sendo destinatária de, em média 20% dos recursos totais no orçamento inicial e 16% no orçamento atualizado, caso sejam considerados apenas os anos em que a secretaria foi contemplada com recursos do fundo. Entretanto, a comparação ao longo dos anos permite traçar uma distinção clara entre as duas administrações da prefeitura: SVMA não participou da distribuição de recursos do

⁴³ Da mesma forma como SEHAB em 2007 e SMSP em 2009, os dados orçamentários não permitem explicar o motivo de tão baixa execução. Nesse caso, porém, a triangulação com dados de prestações de contas realizadas em reunião do CG-FUNDURB foi possível e revelou que naquele ano SMC empenhou na verdade cerca de 22 milhões de reais de recursos do fundo (SMUL, 2014a), o que leva a crer que a possibilidade aventada nos outros casos de fato ocorreu.

fundo em orçamentos elaborados durante a gestão do prefeito Fernando Haddad. Além disso, o acompanhamento da atualização orçamentária mostra que a pasta perdeu recursos ou importância relativa a outras na maioria dos anos.

No que diz respeito à execução dos recursos, por outro lado, SVMA foi, em média, uma das secretarias que mais empenhou e liquidou recursos. Considerando-se os anos em que foi incluída no orçamento do fundo, a pasta liquidou o equivalente a 17% dos recursos liquidados, em média, atrás apenas de SEHAB e SIURB.

6.2.6 SMT

Tabela 8 – Recursos do FUNDURB destinados à SMT entre 2007 e 2016 (em R\$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)

Ano	Orçado - A	Atualizado - B	Empenhado - C	% (C/B)	Liquidado - D	% (D/B)
2007	18.184.238,00	25.457.933,20	18.637.309,60	73	324.529,62	1
2008	42.730.902,50	36.321.267,12	33.907.446,30	93	33.217.293,63	91
2009	42.965.225,59	42.965.225,59	29.481.656,68	69	23.624.217,57	55
2010	23.288.361,00	2.588.113,20	2.588.113,19	100	2.588.111,60	100
2011	23.293.993,60	34.213.053,10	34.070.500,77	100	25.378.841,68	74
2012	22.072.491,20	30.349.675,40	30.349.675,40	100	21.433.784,36	71
2013	15.650.640,00	28.040.730,00	28.040.730,00	100	20.804.127,93	74
2014	-	-	-	0	-	0
2015	59.827.431,60	6.580.157,83	-	0	-	0
2016	3.106,67	3.106,67	-	0	-	0

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

Apesar de a função Transporte representar uma das mais importantes áreas da política de desenvolvimento urbano na implementação do FUNDURB, como será demonstrado em seguida, SMT foi, durante o período estudado, a segunda secretaria a receber menos recursos do fundo, atrás apenas de SMDU, que apenas passou a ser incluída no orçamento do fundo nos últimos três exercícios. A pasta recebeu, em média, 7% dos recursos no orçamento inicial de cada ano, o que com remanejamentos foi reduzida a 6%. A variação ao longo dos anos mostra um ligeiro aumento da participação da pasta seguido por um declínio marcado por sua ausência na distribuição de 2014, que foi seguida pela não-execução dos recursos orçados para

SMT em 2015 e 2016. No total, a secretaria foi responsável por apenas 5% dos recursos provenientes do FUNDURB liquidados durante todo o período estudado.

Uma possível explicação para a baixa participação de SMT no orçamento do fundo se mostra a partir do olhar mais detalhado para os projetos realizados pela pasta com tais recursos. Nos primeiros anos, a pasta dividia a responsabilidade por projetos descritos como “Melhoria de Calçadas e ruas” com SMSP, que passaram a ser realizados apenas pela segunda. O mesmo ocorre com SIURB, que, a partir de 2014 passa a executar projetos denominados “Implantação e requalificação de corredores de ônibus” e “Implantação e requalificação de terminais de ônibus urbanos”, classificados na função transporte, os quais antes eram implementados por SMT. A transferência da responsabilidade se torna clara em 2015, quando SMT deixa de executar recursos destinados aos mesmos projetos que recebem aporte para SIURB em 2016. Além disso, os projetos descritos como “Implantação de Vias Cicláveis - Ciclovias, Ciclofaixas e Ciclorrotas”, dentro do programa “Melhoria da mobilidade urbana universal”, cujas dotações conferem limites orçamentários à pasta no âmbito do FUNDURB, passaram a ser executados pela Companhia de Engenharia e Tráfego (CET) (SMUL, 2014c, pág. 2) com recursos de outros dois fundos: o Fundo Municipal de Desenvolvimento de Trânsito (FMDT) e o Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) em dotações que constavam no orçamento inicial com valores simbólicos de R\$1.000,00.

No que diz respeito à execução de recursos, nos anos em que SMT foi incluída no orçamento, é possível afirmar que a pasta empenhou e liquidou grande parte dos valores orçados. Após 2014, entretanto, essa tendência se inverteu, na medida em que os projetos destinados inicialmente à pasta passaram a ser executados por outros órgãos.

6.2.7 SMDU

Tabela 9 – Recursos do FUNDURB destinados à SMDU entre 2007 e 2016 (em R\$ 1,00, atualizado pelo IPCA para 2018)

Ano	Orçado - A	Atualizado - B	Empenhado - C	% (C/B)	Liquidado - D	% (D/B)
2007	-	-	-	0	-	0
2008	-	-	-	0	-	0

2009	-	-	-	0	-	0
2010	-	-	-	0	-	0
2011	-	-	-	0	-	0
2012	-	-	-	0	-	0
2013	-	-	-	0	-	0
2014	61.199.130,00	19.815.561,63	-	0	-	0
2015	5.538.469,08	4.341.920,45	244.139,97	6	-	0
2016	6.213.337,80	53.848.927,60	53.661.566,70	100	51.129.437,46	95

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

Como pasta gestora do FUNDURB e responsável pelo planejamento urbano do município, SMDU não pode ser considerada uma secretaria setorial como as anteriores. Sua participação no orçamento do fundo iniciou-se apenas em 2014, quando a pasta assumiu projetos para a integração de equipamentos públicos nos chamados “Territórios CEUs”, considerados estratégicos para a agenda de desenvolvimento urbano naquele momento, classificados no orçamento como “Requalificação de Bairros e Centralidades” e implementados em conjunto com SMSP.

Em 2014, como houve uma mudança nos procedimentos de acompanhamento da execução orçamentária, a integralidade dos recursos se mantinha congelada e, à medida em que eram liquidados por cada secretaria, as respectivas cotas poderiam ser descongeladas mediante a aprovação (SMUL, 2014a). Dessa forma, intensificaram-se os remanejamentos tanto entre projetos da mesma secretaria como entre pastas. Os recursos não empenhados devido a questões inerentes à capacidade licitatória da pasta⁴⁴ foram, portanto, remanejados para atender solicitações de outras pastas (SMUL, 2014b, p. 2). Já em 2015 e 2016, as dificuldades técnicas foram superadas e os projetos foram implementados.

6.2.8 Síntese da distribuição por secretaria

A partir da observação da composição do orçamento do FUNDURB no período estudado, foi possível traçar algumas conclusões a partir de padrões que se repetiram no decorrer dos anos, bem como descartar a existência de outros. De forma geral, independente do prefeito ou partido político que ocupava a gestão municipal no

⁴⁴ De acordo com informações obtidas na entrevista do entrevistado nº13.

momento, SEHAB e SIURB receberam mais recursos no orçamento inicial, tendência que se manteve com a atualização do orçamento e também com a execução dos recursos, uma vez que apresentaram índices elevados tanto de empenho como liquidação em relação às outras secretarias. A participação de SMSP, SMC e SVMA, por outro lado, pode ser considerada mediana. Entretanto, a variação do peso relativo de SMC e SVMA ao longo dos anos mostra a prioridade dada pelas gestões de Gilberto Kassab à realização de obras por tais pasta com recursos do fundo. SMT e SMDU, por sua vez, foram beneficiadas com menos recursos do FUNDURB, relativamente, tanto no orçamento inicial como atualizado, e também executaram uma menor parte de seus respectivos limites orçamentários, em média.

6.3 DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS NO ORÇAMENTO POR FUNÇÃO

Embora não coincida completamente com as áreas definidas por lei como prioritárias para receber investimento com recursos do FUNDURB, a classificação orçamentária formal da despesa pública em funções pode ser usada como uma *proxí* que permite uma análise das diferentes áreas e atende a necessidade de investigar o equilíbrio entre elas. O Quadro a seguir ilustra a correspondência entre as áreas prioritárias do FUNDURB e as funções orçamentárias que receberam recursos ao longo do período estudado:

Quadro 5 – Correspondência entre áreas de investimento do FUNDURB, funções orçamentárias

ÁREA PRIORITÁRIA	FUNÇÃO
I - 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;	Habitação ⁴⁵
II – implantação de sistema de transporte público coletivo, sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres;	Transporte
III - ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à	Urbanismo/Saneamento/ Gestão Ambiental

⁴⁵ Até 2013, projetos habitacionais de interesse social realizados por SEHAB eram classificados no orçamento como pertencentes à função urbanismo. Para efeito de consistência da análise, devido a sua natureza, tais projetos foram considerados como já pertencentes à função habitação.

implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade;	
IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;	Urbanismo
V - proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como Zona Especial de Preservação Cultural - ZEPEC;	Cultura
VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.” (grifo nosso).	Gestão Ambiental

Fonte: Adaptado da legislação municipal (SÃO PAULO, 2014); Base de dados da execução orçamentária – SF

É importante ressaltar que a análise por secretaria é relevante para entender a distribuição entre os diferentes órgãos que recebem recursos do FUNDURB, porém ela não encerra o entendimento sobre a decisão alocativa envolvendo as diferentes áreas da política pois as pastas podem realizar projetos com recursos do fundo em mais de uma área. O Quadro a seguir relaciona as secretarias beneficiárias de recursos do FUNDURB com as funções segundo as quais os projetos implementados por elas foram classificados no orçamento municipal:

Quadro 6 – Correspondência entre Secretarias beneficiárias do FUNDURB e funções orçamentárias

Secretaria	Função
SEHAB	Urbanismo ⁴⁶ / Habitação
SIURB	Saneamento/Transporte
SMSP	Urbanismo
SMC	Cultura
SMVA	Gestão Ambiental
SMT	Transporte
SMDU	Urbanismo

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

Importa, dessa forma, voltar a análise para a distribuição de recursos do FUNRDURB entre as funções orçamentárias no orçamento municipal para entender,

⁴⁶ Idem.

principalmente, o que a distingue da distribuição entre as secretarias setoriais. A Tabela 10 a seguir traz os valores orçados e atualizados para projetos classificados em cada uma das funções:

Tabela 10 - Distribuição de recursos destinados ao FUNDURB no orçamento inicial e atualizado por função orçamentária por ano e totais entre 2007 e 2016 (corrigido pelo IPCA para 2018)

Ano	Habituação	%	Saneamento	%	Transporte	%	Cultura	%	Urbanismo	%	Gestão Ambiental	%	TOTAL
VALORES ORÇADOS (R\$)													
2007	72.736.952,00	25	69.100.104,40	24	18.184.238,00	6	40.005.323,60	14	18.184.238,00	6	69.954.763,59	24	288.165.619,59
2008	85.461.805,00	20	85.461.805,00	20	42.730.902,50	10	85.461.805,00	20	42.730.902,50	10	85.461.805,00	20	427.309.025,00
2009	86.012.453,72	20	85.930.451,19	20	42.965.225,59	10	71.608.709,32	17	57.942.987,70	13	85.937.011,39	20	430.396.838,91
2010	50.302.859,76	20	50.613.371,24	20	23.288.361,00	9	54.028.997,52	21	23.288.361,00	9	50.318.385,33	20	251.840.335,85
2011	45.132.112,60	19	45.132.112,60	19	23.293.993,60	10	50.955.611,00	22	23.295.449,47	10	46.631.663,44	20	234.440.942,71
2012	41.385.921,00	19	41.385.921,00	19	22.072.491,20	10	41.385.921,00	19	33.108.736,80	15	41.385.921,00	19	220.724.912,00
2013	39.126.600,00	19	52.168.800,00	25	15.650.640,00	8	39.126.600,00	19	27.388.620,00	13	35.213.940,00	17	208.675.200,00
2014	85.678.782,00	14	281.515.998,00	46	31.823.547,60	5	44.063.373,60	7	166.461.633,60	27	-	0	609.543.334,80
2015	312.320.243,35	55	30.216.684,13	05	150.152.700,81	27	33.237.462,00	6	38.001.848,32	7	-	0	563.928.938,61
2016	146.800.875,31	46	45.061.863,74	14	106.236.639,70	34	10.356.598,56	3	8.287.557,07	3	-	0	316.743.534,38
TOTAL	964.958.604,73		786.587.111,29		476.398.739,99		470.230.401,60		438.690.334,46		414.903.489,75		
VALORES ATUALIZADOS (R\$)													
2007	72.736.952,00	24	69.100.104,40	22	25.457.933,20	8	40.005.323,60	13	29.094.780,80	9	71.821.781,13	23	308.216.875,13
2008	105.972.638,20	22	185.452.504,33	38	36.321.267,12	7	28.031.472,04	6	36.321.267,12	7	94.862.603,55	19	486.961.752,36
2009	86.012.453,72	20	97.410.805,39	22	42.965.225,59	10	71.608.709,32	16	53.022.835,90	12	85.937.011,39	20	436.957.041,31
2010	47.266.034,30	24	17.594.324,13	9	2.588.113,20	1	71.389.048,73	37	12.479.196,93	6	42.749.232,48	22	194.065.949,77
2011	104.095.033,90	25	74.249.604,60	8	34.213.053,10	8	89.701.181,01	22	30.574.822,47	7	82.984.852,20	20	415.818.547,28
2012	81.392.311,30	21	135.197.485,58	35	30.349.675,40	8	68.880.457,18	18	40.006.390,30	10	34.551.725,91	9	390.378.045,67
2013	105.543.631,80	50	39.697.449,50	19	28.040.730,00	13	5.154.293,09	2	27.388.620,00	13	3.898.873,82	2	209.723.598,21
2014	117.409.917,40	19	252.131.558,49	41	76.735.536,56	13	44.063.373,60	7	119.202.948,75	20	-	0	609.543.334,80
2015	221.144.312,62	50	34.275.468,17	8	78.164.206,36	18	16.995.797,82	4	92.293.257,82	21	-	0	442.873.042,79
2016	146.800.875,31	44	20.183.513,54	6	35.233.217,48	10	16.518.158,54	5	118.718.895,49	35	-	0	337.454.660,36
TOTAL	1.088.374.160,55		925.292.818,15		390.068.958,02		452.347.814,95		559.103.015,59		416.806.080,48		

Fonte: Base de dados da execução orçamentária – SF

Devido à exata correspondência entre função e secretaria, os investimentos em Habitação, Cultura e Gestão Ambiental apresentam o mesmo padrão das respectivas secretarias SEHAB, SMC e SVMA. Habitação foi a função que recebeu mais recursos, enquanto Cultura e Gestão Ambiental obtiveram uma participação mediana, porém com marcada distinção entre duas gestões do período estudado, uma vez que receberam mais recursos nos primeiros anos, durante a gestão do prefeito Gilberto Kassab relativamente a outras funções.

A análise de valores destinados às outras funções, por outro lado, mostra o impacto das regras introduzidas pelo PDE de 2014. Saneamento, uma das funções de projetos realizados por SIURB, embora tenha sido, tanto no orçamento inicial como no atualizado, a segunda a receber mais recursos no total, atingiu um pico em 2014, ano em que chegou a concentrar 46% do orçamento inicial do fundo, mas perdeu espaço significativo em 2015 e 2016, exercícios em que os valores a ela destinados não superaram 10% do total destinado ao fundo. A função Transporte, por sua vez, obteve um aumento expressivo em sua participação após a alteração das regras que garantiram recursos para esta função. Da mesma forma, Urbanismo teve sua participação aumentada nos últimos anos, principalmente no orçamento atualizado. Foram identificadas duas causas para este fato: a introdução de SMDU no orçamento do fundo para a realização de projetos considerados estratégicos; e a implementação por parte de SMSP de projetos relacionados a reforma de passeios públicos, que, assim como a função Transporte, encontram-se no escopo da prioridade cristalizada no Plano Diretor “implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados analisados na pesquisa, foi possível caracterizar e compreender a alocação de recursos do FUNDURB, as regras formais e informais que regem a alocação de recursos do fundo, bem como os resultados concretos desse processo ao longo do ano, isto é, a distribuição dos recursos. Tal entendimento revelou as dinâmicas e lógicas próprias do instrumento, o que permitiu a extração de conclusões acerca da contribuição de sua escolha e uso para o conflito distributivo em torno dos recursos destinados à política urbana ou políticas do urbano no município de São Paulo.

No que diz respeito ao local onde se dava a tomada de decisão, foram identificadas outras instâncias além do Conselho Gestor do fundo, que, de acordo com as regras formais, seria a única, se não, a mais importante arena decisória para a discussão da distribuição de recursos detentora da titularidade da decisão. Como apontado pelos entrevistados, na Junta Orçamentária – e as secretarias participantes, mesmo antes da formalização, em 2013 – era decidido, em linhas gerais, como seria pautada a distribuição de recursos pelo CG-FUNDURB. O gabinete do prefeito não pode ser considerado uma instância decisória, mas é necessário citar o papel dos prefeitos como atores, que eram acionados excepcionalmente.

Apesar do Poder Legislativo ter um papel importante de discussão e aprovação do orçamento no processo orçamentário do município como um todo, a Câmara Municipal não foi apontada como um local determinante para a deliberação da alocação de recursos do FUNDURB. O contraste entre as decisões realizadas em reunião e as Leis Orçamentárias Anuais como aprovadas pela Câmara Municipal ao longo dos anos mostraram que a distribuição aprovada pelo Conselho Gestor anualmente era acatada integralmente pelo Poder Legislativo. Ainda assim, ela pode ser considerada uma importante arena “ad hoc” devido à importância de alterações introduzidas pela revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014 e o crucial impacto sobre a distribuição de recursos.

Os atores que participaram do processo, por sua vez, podem ser classificados de acordo com o papel por eles desempenhado. O secretário da pasta gestora do FUNDURB - inicialmente SMPU, depois SMP e, por fim, SMDU – exercia uma função direcionadora, impulsionava pela adoção de critérios próprios do fundo. A partir de 2014, a pasta gestora também passou a figurar no orçamento, tornando-se

beneficiária dos recursos, o que demonstra uma tentativa de direcionar o FUNDURB para uma determinada concepção de desenvolvimento urbano. Os secretários das pastas chamadas “meio”, isto é, SF, SMG e a pasta responsável pelo Planejamento orçamentário - SMP e depois SEMPLA – eram responsáveis pelo alinhamento da discussão sobre a alocação de recursos do FUNDURB com questões orçamentário-financeiras da prefeitura como um todo, além de conciliar prioridades do plano de governo do prefeito em questão. Com a criação da Junta Orçamentária, o secretário municipal de Negócios Jurídicos também passou a desempenhar um papel relevante no processo, embora não fizesse parte do CG-FUNDURB. Os secretários das pastas que se beneficiavam dos recursos do fundo, por sua vez, participavam do Conselho Gestor, apresentavam e negociavam suas próprias prioridades, mas não tinham o mesmo poder decisório dos outros. De forma semelhante, representantes da sociedade civil organizada participavam das reuniões do CG-FUNDURB e tinham voto, mas seu papel era reduzido, exerciam uma função mais fiscalizatória do que decisória.

No que diz respeito às questões incidentes sobre o processo orçamentário do FUNDURB, os dados indicaram temas que eram objeto de disputa nas arenas identificadas e matérias cujo conflito sobre elas incidente era retirado daquele espaço de discussão, que não admitiam debate entre os atores durante o período estudado. Dentre as questões programáticas, isto é, ligadas aos objetivos do fundo, a abrangência das áreas da política fora estabelecida legalmente e não admitia questionamento. Entretanto, havia disputa por recursos entre elas, e o incremento de regras formais a partir do PDE de 2014 evidencia essa rivalidade. A distribuição dos projetos no território também foi identificada como uma questão não conflituosa. Considerada caso a caso no âmbito das secretarias, ela não influenciava as decisões sobre a alocação de recursos do fundo como um todo. De forma geral, constatou-se que as regras informais do funcionamento do FUNDURB e do contexto institucional em que ele se insere privilegiam questões financeiras. A viabilidade e escassez de recursos para determinadas secretarias, áreas ou projeto específicos eram o maior ponto de disputa, o que torna, por exemplo, o tempo de execução dos projetos um critério relevante.

A análise do produto do processo orçamentário do FUNDURB confirmou hipóteses levantadas nas entrevistas. As secretarias que mais receberam recursos orçamentários durante o período, SEHAB e SIURB, também foram as que mais

executavam mais e receberam mais recursos em relação às outras. SMC e SVMA, apesar de lograrem uma participação mediana de forma geral, receberam mais recursos durante as gestões de Gilberto Kassab, o que indica uma priorização da realização de obras por tais pastas com recursos do fundo naquele período. com recursos do fundo. Quando considerada a distribuição de recursos por funções, por sua vez, a alteração na proporção de recursos destinados a projetos de Transporte torna patente o impacto do incremento de regras formais introduzidas pelo PDE de 2014.

Dessa forma, pode-se concluir que os resultados da pesquisa reiteram temas abordados na análise teórica e contribuem para a confirmar o entendimento do fundo em questão como instrumento na definição oferecida por Lascoumes e Le Galès (2007 e 2012). Concebido como um objeto técnico, um fundo contábil para a destinação de recursos da OODC, o FUNDURB, no entanto, abriga e influencia disputas políticas na medida em que estabelece critérios e procedimentos, isto é, regras formais e informais sobre o que pode ser discutido e o que não pode, o que fica aberto a negociação naquele espaço, por quem e como deve ser decidido.

Ao direcionar o uso dos recursos, quem são os atores responsáveis por esse uso e as condições em isso deve ocorrer, o FUNDURB determina parcialmente o comportamento dos atores (IMMERGUT, 1998; LASCOUMES; LE GALÉS, 2007). Foi possível observar elementos das correntes institucionalistas, tanto a abordagem cálculo como a abordagem cultural (HALL; TAYLOR, 1996). Ao disputar por recursos para a suas próprias pastas, os secretários municipais agiam estrategicamente de acordo com os próprios interesses e objetivos. Entretanto, o “costume”, ou regra informal de privilegiar o Plano de Governo da gestão em questão reduzia sua margem de negociação. Além disso, a destinação de uma porcentagem definida de recursos a serem utilizados exclusivamente para a compra de terrenos para habitação social influenciou a estratégia de SEHAB para dar vazão às despesas da pasta, que agora trabalhava com 30% do total, adicionado de uma parcela variável, nas palavras dos entrevistados.

Os dados da pesquisa permitem inferir que a escolha e uso do FUNDURB durante o período estudado estruturou o privilégio de determinados interesses e assim produziu relações assimétricas de poder (DIMAGGIO; POWELL, 1991), embora não tenha sido responsável por todas elas, sendo algumas anteriores e maiores do que o fundo. O desequilíbrio entre membros do poder público e representantes de

organizações da sociedade civil no âmbito do CG-FUNDURB, de acordo com os entrevistados, encontra-se ligado ao caráter extremamente técnico das discussões e à própria natureza do fundo, que desencorajava e dificultava a participação. No que diz respeito à influência no resultado final das discussões, ademais, o fato de o CG-FUNDURB não ser a principal arena decisória dificultava ainda mais o atendimento de demandas da sociedade civil organizada. Dessa forma, as regras formais e informais, que variavam nas distintas arenas decisórias, condicionavam a permeabilidade a determinadas demandas (IMMERGUT, 1998). Por exemplo, o surgimento da demanda pela compra de terrenos para a habitação social e de mobilidade urbana não encontrou vazão no âmbito do conselho gestor e no funcionamento do fundo e, por isso, apenas foi introduzida quando da revisão do PDE.

A assimetria de poder entre as secretarias municipais, por outro lado, ainda que cristalizada no uso do instrumento, parece ter raízes em um contexto institucional e no processo orçamentário da prefeitura como um todo, no sentido de Peres (2018). Tanto a supremacia das pastas de Finanças, Planejamento e Governo na decisão sobre a alocação de recursos do FUNDURB como o poder de barganha de SIURB, que passa a abarcar projetos anteriormente implementados por SMT a partir de 2014 devido a sua capacidade instalada, são exemplos de como a contribuição do institucionalismo histórico se mostra importante para que se relativize conclusões pautadas em análises de instituições isoladas, como demonstram Hall e Taylor (1996). Como apontado pelo entrevistado nº 7, o cenário de escassez de recursos e racionamento impede o FUNDURB de operar em uma lógica de investimento financeiro de recursos visando a promoção de desenvolvimento urbano para a preservação de capital, não consumo de recursos. Um exemplo consiste na composição da Junta Orçamentário-financeira durante a gestão do prefeito Fernando Haddad, que excluiu a participação de SMDU, embora a secretaria tivesse um papel proeminente na elaboração do Plano de Metas daquela gestão.

A instrumentalização produz efeitos específicos que independem de seus objetivos como descritos (LASCOURMES; LE GALÈS, 2007). Nesse sentido, a análise permitiu verificar a produção de inércia na medida em que o FUNDURB, ao institucionalizar um conselho-gestor com uma composição definida que decide em etapas e procedimentos sedimentados sobre investimentos em um rol determinado de áreas da política urbana, deixa margem a pouco questionamento e aumenta a resistência a pressões externas. O exemplo mais marcante de inércia consiste na

subvinculação de recursos do fundo introduzida pelo PDE de 2014, que desequilibra a distribuição de recursos por áreas da política de forma perene. Outro efeito consiste na construção particular da realidade, na representação específica de um problema e pode ser observado na categorização próprias das áreas prioritárias que merecem receber recursos do FUNDURB, introduzida pelo PDE de 2002, a partir de categorias estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, e mantida pelo PDE de 2014. O terceiro tipo de efeito da instrumentalização diz respeito à problematização do tema tratado, isto é, uma interpretação própria da realidade traduzida em teorias implícitas sobre o que se pretende concretamente, e foi constatado na ausência de disputa sobre o significado da promoção de desenvolvimento urbano durante o uso do instrumento, considerado como um dado.

Depreende-se, portanto, que a relação entre os objetivos do FUNDURB, como descritos, e a realidade de seu uso e resultado evidencia uma lógica dissimulada da instrumentalização, no sentido de Lascoumes e Le Galès (2012). Dentre o que comporta a discussão sobre o significado tanto abstrato quanto concreto de desenvolvimento urbano, a decisão sobre a alocação de recursos do fundo não parte da avaliação da pertinência dos projetos com um ideal de desenvolvimento urbano a ser alcançado, mas por questões de ordem financeira de investimentos da prefeitura. Os dados obtidos mostraram uma primazia de critérios financeiros sobre critérios estritamente programáticos, principalmente nos âmbitos que não o CG-FUNDURB. A análise de conformidade dos projetos aprovados aos objetivos estabelecidos legalmente era realizada por um técnico, o Secretário-Executivo do FUNDURB, permanecendo afastada da discussão política.

O mesmo pode ser sustentado em relação à distribuição de recursos no território. Apesar de o caráter redistributivo do FUNDURB constar na concepção do instrumento, suas regras formais e ser considerado um dado para muitos dos entrevistados, a decisão sobre a localização dos projetos era realizada caso a caso, não se revelando como um critério geral, uma preocupação com a localização cumulada dos investimentos, o que corrobora para a visão de que a OODC teria apenas um caráter arrecadatório (CYMBALISTA; SANTORO, 2006). Faz-se necessário salientar que se trata de uma pesquisa não-normativa e seu objetivo não consiste em fazer um juízo de valor, isto é, avaliar o FUNDURB como um instrumento bom ou ruim ou se suas regras beneficiam ou prejudicam a distribuição de recursos de alguma forma. Nem mesmo se o instrumento foi capaz de ser redistributivo ou não.

Considerando a pergunta que se buscou responder, a análise dos dados permitiu identificar três dimensões distintas do conflito distributivo por recursos da política urbana no município em que se insere o FUNDURB: (1) a disputa entre secretarias; (2) a competição entre as áreas da política; e (3) a distribuição dos investimentos no território.

É possível afirmar que a configuração do FUNDURB, no que diz respeito ao processo de alocação de seus recursos durante o período estudado, teve reflexos sobre a disputa entre as secretarias beneficiárias por recursos para investimento. Como já mencionado, a influência sobre a estratégia dos atores consiste no elemento central, na medida que as possibilidades e constrangimentos oferecidos moldavam tanto a elaboração de planos de aplicação de recursos como a escolha de priorizar projetos durante a execução (IMMERGUT, 1998). Além disso, tendências no atendimento de demandas de áreas específicas e as diferentes arenas em que isso ocorreu demonstraram que a distribuição de recursos entre áreas da política adiciona uma camada ao conflito que muito se assemelha à dimensão orgânica, mas independe dela. Ficou demonstrada também a importância da capacidade instalada das secretarias para a realização de investimentos, na medida em que se priorizou a velocidade de execução de recursos.

No que diz respeito à distribuição de investimentos no espaço urbano, admite-se que, apesar de configurar um elemento central na concepção do instrumento, a redistribuição de recursos da OODC não consistiu em uma questão política durante o período estudado. Tratada como automática, a relação entre a implementação do fundo e a distribuição de investimentos no território tornou-se um elemento de discurso. Faz-se necessário reconhecer, entretanto, que a decisão sobre a localização de investimentos de infraestrutura tem reflexos políticos inerentes sobre o território, independente de intencionalidade, ao mesmo tempo em que é influenciada pelo espaço herdado (MARQUES, 2017a). Nesse sentido, como afirmou o Entrevistado nº7, o FUNDURB acaba por ter um caráter redistributivo na medida em que as obras financiadas com recursos do fundo, essencialmente despesas de capital, tratam da instalação de infraestrutura; enquanto, nos locais onde há infraestrutura instalada, os gastos realizados têm o intuito de mantê-la e são despesas correntes derivadas, portanto, de outras fontes.

Pode-se concluir, dessa forma, que as regras formais e informais do FUNDURB determinam quem participa e quem está fora dos âmbitos de decisão, favorecem

assimetrias de poder, bem como delimitam o que pode ser discutido e o que não pode, formatando como ocorre a disputa por recursos, no sentido de Lascoumes e Le Galès (2007). A revisão do PDE de 2014 nesse processo, uma conjuntura crítica consoante com a teoria do equilíbrio pontuado abordada pelo institucionalismo histórico (PETERS, 2012a), apresenta-se marcante na medida em que as regras introduzidas por ela enrijecem o processo, diminuindo a discricionariedade dos atores, conferem vantagens a determinados atores e áreas e, por isso, intensificam a influência do fundo sobre o conflito distributivo.

Importa também considerar as questões que ficam abertas à discricionariedade dos atores (DIAMGGIO; POWELL, 1991; LASCOUMES; LE GALES, 2007, 2012;). Nesse sentido, embora a problematização particular colocada pelo instrumento indique o contrário, descrito anteriormente como uma lógica dissimulada da instrumentalização, faz parte da configuração do fundo o fato de a distribuição de recursos em si variar de acordo com mudanças nas prioridades, no cenário político, no mercado, no contexto institucional, no sentido de PERES (2018). A proporção de recursos destinados às diferentes secretarias, áreas da política e localidades não era tão rígida, principalmente antes de 2014, a ponto de ser impermeável a questões anteriores e maiores do que o instrumento, pertinentes ao processo orçamentário da prefeitura como um todo, no sentido de Peres (2018).

Faz-se necessário fazer uma ressalva e identificar o que ainda escapa a esta análise, que se limita às contribuições do FUNDURB. O financiamento das políticas do urbano em São Paulo é complexo e deriva de diversas fontes, cuja disponibilidade influencia, inclusive, a alocação de recursos do FUNDURB, como é o caso do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA). Além disso, Operações Urbanas Consorciadas, financiadas pelo mesmo fato gerador da OODC, competem por recursos e têm uma distribuição concentrada de investimentos, que foge por completo à lógica do fundo e não é por ela influenciada, o que demonstra que se governa por meio de uma multiplicidade de instrumentos com efeitos específicos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Ademais, caso houvesse dados disponíveis, a investigação de um período histórico mais abrangente, que abarcasse a utilização da outorga onerosa anteriormente à criação do fundo, poderia chegar a uma série histórica que revelaria uma tendência semelhante à encontrada nos dados avaliados por este estudo. Portanto, não é possível afirmar que a introdução do novo instrumento tenha determinado uma alteração no padrão de utilização dos recursos da política

urbana no município, nem tampouco dos recursos provenientes especificamente da outorga onerosa. A partir destas constatações, questiona-se se a instrumentalização, nesse caso, introduziu uma mudança que mascarou a ausência de mudança de política pública, possibilidade apontada por Lascoumes e Le Galès (2012) que não pode ser descartada por este estudo.

REFERÊNCIAS

BARAT, J. **O financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil** - O caso da área metropolitana de São Paulo. *Revista de Administração Pública*, v. 18, n. 2, p. 39-59, 1984.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

_____. **Lei Federal 10.527/01**. Estatuto das Cidades, 2001.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento - MTO**. Edição 2018. Brasília, 2017.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. **Vers une théorie sociologique de la planification urbaine**. In: *Sociologie du Travail*. 4/69, Paris, 1969.

CYMBALISTA, R. et al. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir após o Estatuto da Cidade: um panorama de implementação nos municípios brasileiros**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 9, n. 2, p. 73, nov. 2007.

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. **A outorga onerosa do direito de construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação**. In: CYMBALISTA, R. (coord.). *Política fundiária municipal e gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy/Fundação Getúlio Vargas, 2006.

DAHL, R. **Who governs? Democracy and power in an American City**. New Haven: Yale Press, 1961.

DIMAGGIO, P. & POWELL, W. **Introduction**. In: P. Dimaggio e W. Powell (Eds.). *The new institutionalism in organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FARIAS FILHO, J. A. **Políticas urbanas: notas aproximativas para a pesquisa avaliativa**. *Revista de Avaliação de Políticas Públicas*, v.1, pp. 55-69, 2012.

FIX, M. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. Editora Atlas, 2009.

_____. **Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando FACURY (Orgs.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Ed. Atlas, 2010.

GUIMARAENS, M. E. **Estatuto da Cidade e Instrumentos de Política Urbana**. *Revista da Faculdade de Direito Uniritter*, v. 1, n. 11, 2012.

GRINDLE, Merille S.; THOMAS, John W. **Public Choices and Policy Change: the political economy of reform in developing countries**. Baltimore; London: The Johns Hopkins University Press, 1991.

HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R., **Political Science and the Three New Institutionalisms**. *Political Studies*, 44: 936–957, 1996.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. & PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora)**, Tradução da 3ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IMMERGUT, E. **The theoretical core of the new institutionalism**. *Politics & Society*, Vol. 26, No. 1, March 1998.

KING, KEOHANE & VERBA: **Designing Social Inquiry. Chapter 1, The Science in Social Science**. Princeton University Press, 1996.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. *Revista Pós Ciências Sociais*, v.9, n. 18, 2012.

_____. **Introducion: Understanding Public Policy through its instruments – from the nature of instrumentsto the sociology of public policy instrumentation**. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution*, v. 20, n.1, 2007.

LEVY, E. **Democracia nas cidades globais: um estudo sobre Londres e São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

LIMONTI, R. M.; PERES, U. D.; CALDAS, E. **Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi**. *Revista de Administração Pública (Impresso)*, v. 48, p. 389-409, 2014.

LOWI, Theodore. **Four systems of policy, politics, and choice**. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LOWNDES, Vivianne. **Rescuing Aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics**. *Urban Studies*, Vol 38 (11), p. 1593-1971, 2001.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. **Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?** In: OSÓRIO, L. M. (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 215-250.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

MARQUES, E. e BICHIR, R. **Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo**. *Revista Espaço e Debates*, n. 42, pp. 9-30, 2002.

MARQUES, E. **Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado**. In: Marques, E. & Torres, H (org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005.

_____. **Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil**. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 32, n. 95, e329509, 2017a.

_____. **Estado e políticas públicas**. Aula ministrada no âmbito do programa de pós-graduação do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo/FFLCH-USP, 2017b.

_____. **Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**. In: BIB: *Boletim Bibliografico de Ciências Sociais*, No 43, pg. 67 a 102, 1997.

_____. **Notas sobre políticas e políticas urbanas**. CEM: Working Paper Series, 18. 2016.

MARX, K. e Engels, F. **O manifesto do Partido comunista**. Moscou: Ed. Progresso. (1987[1872]).

MARX, K. **O 18 de Brumário de Louis Bonaparte**. Lisboa: Ed. Avante, (1982[1869]).

MILLS, C. (1981) **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Ed., Cap 1, 2 e 12, pg. 11 a 59 e 319 a 349.

NOBRE, Eduardo A. C.. **Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana**. In: BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro. (Org.). *Eixos de estruturação da*

transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo. 1ed. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, v., p. 159-213.

PERES, P. **Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 23, No. 68, Out., 2008.

PERES, U. D.. **Análise da Governança do Orçamento Público.** In: Eduardo Cesar Leão Marques. (Org.). As políticas do urbano em São Paulo. 1aed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 1, p. 111-140.

PETERS, B. Guy. **Individuals, Institutions and Public Policy: Making the Linkages (Draft).** 1st International Conference on Public Policy: ICPP 2013, 2012a.

_____. **Institutional theory in Political Science – the New Institutionalism.** 3rd. Edition. London. The Continuum International Publishing Group, 2012b.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder e o socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, Parte II, 141 a 185, 1985.

_____. **Poder político e classes sociais.** São Paulo: Martins Fontes, 1986.

ROCHA, C. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações.** Civitas – Revista de Ciências Sociais, Vol. 05. No. 01, Jan.-Jun. 2005

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** Boitempo, 2015.

SANCHES, O. M. **Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal.** Revista de Administração Pública. vol. 36. n. 4. p. 627-670. Rio de Janeiro, jul.-ago. 2002.

SANTORO, P. F. **O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos.** Belo Horizonte: XI EnANPUR, 2015.

SANTORO, P. F.; LOPES, Mathews Vichr; LEMOS, Leticia Lindenberg. **Para onde vão os recursos do Fundurb?** [S.l: s.n.], 2016.

SÃO PAULO (Município). **Decreto Municipal nº43.231/03.** Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, 2003a.

_____. **Decreto Municipal nº43.811/03** Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, 2003b

_____. **Decreto Municipal nº47.661/06.** Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, 2006.

_____. **Decreto Municipal nº50.101/08.** Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, 2008.

_____. **Decreto Municipal nº51.437/10.** Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano, 2010.

_____. **Decreto Municipal Nº 53.687/13.** Cria a Junta Orçamentária, 2013.

_____. **Decreto Municipal nº57.547/16.** Regulamenta o Plano Diretor Estratégico de 2014, 2016.

_____. **Lei Municipal nº 13.430/02.** Plano Diretor Estratégico, 2002.

_____. **Lei Municipal nº 13.885/04.** Complementa o Plano Diretor Estratégico, 2002.

_____. **Lei Municipal nº 16.050/14.** Plano Diretor Estratégico, 2014.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana.** São Paulo, Pólis, 2001. xpp. (Cadernos Pólis, 4).

SF, SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS DE SÃO PAULO. **Quadro Detalhado da Despesa de 2003**. Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

_____. **Quadro Detalhado da Despesa de 2004**. Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

_____. **Quadro Detalhado da Despesa de 2005**. Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

_____. **Quadro Detalhado da Despesa de 2006**. Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>.

SKOCPOL, T. (1985). **“Bringing the state back in: strategies of analysis in current research”**. In: Evans, P.; Ruesschmeyer, D. e Skocpol, T. (org.). *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pg. 3 a 37.

SKOCPOL, T. & PIERSON, P., **“Historical Institutionalism in Contemporary Political Science”**. In: Katznelson I, Milner HV *Political Science: State of the Discipline*. New York: W.W. Norton, pp. 693-721, 2002.

SMUL, SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO DE SÃO PAULO. **Ata da 1ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 02 de outubro, 2003. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 23 de novembro, 2004. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Extrato da 1ª Reunião Extraordinária de 2006 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 20 de novembro, 2006. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Extrato da 1ª Reunião Extraordinária de 2007 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 14 de setembro, 2007. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Extrato da 1ª Reunião Extraordinária de 2008 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 29 de agosto, 2008. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária de 2009 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 10 de setembro, 2009a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária de 2009 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano (continuação)**, 21 de novembro, 2009b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 1ª Reunião Ordinária de 2010 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 03 de agosto, 2010a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2010 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 16 de agosto, 2010b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária de 2011 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 17 de fevereiro, 2011a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 1ª Reunião Ordinária de 2011 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 17 de junho, 2011b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2011 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 17 de agosto, 2011c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Extraordinária de 2011 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 19 de setembro, 2011d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 3ª Reunião Ordinária de 2011 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 03 de novembro, 2011e. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Balancete Financeiro do Desenvolvimento Urbano de janeiro de 2011**, 2011f. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890.

_____. **Balancete Financeiro do Desenvolvimento Urbano de dezembro de 2011**, 2011g. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890.

_____. **Ata da 1ª Reunião Ordinária de 2012 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 10 de fevereiro, 2012a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária de 2012 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 28 de março, 2012b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2012 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 06 de julho, 2012c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Extraordinária de 2012 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 10 de agosto, 2012d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 3ª Reunião Ordinária de 2012 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 10 de setembro, 2012e. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 3ª Reunião Extraordinária de 2012 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 16 de outubro, 2012f. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 4ª Reunião Extraordinária de 2012 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 26 de outubro, 2012g. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Balancete Financeiro do Desenvolvimento Urbano de dezembro de 2012**, 2012h. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890.

_____. **Ata da 1ª Reunião Ordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 06 de março, 2013a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 03 de abril, 2013b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Extraordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 17 de junho, 2013c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 15 de julho, 2013d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 3ª Reunião Ordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 11 de setembro, 2013e. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 4ª Reunião Ordinária de 2013 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 20 de dezembro, 2013f. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Balancete Financeiro do Desenvolvimento Urbano de dezembro de 2013**, 2013g. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890.

_____. **Ata da 1ª Reunião Ordinária de 2014 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 24 de abril, 2014a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2014 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 26 de junho, 2014b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 3ª Reunião Ordinária de 2014 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 26 de setembro, 2014c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 4ª Reunião Ordinária de 2014 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 05 de dezembro, 2014d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Balancete Financeiro do Desenvolvimento Urbano de dezembro de 2014**, 2014e. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890.

_____. **Ata da 1ª Reunião Ordinária de 2015 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 27 de março, 2015a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 2ª Reunião Ordinária de 2015 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 26 de junho, 2015b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 3ª Reunião Ordinária de 2015 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 24 de setembro, 2015c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 1ª Reunião Extraordinária de 2015 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 10 de novembro, 2015d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 4ª Reunião Ordinária de 2015 do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 04 de dezembro, 2015e. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Balancete Financeiro do Desenvolvimento Urbano de dezembro de 2015**, 2015f. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890.

_____. **Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 26 de fevereiro, 2016a. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 5ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 01 de abril, 2016b. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 6ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 10 de junho, 2016c. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 12 de julho, 2016d. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 4ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 09 de agosto, 2016e. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 5ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 07 de outubro, 2016f. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 7ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 07 de outubro, 2016g. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Ata da 8ª Reunião Ordinária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano**, 11 de novembro, 2016h. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=170243.

_____. **Balancete Financeiro do Desenvolvimento Urbano de dezembro de 2016**, 2016i. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=155890.

STEINMO, S.; THELEN, K. & LONGSTRETH, F. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SOUZA, M. L. de. **Desenvolvimento urbano: a problemática renovação de um “conceito”-problema**. Revista Território, ano III, nº 5, pp. 5-29, jul/dez, 1998.

TORRES, Haroldo da Gama et al. **Pobreza e espaço: padrões de segregação em São Paulo**. Estud. av., São Paulo, v. 17, n. 47, p. 97-128, Apr. 2003.

VILLANUEVA, L. F. A. **Estudio Introductorio**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea, Volume 1. Brasília, ENAP, 2007.

YANG, KAIFENG; MILLER, GERALD J. (eds). **Handbook of research methods in public administration**. CRC Pressa. Taylor & Francis Group, 2008. Capítulo 6 (Purpose and significance of research design).

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

A. Aprovação de projetos

1. Qual foi a sua participação nas decisões sobre a alocação de recursos do FUNDURB?
2. Você se lembra das regras para a aprovação de projetos?
3. Havia regras? Onde eram estabelecidas? Eram públicas?
4. Qual era o papel do Conselho-Gestor na aprovação dos projetos?
5. Havia outra esfera de decisão além do CG?
6. Como se davam as decisões fora do CG? Quem decidia?
7. Como se dava a distribuição de recursos entre as secretarias?
8. Que tipo de demanda era levada para as discussões?
9. Havia alguma pasta que pautava as decisões?
10. Havia alguma pasta que era desfavorecida de alguma forma?
11. Alterações na composição do conselho, motivo.

B. Localização dos projetos

12. Você se lembra se a localização dos projetos era um critério considerado durante as discussões?

C. Liberação e execução de recursos

13. E para o procedimento de liberação dos recursos?
14. Qual era o papel da Secretaria de finanças?
15. E para o processo de alocação de recursos nos projetos dentro das secretarias? Quem decidia?

D. Participação da sociedade civil

16. Você se recorda como se dava a participação de movimentos sociais setoriais e associações de bairros nas reuniões do Conselho Gestor?
17. Como você vê o espaço para a participação da sociedade civil?
18. Que tipo de organização era representada nas reuniões do conselho gestor?
19. Que tipo de demanda era levada por representantes da sociedade civil para as discussões?
20. Qual era o papel do CPMU?
21. Você se lembra se a localização dos projetos era um critério considerado durante as discussões?
22. Quem mais você considera que poderia contribuir para a pesquisa? Por favor, indique 2 nomes.

APÊNDICE B - SISTEMATIZAÇÃO DA PREVISÃO DA COMPETÊNCIA DO CG-FUNDURB

PDE de 2002	Art. 235 § 1º - O FUNDURB será administrado por um Conselho Gestor, composto por membros indicados pelo Executivo, garantida a participação da sociedade.
Dec. nº43.231/03	Art. 7º. Compete ao Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB: I - aprovar anualmente o plano de aplicação de recursos do Fundo com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor Estratégico; II - aprovar as contas anuais do Fundo antes de sua remessa aos órgãos de controle interno da Municipalidade; III - fornecer ao Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU os elementos necessários ao cumprimento do disposto no artigo 285 da Lei nº 13.430/02; IV - estabelecer normas, procedimentos e condições operacionais do Fundo; V - aprovar seu regimento interno; VI - fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo; VII - dirimir dúvidas quanto à aplicação das diretrizes e normas relativas ao Fundo nas matérias de sua competência.
Dec. nº 43.811/03	Não aborda o tema
Lei nº 13.885/04	Não aborda o tema
Dec. nº 47.661/06	Art. 7º. Compete ao Conselho Gestor do FUNDURB: I. aprovar anualmente o plano de aplicação de recursos do Fundo com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor Estratégico; II. aprovar as contas anuais do Fundo antes de sua remessa aos órgãos de controle interno da Municipalidade; III. fornecer ao Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU os elementos necessários ao cumprimento do disposto no artigo 285 da Lei nº 13.430, de 2002; IV. estabelecer normas, procedimentos e condições operacionais do Fundo; V. aprovar seu regimento interno; VI. dirimir dúvidas quanto à aplicação das diretrizes e normas relativas ao Fundo nas matérias de sua competência.

Decreto nº 50.101/08	Não aborda o tema
Decreto nº 51.437/10	Não aborda o tema
Resolução 002/11	<p>Artigo 1º - Compete ao Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, criado pelo artigo 235 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo:</p> <p>I – aprovar anualmente o plano de aplicação de recursos do Fundo com observância das diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Diretor Estratégico;</p> <p>II – aprovar as contas anuais do Fundo antes de sua remessa aos órgãos de controle interno da Municipalidade;</p> <p>III – fornecer ao Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU os elementos necessários ao cumprimento do disposto no artigo 285 da Lei nº 13.430/02;</p> <p>IV – estabelecer normas, procedimentos e condições operacionais do Fundo;</p> <p>V – aprovar seu regimento interno;</p> <p>VI – acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo;</p> <p>VII – dirimir dúvidas quanto à aplicação das diretrizes e normas relativas ao fundo nas matérias de sua competência.</p>
PDE de 2014	Art. 342 § 2º O Conselho Gestor do Fundo deverá analisar, anualmente, a prestação de contas do exercício anterior e aprová-la, se a considerar adequada e correta, garantindo sua publicação no sítio eletrônico da Prefeitura
Dec. nº 57.547/16	Não aborda o tema

Fonte:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb.

APÊNDICE C - SISTEMATIZAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DO CG-FUNDURB

PDE de 2002	Art. 235 § 2º - O plano de aplicação de recursos financeiros do FUNDURB deverá ser debatido pelo CPMU e encaminhado anualmente, anexo à lei orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal.
Dec. nº43.231/03	Art. 6º § 4º. As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de desempate. Art. 7º § 2º. O plano de aplicação dos recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB será apresentado ao Conselho Municipal de Política Urbana para debate, com vistas ao seu encaminhamento anual, juntamente com o projeto da lei orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal.
Dec. nº 43.811/03	Não aborda o tema
Lei nº 13.885/04	Não aborda o tema
Dec. nº 47.661/06	Art. 6º § 4º. As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de desempate. Art. 7º § 2º. O plano de aplicação dos recursos financeiros do FUNDURB será apresentado ao Conselho Municipal de Política Urbana previamente ao seu encaminhamento anual, juntamente com o projeto da lei orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal.
Decreto nº 50.101/08	Art. 1º § 4º As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de desempate.
Decreto nº 51.437/10	§ 4º. As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de desempate.
Resolução 002/11	Artigo 1º Parágrafo 1º - O plano de aplicação dos recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB será apresentado ao Conselho Municipal de Política Urbana para debate, com vistas ao seu encaminhamento anual, juntamente com o projeto da lei orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal. Artigo 2º § 4º. As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de desempate.

	<p>Artigo 11 – As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples dos membros presentes, cabendo ao Presidente o voto de desempate.</p> <p>Artigo 20 – As deliberações do Conselho Gestor serão tomadas por maioria de votos dos presentes.</p> <p>Artigo 21 – O voto vencido constará de ata, quando for solicitado por seu prolator e será por este redigido.</p>
PDE de 2014	<p>Art. 341 § 2º No caso de empate nas deliberações, caberá ao Presidente do Conselho Gestor do FUNDURB o voto de qualidade.</p> <p>Art. 342. O plano de aplicação de recursos financeiros do FUNDURB deverá ser aprovado pelo Conselho Gestor do Fundo e encaminhado, anualmente, anexo à lei orçamentária, para aprovação da Câmara Municipal.</p>
Dec. nº 57.547/16	Não aborda o tema

Fonte:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb.

APÊNDICE D - SISTEMATIZAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO CG-FUNDURB

PDE de 2002	Não aborda o tema
<p>Dec. nº43.231/03</p>	<p>Art. 6º. O Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB será presidido pelo Secretário Municipal de Planejamento Urbano e terá a seguinte composição:</p> <p>I - 1 (um) representante da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Econômico;</p> <p>II - 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente;</p> <p>III - 1 (um) representante da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano;</p> <p>IV - 1 (um) representante da Secretaria de Infra-Estrutura Urbana;</p> <p>V - 1 (um) representante da Secretaria do Governo Municipal;</p> <p>VI - 1 (um) representante da Secretaria Municipal das Subprefeituras; (Acrescenta inciso VI-A pelo DM 43.811/03)</p> <p>VII - 8 (oito) representantes das Subprefeituras, sendo um de cada uma das Macrorregiões Norte 1, Norte 2, Oeste, Centro, Leste 1, Leste 2, Sul 1 e Sul 2, nos termos do disposto do § 7º deste artigo;</p> <p>VIII - 1 (um) representante da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB;</p> <p>IX - 1 (um) representante da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB;</p> <p>X - 1 (um) representante do Conselho Municipal de Política Urbana;</p> <p>XI - 8 (oito) representantes de entidades da sociedade civil, sendo um de cada uma das Macrorregiões Norte 1, Norte 2, Oeste, Centro, Leste 1, Leste 2, Sul 1 e Sul 2, nos termos do disposto no § 7º deste artigo.</p> <p>§ 1º. A participação no Conselho não será remunerada, sendo, porém, considerada de relevante interesse público.</p> <p>§ 2º. Os membros a que aludem os incisos I a XI do "caput" deste artigo, e respectivos suplentes, serão designados pela Prefeita, mediante indicação dos órgãos e entidades mencionados.</p> <p>§ 3º. O mandato dos membros do Conselho Gestor será de dois anos, admitida recondução por uma única vez, tendo por termo final, no máximo, o término do mandato do Chefe do Executivo.</p>
<p>Dec. nº 43.811/03</p>	<p>Art. 1º. O "caput" do artigo 6º do Decreto nº 43.231, de 22 de maio de 2003, passa a vigorar acrescido do inciso VI-A, com a seguinte redação:</p> <p>"Art. 6º VI-A - 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Transportes;" (NR)</p> <p>Art. 2º. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.</p>

	PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 17 de setembro de 2003, 450° da fundação de São Paulo.
Lei nº 13.885/04	Não aborda o tema
Dec. nº 47.661/06	<p>Art. 6º. O Conselho Gestor do FUNDURB será composto pelos seguintes membros:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Secretário Municipal de Planejamento, que o presidirá; II. Secretário Municipal de Finanças; III. Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente; IV. Secretário Municipal de Habitação; V. Secretário Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras; VI. Secretário do Governo Municipal; VII. Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras; VIII. Secretário Municipal de Transportes; IX. 2 (dois) representantes do Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU. <p>§ 1º. Para o caso de impossibilidade de comparecimento às reuniões do Conselho Gestor do FUNDURB, os Secretários Municipais mencionados nos incisos I a VIII do "caput" deste artigo poderão designar o respectivo suplente, cuja indicação deverá recair sobre o Secretário-Adjunto ou o Chefe de Gabinete da Pasta.</p> <p>§ 2º. A participação no Conselho não será remunerada, sendo, porém, considerada de relevante interesse público.</p> <p>§ 3º. O mandato dos membros a que alude o inciso IX do Conselho Gestor será de um ano, admitida a recondução por uma única vez.</p>
Decreto nº 50.101/08	<p>Art. 1º O artigo 6º do Decreto nº <u>47.661</u>, de 6 de setembro de 2006, que regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, alterado pelo Decreto nº <u>47.688</u>, de 14 de setembro de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>"Art. 6º O Conselho Gestor do FUNDURB será composto pelos seguintes membros:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Secretário Municipal de Planejamento, que o presidirá; II - Secretário Municipal de Finanças; III - Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente; IV - Secretário Municipal de Habitação; V - Secretário Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras; VI - Secretário do Governo Municipal; VII - Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras; VIII - Secretário Municipal de Transportes; IX - Secretário Municipal de Cultura;

	<p>X - 3 (três) representantes do Conselho Municipal de Política Urbana - CPMU.</p> <p>§ 1º Em caso de impossibilidade de comparecimento às reuniões do Conselho Gestor do FUNDURB, os Secretários Municipais mencionados nos incisos I a IX do "caput" deste artigo poderão designar o respectivo suplente, cuja indicação deverá recair sobre o Secretário-Adjunto ou o Chefe de Gabinete da Pasta.</p> <p>§ 2º A participação no Conselho não será remunerada, sendo, porém, considerada de relevante interesse público.</p> <p>§ 3º O mandato dos membros a que alude o inciso X do Conselho Gestor será de 2 (dois) anos, admitida a recondução por uma única vez.</p>
Decreto nº 51.437/10	<p>Art. 1º. Os artigos 1º e 6º do Decreto nº 47.661, de 6 de setembro de 2006, que regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, passam a vigorar com a seguinte redação: (...)</p> <p>Art. 6º. O Conselho Gestor do FUNDURB será composto pelos seguintes membros:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, que o presidirá; II - Secretário Municipal de Planejamento; III - Secretário Municipal de Finanças; IV - Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente; V - Secretário Municipal de Habitação; VI - Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras; VII - Secretário do Governo Municipal; VIII - Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras; IX - Secretário Municipal de Transportes; X - Secretário Municipal de Cultura; XI - 3 (três) representantes do Conselho Municipal de Política Urbana - CPMU. <p>§ 1º. Em caso de impossibilidade de comparecimento às reuniões do Conselho Gestor do FUNDURB, os Secretários Municipais mencionados nos incisos I a X do "caput" deste artigo poderão designar o respectivo suplente, cuja indicação deverá recair sobre o Secretário-Adjunto ou o Chefe de Gabinete da Pasta.</p> <p>§ 2º. A participação no Conselho não será remunerada, sendo, porém, considerada de relevante interesse público.</p> <p>§ 3º. O mandato dos membros a que alude o inciso XI do "caput" deste artigo será de 2 (dois) anos, admitida a recondução por uma única vez.</p>
Resolução 002/11	<p>Artigo 2º - O Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB terá a seguinte composição:</p>

	<p>I - Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, que o presidirá; II - Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão; III - Secretário Municipal de Finanças; IV - Secretário Municipal do Verde e do Meio Ambiente; V - Secretário Municipal de Habitação; VI - Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras; VII - Secretário do Governo Municipal; VIII - Secretário Municipal de Coordenação das Subprefeituras; IX - Secretário Municipal de Transportes; X - Secretário Municipal de Cultura; XI - 3 (três) representantes do Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU (NR).</p> <p>§ 1º. Em caso de impossibilidade de comparecimento às reuniões do Conselho Gestor do FUNDURB, os Secretários Municipais mencionados nos incisos I a X do “caput” deste artigo poderão designar o respectivo suplente, cuja indicação deverá recair sobre o Secretário-Adjunto ou o Chefe de Gabinete da Pasta.</p> <p>§ 2º. A participação no Conselho não será remunerada, sendo, porém, considerada de relevante interesse público.</p> <p>§ 3º. O mandato dos membros a que alude o inciso XI do “caput” deste artigo será de 2 (dois) anos, admitida a recondução por uma única vez.</p>
PDE de 2014	<p>Art. 341. O Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB será administrado por um Conselho Gestor paritário, composto por 10 (dez) membros titulares e respectivos suplentes, assim definidos: I - 5 (cinco) representantes de órgãos do Poder Público; II - 5 (cinco) representantes da sociedade civil, oriundos dos seguintes Conselhos Municipais: a) 2 (dois) representantes do Conselho Municipal de Política Urbana - CMPU; b) 1 (um) representante do Conselho Municipal de Habitação - CMH; c) 1 (um) representante do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte - CMTT; d) 1 (um) representante do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CADES.</p> <p>§ 1º O Prefeito indicará a Presidência do Conselho Gestor do FUNDURB.</p> <p>Art. 341 § 3º O mandato dos conselheiros eleitos será de 2 (dois) anos, sendo permitida apenas uma recondução.</p>
Dec. nº 57.547/16	<p>Art. 4º A Presidência será exercida pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano.</p> <p>Parágrafo único. Em caso de impossibilidade de comparecimento às reuniões, o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano poderá</p>

designar, como suplente, o Secretário-Adjunto ou o Chefe de Gabinete da Pasta.

Art. 6º O Plenário será composto, de forma paritária, por 10 (dez) membros, com igual número de suplentes, na seguinte conformidade:

I - 5 (cinco) representantes do Poder Público, assim definidos:

- a) o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano;
- b) o Secretário do Governo Municipal;
- c) o Secretário Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico;
- d) o Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras;
- e) o Secretário Municipal de Habitação;

II - 5 (cinco) representantes da sociedade civil, oriundos dos seguintes colegiados:

- a) 2 (dois) do Conselho Municipal de Política Urbana;
- b) 1 (um) do Conselho Municipal de Habitação;
- c) 1 (um) do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte;
- d) 1 (um) do Conselho do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

§ 1º A definição dos representantes constantes do inciso II do “caput” deste artigo observará as normas de paridade de gênero previstas pela Lei nº 15.946, de 23 de dezembro de 2013, e pelo Decreto nº 56.021, de 31 de março de 2015.

§ 2º A participação no Conselho será considerada de relevante interesse público, vedada, porém, sua remuneração a qualquer título.

§ 3º Caso os Secretários Municipais não possam comparecer às reuniões, deverão designar, como seus suplentes, o respectivo Secretário-Adjunto ou Chefe de Gabinete.

Art. 8º Considerando o disposto no artigo 171, inciso VII, alínea “d” da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, e no artigo 18 do Decreto nº 56.268, de 22 de julho de 2015, a Secretaria Executiva do Conselho Gestor será exercida pela Secretaria Executiva dos órgãos Colegiados - SEOC, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento urbano – SMDU, (...).

Fonte:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb.

APÊNDICE E - SISTEMATIZAÇÃO DA DISCIPLINA DA ORGANIZAÇÃO DO CG-FUNDURB

PDE de 2002	Não aborda o tema
Dec. nº43.231/03	<p>Art. 6º § 5º. O Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada seis meses e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente.</p> <p>§ 6º. O funcionamento das reuniões do Conselho será disciplinado pelo Regimento Interno a ser aprovado por seus membros.</p> <p>Art. 9º. A secretaria executiva do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano será exercida pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, que fornecerá o apoio técnico e administrativo necessário, cabendo-lhe:</p> <p style="padding-left: 40px;">I - executar as funções de apoio técnico e administrativo ao Conselho Gestor;</p> <p style="padding-left: 40px;">II - a elaboração da proposta do plano de aplicação de recursos financeiros a ser apreciada anualmente pelo Conselho Gestor, observado o disposto no artigo 5º deste decreto e consideradas as demandas dos órgãos competentes responsáveis por seu cumprimento.</p> <p style="padding-left: 40px;">III - a publicação no Diário Oficial do Município das decisões, pareceres, manifestações e análises dos programas e projetos apoiados pelo Fundo.</p>
Dec. nº 43.811/03	Não aborda o tema
Lei nº 13.885/04	Não aborda o tema
Dec. nº 47.661/06	<p>Art. 6º § 5º. O Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada seis meses e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente.</p> <p>§ 6º. O funcionamento das reuniões do Conselho será disciplinado pelo Regimento Interno a ser aprovado por seus membros.</p> <p>Art. 7º § 1º. As manifestações e deliberações do Conselho Gestor do FUNDURB serão publicadas no Diário Oficial da Cidade.</p> <p>Art. 9º. A secretaria executiva do Conselho Gestor do FUNDURB será exercida pela Secretaria Municipal de Planejamento, que fornecerá o apoio técnico e administrativo necessário, cabendo-lhe:</p> <p style="padding-left: 40px;">I. executar as funções de apoio técnico e administrativo ao Conselho Gestor;</p> <p style="padding-left: 40px;">II. a elaboração da proposta do plano de aplicação de recursos financeiros a ser apreciada anualmente pelo Conselho Gestor, observado o disposto no artigo 5º deste decreto e consideradas as demandas dos órgãos competentes</p>

	<p>responsáveis por seu cumprimento;</p> <p>III. a publicação no Diário Oficial da Cidade das decisões, pareceres, manifestações e análises dos programas e projetos apoiados pelo Fundo.</p>
Decreto nº 50.101/08	<p>Art. 1º § 5º O Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada 3 (três) meses e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente.</p> <p>§ 6º O funcionamento das reuniões do Conselho será disciplinado pelo Regimento Interno a ser aprovado por seus membros." (NR)</p>
Decreto nº 51.437/10	<p>Art. 1º § 5º. O Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada 3 (três) meses e, extraordinariamente, sempre que convocado por seu Presidente.</p> <p>§ 6º. O funcionamento das reuniões do Conselho será disciplinado por seu Regimento Interno."</p>
Resolução 002/11	<p>Art. 2º § 5º. O Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada 3 (três) meses e, extraordinariamente, sempre que convocado por seu Presidente.</p> <p>CAPÍTULO IV DA ORGANIZAÇÃO</p> <p>Artigo 7º - O Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB compõe-se de:</p> <p>I – Presidência;</p> <p>II – Secretaria Executiva;</p> <p>III – Membros.</p> <p>CAPÍTULO V DAS REUNIÕES E DELIBERAÇÕES</p> <p>Artigo 8º - O Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB reunir-se-á ordinariamente e, extraordinariamente, mediante convocação do Presidente.</p> <p>Parágrafo 1º - A convocação das reuniões ordinárias ocorrerá com um prazo de antecedência de, no mínimo, 10 (dez) dias úteis, enquanto a das reuniões extraordinárias com um prazo de 3 (três) dias úteis.</p> <p>Parágrafo 2º - Na última reunião anual, o Presidente apresentará o calendário para o próximo ano.</p> <p>Parágrafo 3º - O representante titular diligenciará no sentido de convocar o seu suplente no caso de eventual impedimento.</p> <p>Parágrafo 4º - Ao proceder à convocação, o Presidente encaminhará aos representantes titulares a pauta da reunião.</p> <p>Parágrafo 5º - Independem de pauta ordinária os assuntos que, por motivos de urgência, a critério do Presidente, exijam deliberação imediata.</p> <p>Parágrafo 6º - As reuniões serão públicas.</p>

Parágrafo 7º - As reuniões ordinárias e extraordinárias durarão o tempo necessário aos seus objetivos, a critério do Presidente que poderá interrompê-las, caso julgue conveniente.

Artigo 9º - Na eventual impossibilidade de comparecimento do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, este indicará um dos membros do Conselho Gestor para presidir a reunião.

Não havendo indicação, ou verificada a ausência do membro indicado pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, presidirá o membro escolhido pelos representantes presentes.

Artigo 10 – As manifestações e deliberações do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB serão imediatamente enviadas ao Conselho Municipal de Política Urbana e publicadas no Diário Oficial da Cidade.

Artigo 12 – O Conselho reunir-se-á ordinariamente a cada três meses e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo seu Presidente.

Parágrafo único – Caso não haja número legal para instalar a reunião, decorridos trinta minutos da hora designada, o Presidente determinará que a ocorrência seja consignada em ata e declarará instalada a reunião, desde que verificada a presença de um terço dos representantes, cingindo-se os trabalhos à apreciação dos tópicos da pauta previamente publicada, exceto nos casos previstos no parágrafo 5º do Artigo 8º.

Artigo 13 – Os representantes declarar-se-ão impedidos ou suspeitos nos casos previstos em lei.

Parágrafo 1º - Ocorrendo quaisquer das hipóteses de impedimento ou suspeição objeto deste artigo, o representante comunicará ao Presidente, que o fará constar de ata.

Parágrafo 2º - Todo o representante titular terá direito a voto.

Parágrafo 3º - O Suplente só terá direito a voto na ausência, impedimento ou suspeição do seu titular.

Artigo 14 – As questões preliminares ou prejudiciais serão discutidas e votadas antes da matéria principal.

Artigo 15 – Durante os debates, qualquer intervenção oral será obrigatoriamente precedida de solicitação da palavra ao Presidente.

Parágrafo 1º - Os interessados diretos ou por via reflexa, no Expediente Administrativo em pauta, podem requerer a palavra ao Presidente.

Parágrafo 2º - O Presidente pode fixar, se entender oportuno, prazo não superior a 5 minutos para manifestação oral dos representantes ou interessados.

Artigo 16 – Qualquer representante do Conselho Gestor, poderá solicitar vista de Expediente Administrativo em pauta, devendo oferecer as razões do seu voto, por escrito, quando da votação.

Parágrafo 1º - Caberá ao Plenário, por maioria dos presentes decidir sobre o pedido de vista, que caso concedido, fixará o respectivo prazo, nunca superior a sete dias.

Parágrafo 2º - Nos casos definidos como urgentes pelo Prefeito ou pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, o prazo de que trata o parágrafo anterior, poderá ficar reduzido a 24 (vinte e quatro) horas, devendo o Presidente comunicar aos presentes a data e hora da próxima reunião para prosseguimento da votação.

Artigo 17 – Para instrução de Expedientes Administrativos em pauta, poderão o Conselho Gestor ou os representantes solicitarem o fornecimento de informações a quaisquer órgãos municipais.

Na hipótese de se afigurar oportuna consulta a órgãos não pertencentes à Administração Municipal, a solicitação será dirigida ao Presidente, que decidirá.

Artigo 18 – O Conselho Gestor poderá deliberar, convertendo o julgamento em diligência, no sentido de solicitar informações ou esclarecimentos a Órgãos Municipais, ou quaisquer entidades estranhas à Prefeitura. Essas providências deverão ser efetivadas a critério do Presidente.

Artigo 19 – Esgotadas as discussões sobre as matérias em julgamento, será colocado em votação, proclamando o Presidente o resultado.

Parágrafo único – Concluída a votação, será vedado o retorno ao debate relativo à matéria substantiva.

Artigo 22 – O resultado das deliberações poderá consubstanciar-se em:

I - Informação, quando se tratar de instrução, esclarecimento ou encaminhamento para a realização de estudos;

II - Pronunciamento, quando se tratar de solução de expediente administrativo específico, não podendo esta solução ser considerada como genérica, sendo vedada a aplicação a outras situações, sem prévia manifestação do Conselho;

III - Resolução, quando tiver caráter de Instrução Normativa, podendo ser aplicado a casos similares;

IV - Despacho, quando se tratar de ato de competência do Presidente;

Parágrafo 1º - Compete exclusivamente ao Presidente, por despacho e em nome do Conselho, a divulgação das deliberações tomadas em plenário;

Parágrafo 2º - Cada representante poderá externar publicamente o ponto de vista da entidade representada, ainda que em voto vencido.

Artigo 23 - As deliberações do Conselho Gestor constarão sempre das Atas das respectivas reuniões, as quais serão apreciadas para aprovação em reunião subsequente.

Parágrafo único - O extrato do resultado das deliberações do Conselho Gestor será publicado quarenta e oito horas após a reunião.

CAPÍTULO VI

DAS ATRIBUIÇÕES

SEÇÃO I – DA PRESIDÊNCIA

Artigo 24 - São atribuições do Presidente:

I - Convocar reuniões, presidi-las e resolver as questões de ordem;

II - Submeter ao Plenário os assuntos constantes da pauta da reunião;

III - Dar posse aos representantes dos órgãos e entidades representadas

no Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB;

IV - Consultar os órgãos e entidades representadas sobre a conveniência de substituição dos respectivos representantes;

V - Consultar entidades de direito público e privado, para obtenção de informações necessárias às atividades e finalidades do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.

SEÇÃO II - DO PLENÁRIO

Artigo 25 - É atribuição do Plenário do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB - decidir sobre as matérias constantes da pauta da reunião, bem como sobre outros assuntos que lhe forem submetidos pelo Presidente.

SEÇÃO III - DAS COMISSÕES INTERNAS

Artigo 26 – Poderão ser constituídas comissões internas para o melhor andamento dos trabalhos do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, permanentes ou temporárias.

Artigo 27 – As Comissões internas deverão ser instituídas por meio de resoluções que fixarão as atribuições para cada comissão.

Parágrafo 1º - A composição de cada comissão observará, sempre que possível, a participação proporcional dos representantes no Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano.

Parágrafo 2º - Poderão ser constituídas concomitantemente quantas comissões temporárias forem necessárias, com objetivos e prazos para apresentação de relatórios estabelecidos no momento de sua instituição.

SEÇÃO IV - DOS REPRESENTANTES

Artigo 28 - É atribuição dos representantes proferir votos, pedir informações, sugerir ao Presidente o exame de assuntos pertinentes ao Conselho Gestor, e ainda praticar outros atos para o fiel cumprimento de suas funções.

SEÇÃO V - DA SECRETARIA EXECUTIVA

Artigo 29 – A secretaria executiva do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano será exercida por indicação conjunta da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, que fornecerá o apoio técnico e administrativo necessário, cabendo-lhe:

I - Elaborar relatório anual de atividades realizadas pelo Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB;

II – Manter sob sua guarda e responsabilidade todo o expediente do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, bem como móveis e objetos por esta utilizados em suas atividades;

III – A elaboração da proposta do plano de aplicação de recursos financeiros a ser apreciada anualmente pelo Conselho Gestor, observado o disposto no artigo 5º do Decreto nº 47.661/06 e consideradas as demandas dos órgãos competentes responsáveis por seu cumprimento;

	<p>IV – Executar as seguintes tarefas:</p> <p>a) executar as funções de apoio técnico e administrativo ao Conselho Gestor;</p> <p>b) preparar a pauta dos trabalhos de cada reunião do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB;</p> <p>c) elaborar as atas das reuniões e publicação no Diário Oficial da Cidade das decisões, pareceres, manifestações e análises dos programas e projetos apoiados pelo Fundo, bem como dos respectivos extratos;</p> <p>d) registrar a entrada e movimentação do expediente do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB;</p> <p>e) codificar e arquivar, para consulta, os assuntos tratados nas reuniões;</p> <p>f) atender a outras determinações do Presidente do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB;</p> <p>g) promover o controle dos prazos;</p> <p>h) proceder à publicação de atos.</p> <p>CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS</p> <p>Artigo 30 - Os casos não previstos neste Regimento serão decididos pelo Plenário.</p> <p>Artigo 31 - Eventuais alterações, sempre que solicitadas por no mínimo seis de seus representantes ou pelo seu Presidente, serão submetidas à consideração do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.</p> <p>Artigo 32 - Este Regimento entrará em vigor na data de sua aprovação, revogadas as disposições em contrário.</p>
PDE de 2014	<p>Art. 342 § 1º Além do plano anual de aplicação de recursos aprovado, a Secretaria Executiva do FUNDURB deverá encaminhar ao CMPU, semestralmente, relatório detalhado dos recursos e das respectivas aplicações realizadas no período.</p>
Dec. nº 57.547/16	<p>Art. 3º O Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB será administrado por um Conselho Gestor, composto por:</p> <p>I - Presidência;</p> <p>II - Plenário;</p> <p>III - Secretaria Executiva.</p> <p>Parágrafo único. Poderão ser constituídas comissões internas, permanentes ou temporárias, para o melhor andamento dos trabalhos disciplinados por este decreto.</p>

Art. 5º São atribuições da Presidência:

- I - convocar reuniões, presidi-las e resolver as questões de ordem;
- II - aprovar a pauta das reuniões elaborada pela Secretaria Executiva;
- III - submeter ao Plenário os assuntos constantes da pauta das reuniões;
- IV - dar posse aos representantes da sociedade civil que compõem o FUNDURB;
- V - consultar entidades de direito público e privado para a obtenção de informações necessárias às atividades e finalidades do FUNDURB;
- VI - proferir o voto de qualidade nos casos de empate nas votações;
- VII - reportar ao Plenário a origem e o valor de todos os recursos que compõem o FUNDURB.

Art. 7º Compete ao Plenário:

- I - estabelecer normas, procedimentos e condições operacionais do FUNDURB;
- II - proferir votos, pedir informações e sugerir ao Presidente o exame de assuntos pertinentes;
- III - acompanhar a aplicação dos recursos do FUNDURB;
- IV - aprovar o Plano Anual de Aplicação e a Prestação de Contas Anual dos recursos do FUNDURB;
- V – encaminhar, anualmente, o Plano Anual de Aplicação dos recursos do FUNDURB, anexo ao projeto da Lei Orçamentária Anual, para a sua aprovação pela Câmara Municipal;
- VI – elaborar e aprovar o regimento interno do Conselho Gestor;
- VII - praticar outros atos para o fiel cumprimento de suas funções.

Art. 8º (...) a Secretaria Executiva do Conselho Gestor será exercida pela Secretaria Executiva dos órgãos Colegiados - SEOC, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento urbano – SMDU, cabendo-lhe:

- I - executar as funções de apoio técnico e administrativo e promover o controle dos prazos;
- II - registrar a entrada e movimentação do expediente, recepcionar demandas, elaborar a pauta de cada reunião e arquivar os assuntos tratados nas reuniões;
- III - elaborar os extratos e atas de reunião;
- IV – publicar, no Diário Oficial da Cidade e no site da Prefeitura do Município de São Paulo na internet, convocação, extrato, atas das reuniões e deliberações, os documentos apresentados e os balanços contábeis;
- V - elaborar e encaminhar, ao Conselho Municipal de Política Urbana, relatório semestral das atividades realizadas;

VI - atender às determinações do Presidente;

VII - receber e analisar a conformidade das solicitações de recursos com o Plano Anual de Aplicação aprovado conforme o disposto no inciso IV do artigo 7º deste decreto.

Art. 9º O regimento interno do Conselho Gestor deverá conter as regras constantes dos artigos 19, "caput" e § 1º, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 30 do Decreto nº 56.268, de 2015, bem como as seguintes:

I – o Conselho Gestor reunir-se-á ordinariamente a cada 3 (três) meses e extraordinariamente sempre que necessário, mediante convocação da Presidência;

II – durante a primeira reunião ordinária de cada exercício, deverá ocorrer a prestação de contas referente ao exercício anterior;

III – no terceiro trimestre de cada exercício, deverá ocorrer a apresentação do Plano Anual de Aplicação para o exercício seguinte;

IV – os materiais relativos à pauta deliberativa das reuniões deverão ser encaminhados à SEOC, de SMDU, com antecedência de 10 (dez) dias corridos da data da reunião e disponibilizados, aos conselheiros, em formato eletrônico, com antecedência de 5 (cinco) dias corridos;

V – as reuniões ordinárias e extraordinárias serão públicas e durarão o tempo necessário ao alcance de seus objetivos, ficando a critério do Presidente a sua interrupção, mediante motivação.

Fonte:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb.

APÊNDICE F - SISTEMATIZAÇÃO DAS REGRAS SOBRE O INVESTIMENTO DOS RECURSOS

PDE de 2002	<p>I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária;</p> <p>II - transporte coletivo público urbano;</p> <p>III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento;</p> <p>IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;</p> <p>V - proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC;</p> <p>VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.</p>
Dec. nº43.231/03	<p>I - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para a constituição de reserva fundiária;</p> <p>II - transporte coletivo público urbano;</p> <p>III - ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento;</p> <p>IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;</p> <p>V - proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como zonas especiais de preservação cultural (ZEPEC);</p> <p>VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.</p> <p>§ 1º. A aplicação de recursos do Fundo em regularização fundiária abrange a reurbanização dos assentamentos de interesse social utilizados ou destinados à população de baixa renda para possibilitar o acesso a moradia digna com infra-estrutura urbana, dotada de equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica, vias de circulação e saneamento ambiental nos termos da legislação municipal, e inclui a assistência técnica e jurídica eventualmente necessária para esta finalidade.</p> <p>§ 2º. O disposto no inciso III do "caput" deste artigo abrange os investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de</p>

	<p>melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou pólos de centralidade, preferencialmente, em parceria com a iniciativa privada.</p> <p>§ 3º. Na aprovação e implantação de qualquer projeto, público ou privado, com recursos do FUNDURB, em cumprimento ao disposto no artigo 103 da Lei nº 13.430/02, deverão ser considerados e respeitados os elementos estruturadores e integradores envolvidos, disciplinados nos artigos 101 a 145 da mesma lei.</p>
Dec. nº 43.811/03	Não aborda o tema
Lei nº 13.885/04	Não aborda o tema
Dec. nº 47.661/06	<p>I. na execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para a constituição de reserva fundiária;</p> <p>II. em transporte coletivo público urbano;</p> <p>III. no ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infra-estrutura, drenagem e saneamento;</p> <p>IV. na implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;</p> <p>V. na proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como Zonas de Preservação Cultural - ZEPEC;</p> <p>VI. na criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.</p> <p>§ 1º. A aplicação de recursos do FUNDURB em regularização fundiária abrange a reurbanização dos assentamentos de interesse social utilizados ou destinados à população de baixa renda para possibilitar o acesso à moradia digna com infra-estrutura urbana, dotada de equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica, vias de circulação e saneamento ambiental, nos termos da legislação municipal, e inclui a assistência técnica e jurídica eventualmente necessária para essa finalidade.</p> <p>§ 2º. O disposto no inciso III do "caput" deste artigo abrange os investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou pólos de centralidade.</p> <p>§ 3º. Na aprovação e implantação de qualquer projeto com recursos do FUNDURB, em cumprimento ao disposto no artigo 103 da Lei nº 13.430, de 2002, deverão ser considerados e respeitados os elementos estruturadores e integradores envolvidos, disciplinados nos artigos 101 a 145 da mesma lei.</p>

Decreto nº 50.101/08	Não aborda o tema
Decreto nº 51.437/10	Não aborda o tema
Resolução 002/11	<p>I – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para a constituição de reserva fundiária;</p> <p>II – transporte coletivo público urbano;</p> <p>III – ordenamento e direcionamento da expansão urbana, incluindo infraestrutura, drenagem e saneamento;</p> <p>IV – implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;</p> <p>V – proteção de outras áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como zonas especiais de preservação cultural (ZEPEC);</p> <p>VI – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;</p> <p>Parágrafo 1º - A aplicação de recursos do Fundo em regularização fundiária abrange a reurbanização dos assentamentos de interesse social utilizados ou destinados à população de baixa renda para possibilitar o acesso à moradia digna com infraestrutura urbana, dotada de equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica, vias de circulação e saneamento ambiental nos termos da legislação municipal, e inclui a assistência técnica e jurídica eventualmente necessária para esta finalidade.</p> <p>Parágrafo 2º - O disposto no inciso III do “caput” deste artigo abrange os investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou pólos de centralidade, preferencialmente, em parceria com a iniciativa privada.</p> <p>Parágrafo 3º - Na aprovação e implantação de qualquer projeto, público ou privado, com recursos do FUNDURB, em cumprimento ao disposto no artigo 103 da Lei nº 13.430/02, deverão ser considerados e respeitados os elementos estruturadores e integradores envolvidos, disciplinados nos artigos 101 a 145 da mesma lei.</p>

PDE de 2014

I - 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;

II - sistema de transporte coletivo público, sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres;

III - ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade;

IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes; V - proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC;

VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

§ 1º É vedada a aplicação dos recursos financeiros do FUNDURB em despesas de custeio e projetos, ressalvadas aquelas relacionadas com a elaboração de projetos destinados à execução das obras e intervenções de que trata o “caput” e para a elaboração de Planos de Bairro e Planos Regionais de Subprefeituras.

§ 2º Despesas com gerenciamento de obras ou projetos ficam limitadas no máximo ao valor de 10% (dez por cento) do destinado pelo FUNDURB para cada obra ou projeto. Art. 340. Os recursos arrecadados pelo FUNDURB deverão respeitar anualmente o limite de:

I - ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como ZEIS 3, conforme Mapa 4A anexo;

II - ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.

§ 1º Os recursos especificados no inciso I, que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de um ano, após este prazo, o Conselho Gestor poderá destinar este recurso para subsídio em programas estaduais e federais de provisão de Habitação de Interesse Social.

	<p>§ 2º Os recursos especificados nos incisos I e II do “caput”, que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de 2 (dois) anos, após este prazo, o Conselho Gestor poderá dar destinação diversa conforme previsto no art. 339.</p> <p>§ 3º No exercício seguinte ao ano de promulgação desta lei, aplicam-se os limites estabelecidos no “caput” ao saldo do FUNDURB</p>
<p>Dec. nº 57.547/16</p>	<p>I - 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;</p> <p>II – implantação de sistema de transporte público coletivo, sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres;</p> <p>III - ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à implantação de parques lineares, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade;</p> <p>IV - implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços públicos de lazer e áreas verdes;</p> <p>V - proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como Zona Especial de Preservação Cultural - ZEPEC;</p> <p>VI - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.</p> <p>§ 1º A aplicação de recursos em regularização fundiária abrangerá a reurbanização dos assentamentos de interesse social utilizados ou destinados à população de baixa renda para possibilitar o acesso à moradia digna com infraestrutura urbana, dotada de equipamentos urbanos de escoamento de águas pluviais, iluminação pública, abastecimento de água potável, sistemas de reúso de água, energia elétrica, vias de circulação e saneamento ambiental, nos termos da legislação municipal, e inclui a assistência técnica e jurídica eventualmente necessária para essa finalidade.</p> <p>§ 2º A aplicação de recursos em aquisição de terras ou imóveis abrangerá a complementação dos valores depositados em juízo pela Municipalidade em ações de desapropriação, respeitado o disposto no artigo 340 da Lei nº 16.050, de 2014, incluindo áreas qualificadas com multiplicidade de projetos e programas de utilidade pública que não descaracterizem os projetos habitacionais de interesse social nela contidos.</p>

§ 3º Em complementação às prioridades previstas neste artigo, terão relevância os investimentos propostos nas Redes de Estruturação e Transformação Urbana, preferencialmente nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e nas Macroáreas de Estruturação Metropolitana, de Qualificação da Urbanização, de Redução da Vulnerabilidade Urbana, de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental, de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental, de Contenção Urbana e Uso Sustentável e de Preservação de Ecossistemas Naturais, de acordo com os seguintes critérios:

I - pedidos que articulem políticas públicas setoriais no território, mediante integração de itens constantes dos incisos I a VI deste artigo e dos incisos I a VI do artigo 339 da Lei nº 16.050, de 2014;

II - pedidos que se enquadrem como Planos de Urbanização ou Projetos de Intervenção em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, conforme artigos 50, 51 e 52 da Lei nº 16.050, de 2014;

III - pedidos que se enquadrem como Projetos de Intervenção Urbana – PIU ou Áreas de Estruturação Local – AEL, conforme estabelece a Lei nº 16.050, de 2014; IV – pedidos que contemplem a realização de obras, projetos e serviços prestados por empresas públicas municipais, que estejam previstos na solicitação de recursos do FUNDURB.

Art. 12. Os recursos reservados para atendimento do limite de, ao menos, 30% (trinta por cento) destinados à aquisição de terrenos para a produção de Habitação de Interesse Social – HIS e, ao menos, 30% (trinta por cento) à implantação de sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres não executados no exercício de sua arrecadação deverão ser utilizados nos exercícios seguintes, mantidas as vinculações originais.

Parágrafo único. Caso a Secretaria solicitante não execute os recursos de que trata o “caput” deste artigo dentro dos prazos de reserva determinados nos §§ 1º e 2º do artigo 340 da Lei nº 16.050, de 2014, deverá prestar contas do respectivo exercício ao Conselho Gestor, que deliberará sobre a destinação dos recursos não utilizados.

Art. 13. Alternativamente ao cumprimento da exigência prevista para os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados), os recursos arrecadados como Cota de Solidariedade poderão ser depositados em conta contábil segregada no FUNDURB para HIS, conforme o disposto no inciso III do § 2º do artigo 112 da Lei nº 16.050, de 2014.

Fonte:

http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb.