

## Financiando o Desenvolvimento Urbano: O Fundurb e a Outorga Onerosa



## Financiando o Desenvolvimento Urbano: O Fundurb e a Outorga Onerosa

Diego Strobel, Jéssica Alves Magalhães e Giusepe Filocomo  
Ursula Peres (coordenadora das notas em financiamento público)

### Sumário Executivo:

- 1) Esta nota técnica examina os mecanismos, instrumentos de financiamento e destinação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) após as mudanças trazidas pelo Plano Diretor Estratégico de 2014. Analisa-se a evolução do fundo de 2014 a 2020 e as mudanças que impulsionaram seu fortalecimento - revertidos em investimentos urbanos para a cidade de São Paulo.
- 2) O PDE de 2014 inovou ao estabelecer a destinação de limites mínimos obrigatórios anuais de 30% dos recursos arrecadados pelo Fundurb para habitação de interesse social e 30% para sistemas de mobilidade. Tais inovações, entretanto, se concretizaram apenas a partir de 2018, graças à articulação de motivos normativos, operacionais e relativos à dinâmica econômica e imobiliária formal na cidade.
- 3) No período de 2014 a 2020, destaca-se a predominância da aplicação dos recursos do fundo pelas Secretarias Municipais de Habitação e Infraestrutura Urbana e Obras. Em termos territoriais, são claras a existência de investimentos em subprefeituras periféricas e a variação das prioridades espaciais na liquidação dos recursos.
- 4) Porém, o volume de receita efetivamente arrecadado indica que em nenhum ano as despesas foram equivalentes ao total de recursos disponíveis. O fundo teve em 2020 um saldo financeiro de cerca de R\$1 bilhão. A não execução dos recursos do fundo chama atenção tendo em vista a demanda não atendida em habitação social e mobilidade urbana.
- 5) Recomenda-se repensar a estrutura de gestão e execução dos recursos do fundo, em especial na vigência da Desvinculação de Recursos dos Estados e Municípios e do decreto municipal Nº 59.373.

## **Introdução**

Nesta NT focalizamos a análise dos mecanismos e instrumentos de financiamento do Plano Diretor Estratégico (PDE), previstos na Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, e seus impactos nos investimentos da cidade, em especial pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb).

Os dados apresentados indicam, por um lado, que a nova regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) incrementou a receita do Fundurb. Adicionalmente, a destinação de 30% dos recursos para Habitação e 30% para Mobilidade Urbana e Transporte indica um encadeamento positivo entre os mecanismos de financiamento e a política urbana do município.

Por outro lado, quando avaliamos a efetiva utilização dos recursos, seja por função ou por órgão, vemos que em nenhum ano a utilização se deu na totalidade do que foi previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, também chama atenção o saldo financeiro crescente do fundo, que também não é utilizado em sua totalidade.

Ao longo da nota, apresenta-se a evolução das receitas e despesas do Fundurb. Para isso, está organizada em duas seções além desta introdução e da seção sobre a discussão e recomendações da nota técnica. A primeira seção traz uma breve apresentação do tópico financiamento no PDE de 2014, com destaque para as mudanças na estruturação do Fundurb. A segunda seção apresenta as fontes de dados utilizados, a metodologia adotada, e os resultados da análise das receitas e despesas do Fundurb e do saldo financeiro. As despesas estão detalhadas por volume total, por áreas de gastos (secretarias municipais) e pela territorialização dos recursos liquidados por subprefeituras. Por fim, são apresentadas conclusões do estudo e recomendações de mudanças para aumento da efetividade do Fundurb.

### **1. Financiamento do PDE: o papel do Fundurb**

O Fundurb foi instituído em 2002, pelo PDE de São Paulo, sendo mantido na revisão do plano em 2014. Este fundo foi criado para alocar a

arrecadação de OODC que não estivesse associada a uma operação urbana específica. A OODC consiste em uma contrapartida financeira para se construir além do potencial construtivo básico ou coeficiente de aproveitamento básico permitido pela regulação urbanística. Ou seja, se o coeficiente de aproveitamento básico é igual a 1, é possível construir até uma vez a metragem do terreno sem a cobrança da OODC, mas a diferença entre o potencial construtivo básico e o potencial construtivo utilizado está sujeita à OODC. A receita proveniente da OODC vai para o Fundurb, que deve, por sua vez, distribuir especialmente os investimentos em infraestrutura, com especial atenção às regiões menos favorecidas da cidade<sup>1</sup>.

Com essa receita prevê-se o atendimento e implementação de objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos relacionados à lei do PDE e ao Programa de Metas do município. Um dos objetivos da política urbana realizada por meio dos recursos captados no Fundurb é a redução de desigualdades em infraestrutura urbana investindo em diferentes territórios da cidade (PAIM, 2019).

O PDE de 2014 avançou em relação ao anterior ao definir a destinação de limites mínimos anuais de 30% dos recursos arrecadados pelo Fundurb para Habitação de Interesse Social (HIS) e 30% para investimentos em sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres, conforme o Artigo 340 desta lei.

Por ser um fundo especial de despesas, sua aprovação implicou a existência de um conselho gestor. Esse conselho conta com representação do poder público e da sociedade civil e já teve diferentes conformações desde 2002. A mais recente foi aprovada em 2016<sup>2</sup> e prevê a participação paritária entre governo e sociedade civil, tendo as secretarias municipais

---

1 Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2016/07/28/para-onde-vao-os-recursos-do-fundurb/>>.

2 Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2016/5754/57547/decreto-n-57547-2016-regulamenta-o-fundo-de-desenvolvimento-urbano-fundurb-previsto-pelos-artigos-337-e-seguintes-da-lei-n-16050-de-31-de-julho-de-2014-plano-diretor-estrategico-pde>>.

de Governo, Gabinete, Justiça, Finanças e Desenvolvimento Econômico como representantes do governo, e os conselhos de Desenvolvimento Urbano, Política Urbana, Habitação, Trânsito e Transporte, e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, representando a sociedade civil. A lei e os decretos de regulamentação do fundo tornam seu conselho gestor responsável tanto pela decisão alocativa na LOA e por seu remanejamento durante a execução orçamentária, quanto pela aprovação de suas contas e balanços. Assim, o Conselho se configura como parte fundamental da efetivação da política urbana municipal.

Com os avanços normativos da criação do fundo e conselho em 2002 e da reestruturação no PDE 2014, a implementação dessas medidas também merece ser compreendida.

Nos primeiros anos após a sua criação, o Fundurb arrecadou pouco, algo correspondente a cerca de 0,5% do orçamento municipal, em média. De 2005 a 2013, observou-se um expressivo crescimento, chegando a 12% do investimento do município, segundo dados da Prefeitura. Diferentemente das Operações Urbanas, o Fundurb conseguiu arrecadar no centro expandido e viabilizar investimentos em regiões mais afastadas da cidade (Santoro *et al*, 2016; Guerresi, 2021). Ainda, as mudanças relativas às OODC realizadas em 2014 permitiram um novo impulso arrecadatário pelo fundo a partir de 2018. Dito isso, analisamos a seguir o comportamento das receitas, despesas e saldo financeiro do Fundurb a partir de 2014.

## **2. Análise dos Dados do Fundurb no período Pós PDE 2014**

### *Dados e metodologia*

Os dados apresentados nesta seção têm diferentes origens. Para as receitas foi utilizado o Sistema de Orçamento e Finanças (SOF) da Secretaria Municipal da Fazenda (SF-PMSP) — conferidas posteriormente junto ao balanço orçamentário do Fundurb<sup>3</sup>; para as despesas foram

---

3 Disponível em:

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/fundos/fundurb/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/)>.

utilizados os Quadros de Demonstrativo de Despesa<sup>4</sup> (QDD); e para as despesas por território utilizamos os dados disponíveis no site de monitoramento e avaliação do PDE<sup>5</sup> — visto que os QDDs não permitem a territorialização dos dados<sup>6</sup>. Os valores financeiros foram atualizados para Reais constantes de dezembro de 2020 pelo IPCA-IBGE.

*Receitas Arrecadadas pelo Fundurb:*

Para compreendermos como de fato foram utilizados os recursos do Fundo, é necessário, primeiro, apresentar a evolução de sua arrecadação nos últimos anos. O gráfico 1 apresenta a arrecadação do Fundurb entre 2014 e 2020, proveniente basicamente da OODC, como destacado anteriormente.

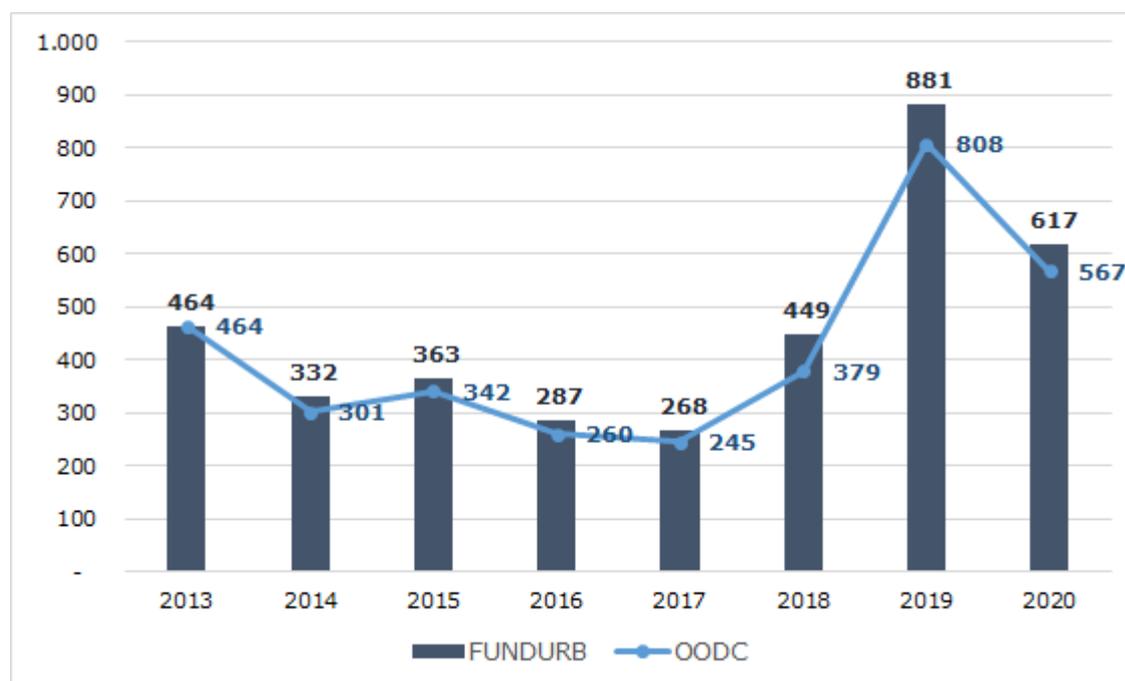
---

4 Disponível em: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.php>>.

5 Disponível em: <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>.

6 É importante destacar que há divergência entre os valores liquidados encontrados no portal de Monitoramento do PDE e nos QDDs. Ao incorporar nos valores de liquidação do QDD os restos a pagar processados de cada ano, a diferença diminui, mas continua existindo, de modo que a territorialização dos recursos liquidados adota valores relativos, em porcentagem.

### Gráfico 1. Receita Total Fundurb e Participação das OODC - em R\$ Milhões



Fonte: SOF/QDD. Elaboração dos autores. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

O gráfico 1 permite perceber que logo após a aprovação do PDE de 2014 não houve grande alteração de receitas. De fato, no período de 2015 a 2017, elas inclusive se reduziram. Esse processo aconteceu, provavelmente, pela articulação entre motivos normativos e operacionais e relativos à dinâmica econômica e imobiliária formal na cidade.

Em termos normativos e operacionais, é importante destacar que no momento da aprovação do PDE já havia um estoque de empreendimentos imobiliários aprovados que continuou seguindo as regras anteriores às mudanças de 2014, mediante o chamado "direito de protocolo".

Em termos econômicos e imobiliários, não menos importante foi o fato de que várias das previsões de crescimento de investimento foram frustradas pela crise econômica e fiscal na qual o país mergulhou entre 2015 e 2017. Após isso, houve uma mudança importante na macroeconomia brasileira que afetou diretamente o mercado imobiliário formal: a redução da taxa Selic. A redução progressiva dos juros orientou

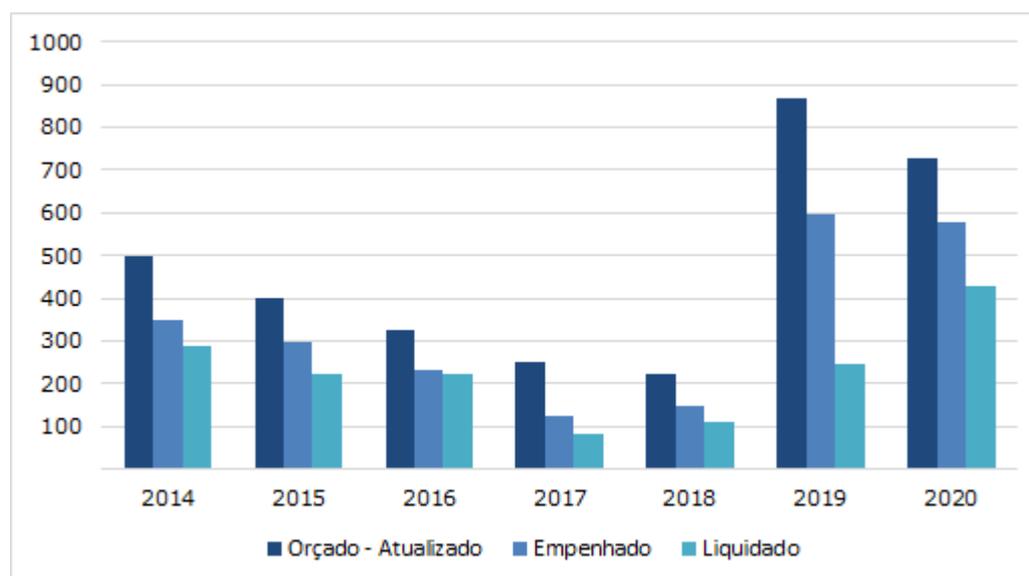
o deslocamento dos interesses econômicos privados para a realização de investimentos, inclusive imobiliários, o que aqueceu o setor de construção civil no município de São Paulo, sustentando o tão esperado aumento da arrecadação do Fundurb em 2019. Destaca-se que em 2020, a receita do fundo caiu em relação a 2019, mas continuou aquecida e superior ao ano de 2018, considerando-se que o setor da construção civil manteve suas atividades durante a pandemia.

### *Despesas do Fundurb*

Em relação às despesas do Fundurb, é avaliado o volume total, por áreas de gastos (secretarias municipais) e no território com os recursos liquidados por subprefeituras.

O gráfico 2 apresenta a evolução das despesas do Fundo a partir de 2014. De maneira coerente com as receitas apresentadas, observa-se queda na previsão de despesas do Fundurb na Lei Orçamentária Anual (LOA) e nos primeiros quatro anos de vigência do PDE, tendência revertida a partir de 2019, onde o valor orçado quase quadruplica em relação a 2018. Em 2020, apesar da queda no volume gasto, a despesa mantém um patamar expressivamente mais alto que no início da série.

## Gráfico 2. Despesas Fundurb (2014-2020) - em R\$ Milhões



Fonte: SOF/QDD. Elaboração dos autores. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Importa salientar a diferença entre orçado, empenhado e liquidado<sup>7</sup>, presente em todos os anos analisados. Entre 2014 e 2018, a relação entre o que foi liquidado diante do que foi empenhado foi em média 73%, ou seja, em nenhum ano houve a total execução dos recursos previstos. No ano de 2019 essa relação caiu ainda mais, para 41% dos recursos empenhados. Ou seja, o volume da arrecadação aumentou efetivamente no ano de 2019, o que elevou a previsão de despesas, mas elas não foram efetivadas neste volume pela gestão local. De todo modo, comparativamente a 2017 e 2018, a liquidação de 2019 do Fundurb é destacadamente mais alta.

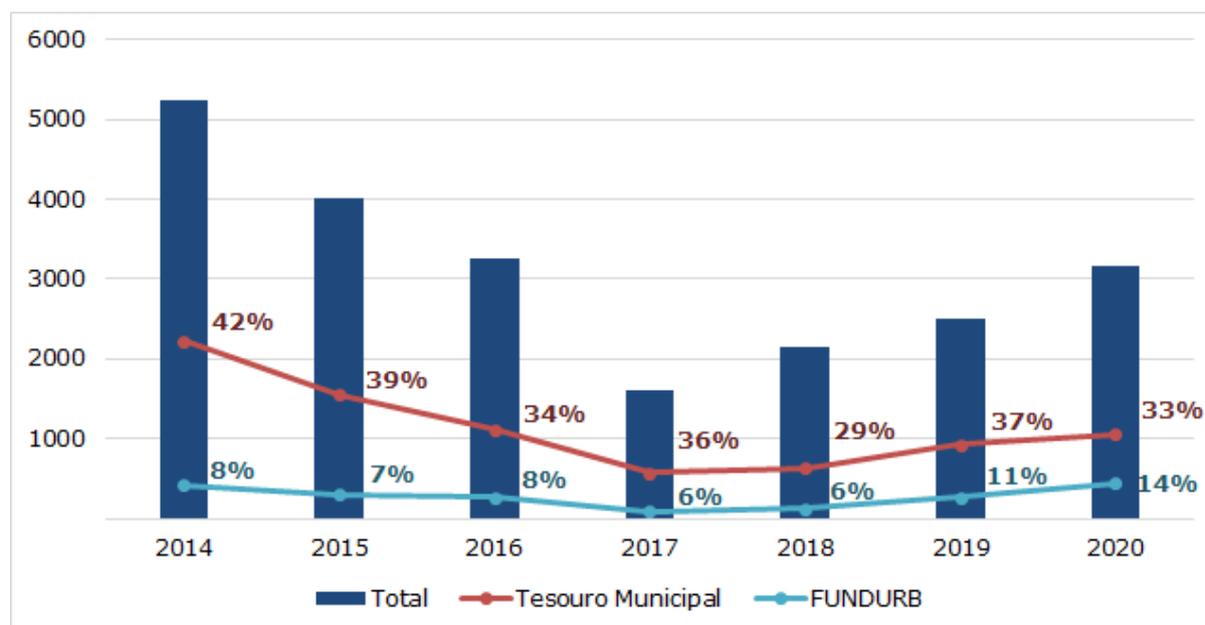
De modo complementar, ao compararmos esse volume de investimentos<sup>8</sup> liquidados com o total de investimentos da prefeitura, é

<sup>7</sup> Empenho, liquidação e pagamento são 3 fases da despesa pública, que se dão em função do início de um processo licitatório e contratação de uma despesa (empenho); efetivo recebimento do bem e serviço, inclusive etapas de obras civis (liquidação) e por fim seu pagamento, conforme Brasil (2020).

<sup>8</sup> Na contabilidade pública distinguimos despesas correntes e de capital, na classificação por natureza econômica. Dentre as Despesas de Capital temos 3 grandes grupos de despesa: investimentos, inversões financeiras e amortizações de dívidas, conforme a Portaria STN 163/2001. As despesas com investimentos são despesas não contínuas (com as correntes) necessárias à execução de obras, reformas e aquisição de equipamentos e que geram incrementos patrimoniais. Lei 4320/64

possível apreciar a importância ascendente do Fundurb para essa categoria de gasto específica, isto é, investimentos, a partir de 2018.

### Gráfico 3. Liquidação de Investimentos PMSP por fontes: Totais, Tesouro Municipal e Fundurb - em R\$ Milhões



Fonte: SOF/QDD. Elaboração dos autores. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

O gráfico 3 compara as liquidações de investimentos totais da Prefeitura, as liquidações realizadas com recursos da fonte 00 - diretamente do Tesouro Municipal (maioria dos recursos são originários de impostos, como IPTU e ISS), e aquelas lastreadas no Fundurb<sup>9</sup>.

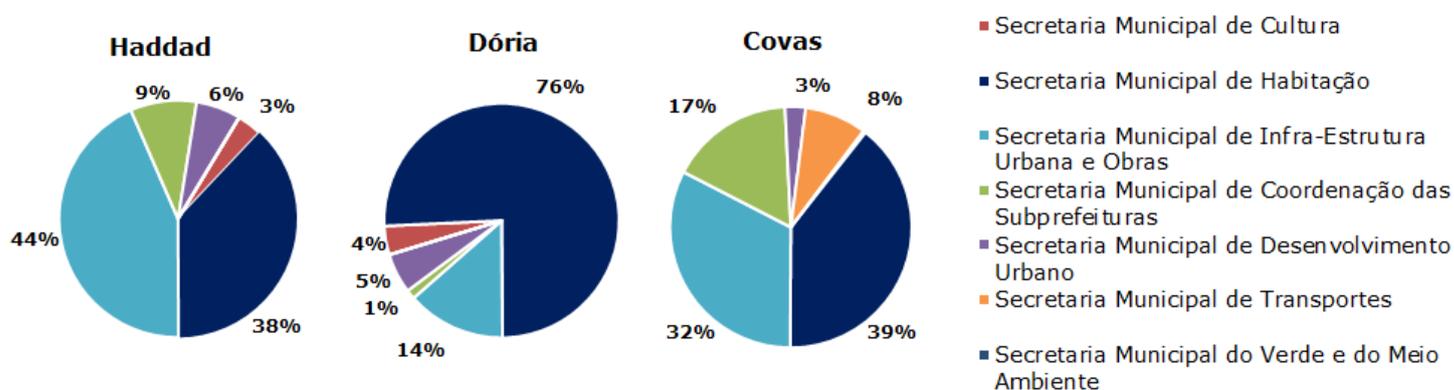
De maneira geral, infere-se que o nível de investimento da prefeitura, como um todo, teve queda expressiva de 2015-2017. Apesar disso, está claro que o Fundurb teve participação crescente nesses investimentos. Se, ao longo do decréscimo dos investimentos totais ele se manteve estável (variando entre 6 e 8% de participação), em 2019 e 2020 assumiu participação significativa; ainda mais se levarmos em conta que o fundo -

<sup>9</sup> Além dos recursos das fontes destacadas, Tesouro e Fundurb, a prefeitura teve investimento com recursos de outras fontes, como recursos federais, operações de crédito e outros fundos como Verde e Meio Ambiente, Saneamento e outros.

mesmo pelo regramento previsto no PDE - é um investimento mais discricionário do que os da educação ou saúde, visto que nestas duas áreas há obrigatoriedade de aplicação de um montante percentual anualmente pelos entes subnacionais. No caso do fundo, é possível deixar o saldo para exercícios seguintes, sem infração legal.. Além disso, se analisado sob a ótica da discricionariedade, a liquidação do Fundurb é ainda mais significativa, pois o fundo passou a ser um dos instrumentos centrais de investimentos da prefeitura.

Nos gráficos que seguem, apresentamos os valores liquidados do Fundurb por recorte de Secretarias nas diferentes gestões municipais pós-2014 (respectivamente administrações Fernando Haddad de 2014 a 2016, João Dória de 2017 a 2018 e Bruno Covas Lopes para o ano de 2019).

#### Gráfico 4. Composição média de liquidação do Fundurb por Secretaria e Gestão (Haddad, Dória e Covas) - (2014-2020)



Fonte: SOF/QDD. Elaboração dos autores. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Destaca-se no gráfico 4 a predominância da aplicação dos recursos do fundo nas Secretarias Municipais de Habitação e Infraestrutura Urbana e Obras, o que se considera reflexo do limite mínimo anual da destinação de recursos à habitação de interesse social e ao sistema de mobilidade

urbana e transporte, assim como determina o PDE. Apesar do valor com a Secretaria Municipal de Transportes só existir na gestão Covas, os 30% destinados ao sistema de mobilidade urbana e transporte podem estar representados pelos gastos da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, com investimentos em recapeamento de vias e expansão de corredores de ônibus, por exemplo<sup>10</sup>.

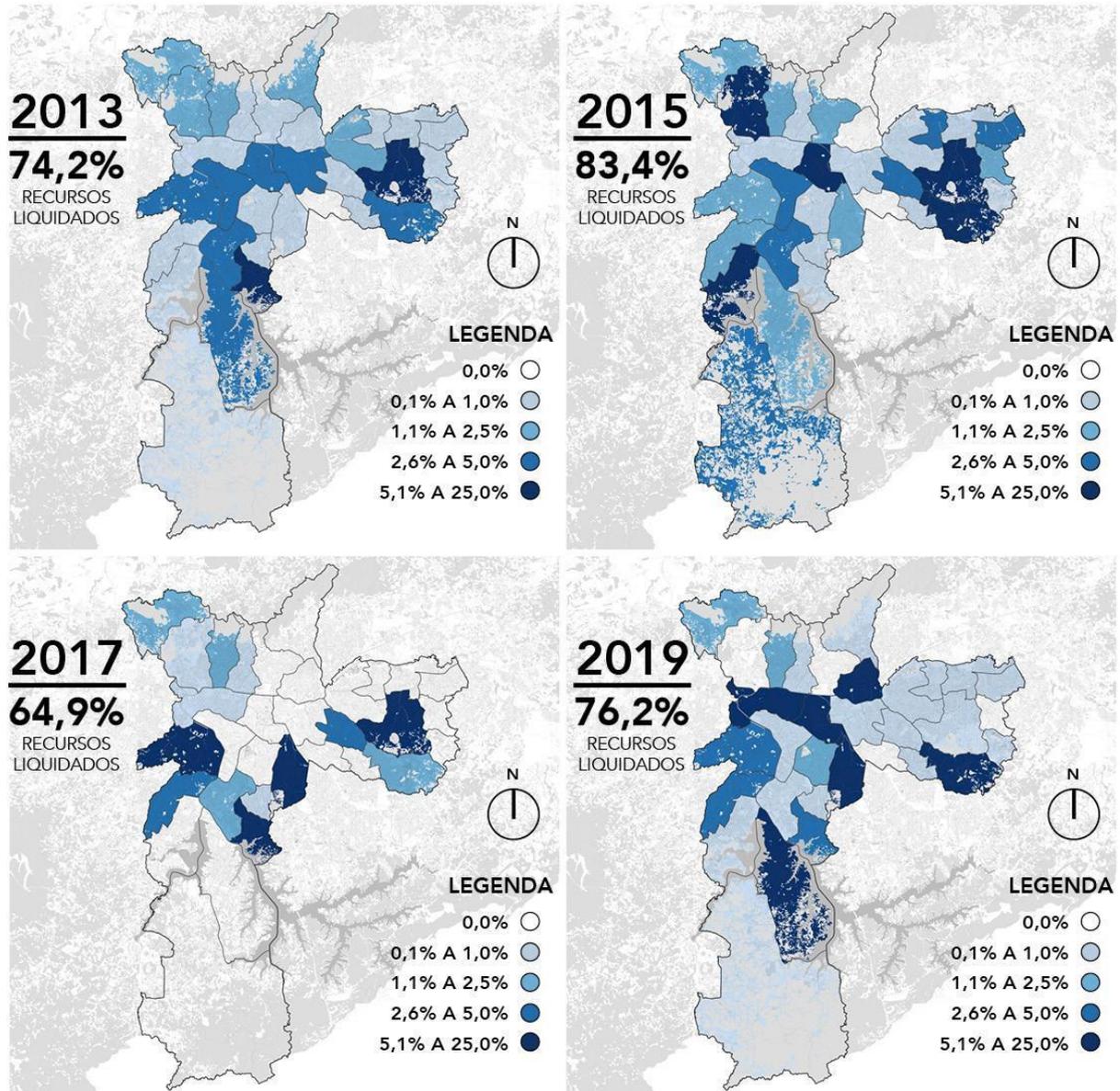
A territorialização dos recursos liquidados do Fundurb por subprefeituras é realizada para os anos de 2013, 2015, 2017 e 2019, de modo a construir uma fotografia das diferentes gestões municipais<sup>11</sup>.

---

10 Outra forma de apresentar os dados seria por função orçamentária, e não por secretarias ou órgão orçamentário. Neste caso, apesar da função Habitação continuar tendo maior participação (52%, em média, ao longo das 3 gestões), a função Transporte e Urbanismo ganham destaque (16% e 19% de participação, respectivamente, considerando também a média das 3 gestões).

11 O Anexo 1 apresenta a nota metodológica para a elaboração dos mapas.

## Mapa: Territorialização dos recursos liquidados do Fundurb por Subprefeituras do município de São Paulo.



DADO PRIMÁRIO: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (08/07/2021). BASE CARTOGRÁFICA: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO; GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO; CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. PROJEÇÃO: UTM/23S.

Fonte: Prefeitura do município de São Paulo. Elaboração própria.

Os mapas indicam detalhes sobre a territorialização dos recursos liquidados varia por subprefeitura e por ano. No primeiro mapa, vê-se das subprefeituras Mooca e Sé em direção às subprefeituras Butantã e Capela do Socorro um corredor de concentração de investimentos, além das subprefeituras Itaquera e Cidade Ademar terem gasto as maiores porcentagens em relação ao total liquidado do Fundurb. Em 2015, as subprefeituras Pirituba-Jaraguá, Sé, Itaquera, São Mateus e M'Boi Mirim receberam mais investimentos. Em 2017, os investimentos ficaram focalizados nas subprefeituras Itaquera, Ipiranga, Cidade Ademar e Butantã. Por fim, em 2019, as subprefeituras Lapa, Sé, Vila Maria-Vila Guilherme, Ipiranga, São Mateus e Capela do Socorro foram contempladas com a maior parcela dos investimentos.

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

### **Saldos Financeiros do Fundurb: A execução orçamentária e a redução de desigualdades no município de São Paulo**

Além da análise das receitas e das despesas do fundo nos recortes apresentados, é importante pontuar outra questão do fundo: seu saldo financeiro. No gráfico 5, apresentam-se informações de receitas, despesas e saldo financeiro do Fundurb (saldo em caixa).

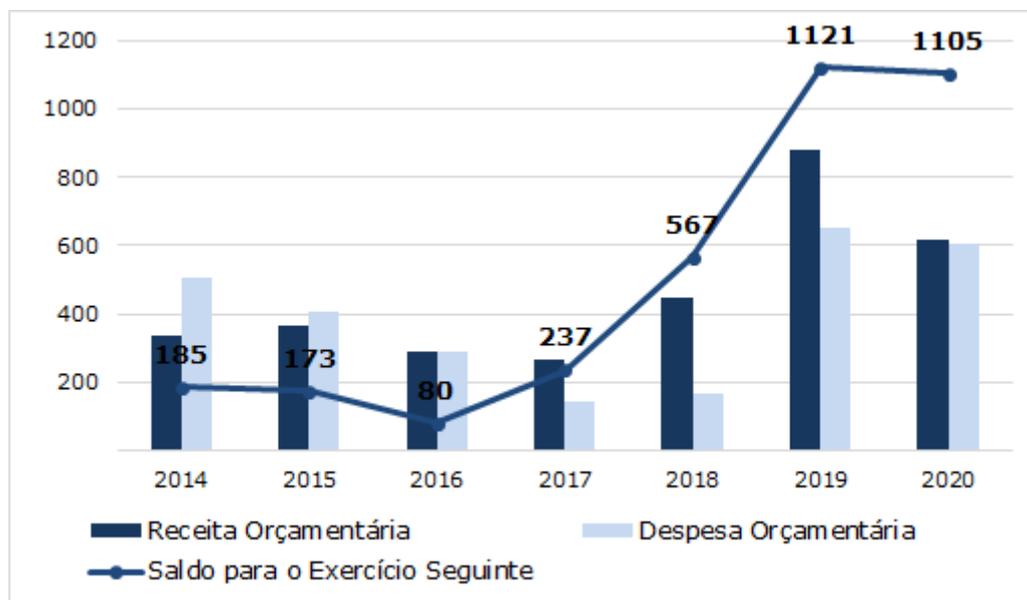
Por mais que o saldo não seja resultado direto da diferença entre receitas e despesas orçamentárias<sup>12</sup>, é importante destacar que desde

---

12 Do ponto de vista financeiro, outras categorias são contabilizadas nos ingressos e dispêndios do Fundurb. O balanço financeiro completo do fundo pode ser visto em:

2017 há um saldo em caixa significativo, que se acumulou em termos reais para mais de R\$1,1 Bilhão em 2019.

### Gráfico 5. Balanço Financeiro Fundurb (2014-2020) - em R\$ Milhões



Fonte: Portal do Fundurb. Elaboração dos autores. Valores reais a preços de 12/2020, corrigidos pelo IPCA-IBGE.

Ora, se da perspectiva do PDE o Fundurb se apresenta como um importante instrumento para o financiamento do desenvolvimento urbano e a redução das desigualdades socioespaciais, a existência de importante valor de saldo de caixa opera no sentido contrário desse objetivo. Denota a não priorização e/ou a não urgência desses investimentos, a dificuldade da gestão local em executar esses recursos, ou ainda a possibilidade de compor um saldo de caixa positivo, na direção do superávit fiscal do município. Quanto a este ponto é fundamental destacar que o saldo de R\$ 1 bilhão é superior ao valor gasto na função habitação pelo Fundurb no período de 2014 a 2020, que foi um total de R\$ 831 Milhões<sup>13</sup>.

Quanto à realização de um saldo de caixa positivo, é importante mencionar que a Emenda Constitucional que aprovou a Desvinculação de

<[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/fundos/fundurb/](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/)>.

13 Valores atualizados pelo IPCA para Dez/2020.

Receitas de Estados e Municípios (DREM), em 2016, permitiu que parte dos recursos dos fundos especiais de despesa, como o Fundurb, fosse desvinculada, podendo a gestão local usar esses recursos para outras finalidades.

Em abril de 2020, o decreto municipal Nº 59.373, permitiu a desvinculação de 100% do saldo de recursos do Fundurb, para transferência ao caixa único da prefeitura e posterior devolução em 8 anos.

Essa desvinculação em 2020 certamente foi tratada em função do grave cenário de crise sanitária, econômica e social. No entanto, é preciso ter controle e cuidado com essa prática, sob risco de se reduzir uma das poucas fontes de recurso que hoje dispõe o município para investir no desenvolvimento urbano.

Observa-se que os investimentos atualmente custeados pela Fonte Tesouro Municipal (em sua grande maioria advindos da arrecadação de impostos) são em grande parte vinculados a setores específicos (principalmente Saúde e Educação) e a outros tipos de gastos obrigatórios, portanto não há total discricionariedade da gestão para decidir esses investimentos, devendo ser considerada a rigidez orçamentária (Peres, 2018). Dessa maneira, deve-se ressaltar a importância do Fundurb para a infraestrutura urbana e aumento da equidade no território de São Paulo (Paim, 2019).

### **3. Discussão e recomendações**

A partir dos dados observados, é possível identificar avanços possibilitados pelo PDE de 2014: houve efetivo aumento da arrecadação pelo Fundurb. Isso permitiu garantir investimentos em habitação e mobilidade urbana, tornando o Fundurb uma importante fonte de financiamento frente ao total de investimentos da prefeitura em um curto espaço de tempo. Como se nota pela territorialização dos recursos liquidados pelo referido fundo, é possível, assim, viabilizar a provisão de infraestruturas em subprefeituras com persistentes demandas por investimentos públicos. No entanto, a execução e o monitoramento dos

recursos do Fundurb precisam ser debatidos.

Um ponto de atenção nesse debate é a não execução da totalidade dos recursos arrecadados. Segundo o artigo 340 do PDE, se os recursos vinculados para habitação de interesse social, mobilidade urbana e transporte não forem utilizados, dentro de dois anos podem ser gastos em qualquer outra área, à escolha do conselho gestor e de acordo com o estabelecido pelo artigo 339 dessa mesma lei. Contudo, saltam aos olhos a Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios de 2016 e o decreto municipal Nº 59.373, que levantam questões sobre as motivações de um crescente saldo em caixa, que chega a ter mais que o dobro do valor arrecadado pelo fundo, enquanto persistem as necessidades urbanas e habitacionais prementes. Quais são as dificuldades na execução dos recursos captados pelo Fundurb? Há problemas na definição alocativa do Conselho Gestor, na execução pelas secretarias responsáveis pelo gasto?

Além disso, também cabe destacar que a distribuição territorial do volume liquidado do Fundurb demonstra grande disparidade de investimentos entre territórios, bem como oscilações na concentração de recursos, reforçando a importância da definição de critério de vulnerabilidade territorial para o gasto do fundo, em especial os 40% disponíveis para alocação discricionária e o saldo em caixa.

#### **4. Referências Bibliográficas**

Gueresi, S. (2021) "Arrangements of Governance and Financing in Urban Development: Urban Consortium Operations in São Paulo", Brazil. Presented in Paper Session 86: Peres, U.D & Royer, L. Production of urban space and contemporary finance: public policies and social spending. RC21 Antwerp, July, 2021. Disponível em: <<https://www.uantwerpen.be/en/conferences/rc21-conference-2021/programme/paper-sessions/>>

Haddad, M. (2019), "Análise do cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Plano de Mobilidade Urbana (Decreto nº 56.834/2016) e Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014)". 2019.

Paim, D. G. (2019). "A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano." Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo.

Peres, U. D. (2018). "Análise da governança do orçamento público". in Marques, E. As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo, Editora Unesp.

Prefeitura de São Paulo (2014). "LEI Nº 16.050, DE 31 DE JULHO DE 2014". Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 25 Jun. 2021.

Santoro, P.; Lopes, M.; Lemos, L. (2016), "Para onde vão os recursos do Fundurb?". Observa SP. Disponível em: <[https://www.academia.edu/download/47900715/Para\\_onde\\_vao\\_os\\_recursos\\_do\\_Fundurb\\_observaSP.pdf](https://www.academia.edu/download/47900715/Para_onde_vao_os_recursos_do_Fundurb_observaSP.pdf)>.

#### **EQUIPE RESPONSÁVEL PELA NOTA TÉCNICA**

DIEGO STROBEL é graduando em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP.

JESSICA ALVES MAGALHÃES é graduanda em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP.

GIUSEPE FILOCOMO é doutorando e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, arquiteto-urbanista pela UNICAMP, e pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab).

URSULA PERES é doutora em Economia – EESP/FGV, professora de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP, pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp), onde coordena projetos sobre orçamento público e financiamento de políticas públicas.



## Anexo 1:

### **Nota metodológica sobre a territorialização dos recursos liquidados oriundos do Fundurb**

Foram adotados os dados disponibilizados pelo portal eletrônico "Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico",<sup>14</sup> relativos à "Distribuição territorial dos recursos liquidados do Fundurb", acessados por meio da opção "Baixar Tabela de valores do indicador". Para o download da planilha, foi selecionada a unidade territorial de análise "Subprefeitura" e "Todas", e efetuados quatro downloads de arquivos, um para cada ano avaliado, "2013", "2015", "2017" e "2019". As fontes desses dados, conforme referido portal eletrônico, são o Sistema de Orçamento e Finanças e o Relatório de Prestação de Contas anual do Fundurb da Prefeitura do Município de São Paulo.

Cabe mencionar a possível divergência entre os valores apresentados pela execução orçamentária e pelo portal eletrônico "Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico", assim como entre os valores apresentados pelas diferentes seções do referido portal eletrônico. Ainda que não seja verificada a justaposição exata entre valores de diferentes fontes dos dados, avalia-se que o comportamento geral e relativo dos valores liquidados do Fundurb incorpora consistência. Com isso, a opção metodológica adotada é o desenvolvimento da territorialização dos recursos liquidados em forma de porcentagem, o que dispensa inclusive a correção dos valores financeiros de acordo com os índices inflacionários.

O tratamento dos dados consiste em estabelecer a relação entre a "Variável 1: Valor total de recursos liquidados do Fundurb, por unidade territorial de análise" e a "Variável 2: Valor total de recursos liquidados do Fundurb", sendo a relação apresentada em porcentagem e agregada por ano e por subprefeitura. Destaca-se que para cada ano a somatória das porcentagens será menor do que 100%, o que sinaliza que nem todos os recursos liquidados pelo Fundurb estão territorializados ou são passíveis de territorialização.

Os resultados do tratamento dos dados foram apresentados nos mapas no corpo da nota.

---

<sup>14</sup> <<https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>, consultado em 8 de julho de 2021.