



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

## AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (FUNDURB) EM FORTALEZA

**Camila Rodrigues Cabral** (Universidade Federal do Ceará) - [camila.rcabral@gmail.com](mailto:camila.rcabral@gmail.com)

*Formada em Arquitetura e Urbanismo na UFC. Está cursando mestrado no PPGAU+D da UFC. Trabalha na Vice-Goveradoria do Estado do Ceará.*

## **Avaliação da aplicação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) em Fortaleza.**

### **INTRODUÇÃO**

A recuperação de mais-valia urbana busca recuperar o valor da valorização imobiliária provocado por ações do poder público, feitas para viabilizar a implementação de obras e melhorias urbanas. O Estatuto da Cidade (2001) prevê a utilização de vários instrumentos urbanísticos para essa recuperação, como o IPTU progressivo, Operações Urbanas Consorciadas, Outorga Onerosa do Direito de Construir e Alteração do Uso do Solo, entre outros para serem estabelecidos pelos governos municipais nos planos diretores. A ideia principal é a de que, o “solo criado” (potencial construtivo) é um bem público, por isso, os benefícios gerados pela arrecadação desses recursos, são um bem coletivo, e por isso devem ser cobrados dos proprietários privados através da arrecadação de outorga onerosa do direito de construir, e seus recursos investidos em melhorias urbanas. Segundo o Plano Diretor de Fortaleza, os recursos arrecadados pelo valor da outorga vão para um fundo específico - o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

Em 2009, foi aprovado o Plano Diretor Participativo de Fortaleza, depois de um longo processo de revisão do Plano Diretor de 1992, reivindicado por ampliação da participação popular e maior legitimidade do processo democrático. De fato, a pressão e a participação da sociedade civil contribuíram para que o plano conseguisse incorporar diversos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto da Cidade, trazendo assim um aparato legal e perspectivas de melhores condições para cumprimento da função social da propriedade e gestão democrática da cidade.

O presente texto tem como objetivo compreender a relação entre captura de valor da terra (mais-valia urbana) via instrumentos urbanísticos e a avaliação da aplicação desses recursos na política pública do urbano, por meio da avaliação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) em Fortaleza. Na primeira parte, pretende-se fazer uma breve contextualização da aplicação dos instrumentos de captura de valor presentes no Estatuto da Cidade na cidade de Fortaleza. Em seguida, será feita uma revisão bibliográfica da literatura sobre a aplicação do FUNDURB. Por fim, será analisado como o fundo vem participando da política pública do urbano em Fortaleza, a partir do levantamento documental das atas das reuniões do Conselho Gestor e demonstrativos contábeis do referido fundo.

### **CONTEXTUALIZAÇÃO**

O marco regulatório da política urbana brasileira e o avanço na luta pelo direito à cidade, acontece, primeiramente, com os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, ao tratar sobre a função social da propriedade e institucionalização do plano diretor municipal como instrumento básico do desenvolvimento urbano. Em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamentou tais artigos, trazendo diretrizes que contemplam desde gestão democrática da cidade por meio de participação popular; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação dos

instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; até a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Dentre os instrumentos destinados à implementação dessas diretrizes, destaca-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e a Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (OOAU), os quais podem ser instituídos pelos planos diretores municipais. Sua aplicação se dá através da atribuição em determinadas zonas, de um coeficiente de aproveitamento (C.A.) de construção acima do seu coeficiente básico, até um coeficiente máximo estabelecido. Toda construção feita no chamado solo criado, ou alteração de uso, respectivamente, deve ser feita mediante a contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. O Estatuto aponta qual deve ser a finalidade da alocação dos recursos auferidos pelas outorgas, em geral com destinação para o desenvolvimento urbano, mas não avança em detalhes e não os regulamenta.

Diferentemente do imposto territorial predial urbano (IPTU) pago anualmente, a outorga é paga uma só vez, residindo no fato que o direito de construir, é diferente do direito de propriedade, e está vinculada à expansão da infraestrutura urbana, que acarreta custos para o poder público, e estes custos devem ser arcados pelos empreendedores (NOBRE, 2016).

Esses instrumentos, assim como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), se integram as estratégias de recuperação de mais-valias urbanas, onde o Estado tenta recuperar o incremento da valorização fundiária, provocado, principalmente pelo seu próprio investimento no decorrer do tempo, e pretende retorná-los à cidade na forma de melhorias sociais e urbanas. Em outras palavras, o valor corresponde a uma parcela do que investidores e especuladores ganham “sem justa causa” pela simples retenção e especulação com o passar do tempo, além das ações externas que influenciam para a valorização da localização urbana. Com o pagamento da outorga, esse valor retornaria e seria destinado ao governo de forma a compartilhar com a comunidade (SMOLKA, 2014).

Na avaliação de Smolka (2014), em seus estudos sobre a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais-valias no território latino-americano, as estratégias ainda são incorporadas estruturalmente e ideologicamente como ferramentas para promover a equidade nas cidades, e não são compreendidas como uma possibilidade de avançar na autonomia fiscal municipal e no desenvolvimento urbano em geral. Dessa forma, para além do argumento de uma possível compensação e assim distribuição mais igualitária do desenvolvimento urbano, a sua principal recomendação rumo a efetividade desses instrumentos parte de um olhar voltado para o viés econômico e fiscal, ou seja, priorização do caráter arrecadatório do instrumento, até mesmo para poder aumentar distribuição dos benefícios.

Leite (2019) argumenta que para compreender o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir é imprescindível reconhecer a relação dialética e indissociável entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória, “uma vez que a arrecadação por intermédio da “recuperação de mais-valias fundiárias” somente é possível pela produção do espaço.” (Leite, 2019, p. 30). Dessa forma,

a depender da sua finalidade pode-se atribuir configurações diferentes no espaço urbano e, conseqüentemente, nos cofres públicos de forma inversamente proporcional. Por exemplo, o rebatimento da função arrecadatória do instrumento no solo urbano, tende a flexibilizar cada vez mais os parâmetros urbanísticos, induzindo ao adensamento em determinadas localizações e, conseqüentemente, o aumento do preço dos imóveis. Caso a função de ordenamento urbano prevaleça, é possível que aconteça uma diminuição na arrecadação à medida que o adensamento construtivo é inibido e o controle sobre atuação do mercado imobiliário é maior.

Certamente, seria possível equacionar tais características, já que essas funções não são tão somente indissociáveis, mas também complementares para viabilizar melhorias no espaço urbano. No entanto, as avaliações revelam que a aplicação desses instrumentos vem se configurando de forma quase que exclusivamente arrecadatória, sem considerar as diretrizes presentes no Estatuto da Cidade. O argumento que os instrumentos promovem uma reconcentração de investimentos públicos em determinadas áreas, reproduz desigualdades e serve aos interesses do mercado imobiliário.

Nessa perspectiva, existe um consenso dentro dos estudos urbanos sobre a ambigüidade e contradição presentes nos instrumentos do Estatuto da Cidade e dos planos diretores, que tinham como finalidade a distribuição do ônus e do bônus do desenvolvimento urbano, mas não conseguiram ser aplicados dessa forma e até, possivelmente, contribuíram para concentração de renda e a diferenciação de localizações (ROSA et al., 2018). A seletividade e preferência na escolha na aplicação de instrumentos que possibilitam a flexibilização da legislação urbanística via interesses de atuação do mercado imobiliário acabaram esvaziando os preceitos em torno da gestão democrática. Para Rolnik:

“... o planejamento urbano local se constitui em exercício retórico que assim como em vários *corpora* normativos, funciona no registro da “ambigüidade constitutiva”: trata-se de uma lei que pode ou não ser posta em prática, a depende da capacidade do poder político local de inseri-la no vasto campo das intermediações do sistema político.” (Rolnik, 2016, p. 325)

De forma a avançar das contribuições na literatura dos estudos dentro do campo do planejamento urbano, é necessário avançar na compreensão da dimensão política presente no espaço urbano. Marques (2017) relata sobre o desconhecimento sobre as especificidades da política e das políticas nas cidades brasileiras. A abordagem feita dentro do campo da ciência política tenta trazer o foco para as instituições, influências e disputas, para além da compreensão de processos e atores. O autor assim complementa que a política do urbano apresenta especificidades quanto a espacialidade, percepções e propinquidade, as quais devem ser consideradas a partir do conjunto de atores historicamente constituídos a partir de redes e cercados por instituições, o que o autor denomina de tecido relacional do Estado.

As ações dos atores políticos, inclusive o Estado, adiantam estrategicamente os efeitos do espaço sobre suas ações, adaptando-as, levando a determinadas localizações escolhidas, onde os cidadãos encontram as

políticas, os políticos encontram os eleitores e as estruturas de representação encontram representados. Em outras palavras o “onde” a política é aplicada, define o “quem” vai ser o beneficiado. Os desenhos das políticas do urbano se especializam, sobretudo na entrega de serviços e políticas, influenciando a sua efetividade e as relações entre agências e atores dispersos territorialmente.

“... as ações e os interesses políticos dos vários atores especializam-se com tais localizações e fluxos, pois estes especificam valorização da terra, benefícios para moradores e usuários desses espaços e votos de eleitores impactados localmente. No caso da política do urbano, as formas pelas quais *policies* produzem *politics* são mediadas pelo espaço.” (Marques, 2017, p. 4)

Além disso, essa relação dúbia de interesses também pode ser entendida ao avaliar a importância de aplicação de determinados instrumentos como a OODC para o poder público, já que a utilização dos instrumentos de recuperação de mais-valias significa aumento de arrecadação fiscal.

“... os interesses dos negócios muitas vezes prevalecem, pois isso também seria do interesse dos agentes estatais, considerando sua competência em realizar ações e políticas... Em outras palavras, os atores estatais seriam autônomos, mas os empresários teriam uma posição privilegiada.” (Marques, 2017, p.6).

Dessa maneira, a análise do FUNDURB, como um instrumento de política pública do urbano, faz-se necessário a medida que sua função é exatamente a ligação entre a os instrumentos de recuperação de mais-valia e a distribuição dos benefícios na cidade, e analisar a qualidade dos gastos e a tomada de decisões irá mostrar se de fato ele tem cumprido esse papel.

## **SOBRE O FUNDURB**

A ideia de um fundo voltado para o desenvolvimento urbano foi pensada e difundida pelo planejamento politizado como estratégia de utilização de vinculação de receitas dos recursos oriundos tanto das outorgas, quanto do Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, para serem aplicados prioritariamente na urbanização e regularização fundiária de assentamentos informais, com supervisão de um conselho gestor constituído por representantes da sociedade civil e do poder público (Souza, 2010). Tal conselho pode ser considerado como parte essencial, “pois a sua existência simbolizaria e alavancaria a democratização do planejamento urbano, envolvendo tanto decisões sobre o detalhamento dos investimentos quanto a discussão e o monitoramento da aplicação dos diversos instrumentos de planejamento e de planos diversos.” (Souza, 2010, p. 300). A principal fonte de arrecadação do fundo é proveniente exatamente dos instrumentos de recuperação de mais-valia, principalmente, a ODDC, tendo um forte vínculo com a dinâmica imobiliária local.

A experiência do FUNDURB em São Paulo se apresenta como estudo de caso importante no cenário brasileiro relevando algumas questões importantes desse instrumento. Apesar de existir desde 2002, o Fundo se aproximou da função distributiva dos benefícios com a alterações presentes do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 e na nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei 16.402/16), aprovada no ano seguinte, referentes a instituição de um conselho

paritário entre poder público e sociedade civil, homogeneização do índice de aproveitamento básico igual a um para todas as zonas da cidade, e definição de prioridades para os recursos, como por exemplo a reserva para áreas específicas como habitação e mobilidade (Santoro et al, 2016; Nobre, 2016). Anteriormente ao PDE, o Fundo se comportava "... atendendo as necessidades orçamentárias das secretarias envolvidas, sem que houvesse um questionamento aprofundado da utilização desses nem um planejamento de gastos condizentes com os objetivos principais de uma política urbana." (Nobre, 2016, p. 201)

Na avaliação de Santoro et al (2016), mesmo apresentando um percentual inexpressivo dentro do orçamento municipal, os recursos do Fundo correspondem a uma parcela significativa dos gastos anuais da Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como os gastos de determinadas secretarias. Além disso, a requisição feita pela sociedade civil na revisão do plano diretor, para a destinação dos recursos de 30% para aquisição de terrenos para habitação de interesse social e 30% mobilidade urbana vem sendo cumprida, com algumas ressalvas para a relevância e prioridade de alguns dos projetos, como melhoria de calçadas, ou melhorias em áreas dentro do perímetro de OUCs.

Em um estudo mais aprofundado sobre a dinâmica do fundo, Paim (2018) explica que as demandas sociais têm dificuldade de serem introduzidas no debate do conselho, e que só conseguiram ser introduzida com a revisão do PDE. Além disso, a autora chegou a conclusão que, apesar do conselho ser paritário, os membros da sociedade civil não conseguem ter uma atuação expressiva na tomada de decisão porque os assuntos discutidos configuram de caráter mais técnicos e burocráticos relacionados ao Fundo.

A análise realizada por Paim (2018) revela que apesar do elemento central da concepção do instrumento esteja ligado a redistribuição dos recursos da OODC no espaço urbano de forma mais igualitária, essa questão não repercutiu conflitos sobre alocação de recursos em determinadas localizações e discussões entre interesses divergentes dentro do conselho. No entanto, ela mesma faz uma ressalva de que "decisão sobre a localização de investimentos de infraestrutura tem reflexos políticos inerentes ao território, independentemente da intencionalidade, e ao mesmo tempo em que é influenciada pelo espaço herdado." (PAIM, 2018, p. 92)

No caso de Fortaleza, esse instrumento contábil para a destinação dos recursos provenientes de OODC, OOAU, venda certificados de potencial adicional de construção (CEPACs) oriundos de OUC e multas decorrentes de infrações à legislação urbanística, foi instituídos pelo Plano Diretor Participativo (PDP) de 2009. A Lei Complementar nº211/2015 regulamenta o FUNDURB e define a alocação dos recursos no Art. 10, em termos bem genéricos para programas e projetos que tenham como partido: implantação e desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas; diretrizes do plano diretor vigente; manutenção e conservação urbanística; urbanização nas zonas adensadas com carência de serviços; e prioritariamente voltados para as regiões mais carentes do município. Basicamente qualquer obra relacionada ao "desenvolvimento urbano" pode se enquadrar nos objetivos do Fundo. Diferentemente do que acontece no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, onde é definido áreas

prioritárias e percentuais pré-estabelecidos da política urbana que devem receber os recursos do FUNDURB.

Há uma incongruência na forma de arrecadação dos recursos do FUNDURB atualmente em Fortaleza. O PDP regulamenta a OODC no artigo 218 que “a outorga onerosa do direito de construir permite ao Município autorizar a construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo”, em contrapartida, a LC n°211/2015, que institui o FUNDURB, inclui no artigo 9 “valores em dinheiro correspondentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir acima do índice de aproveitamento máximo da respectiva zona”.

A necessidade aprovação de emendas e leis complementares que, mesmo incoerentes, validam a utilização acima do índice de aproveitamento máximo estabelecido acontece porque o zoneamento e os parâmetros aprovados no plano diretor dificultam a utilização da OODC. No PDP 2009, os índices de aproveitamento (I.A) básico e máximo são iguais ou muito próximos para todas as zonas da cidade. Dessa forma, o potencial de arrecadação da OODC seria mínimo. Segundo Rosa et al.:

“Tal problema decorre de alterações sofridas pelo projeto de lei do PDP enviado para discussão na Câmara, quando o mesmo foi alvo de negociações entre o setor imobiliário e da construção civil com os poderes executivo e legislativo levando a que algumas zonas tivessem seus I.A. básicos igualados ao máximo.”  
(Rosa et al., 2018, p. 99)

Então, de modo a aumentar a arrecadação do fundo, flexibilizar os parâmetros estabelecidos no plano diretor e viabilizar projetos interessantes do mercado imobiliário, a regulamentação da OOAU em 2015 (Lei n° 10.335/2015) possibilitou o pagamento de projetos especiais que precisem alterar o uso e/ou parâmetros urbanísticos. Rosa et al. (2018) referenciam como “regulação da desregulamentação” esse trâmite feito nas aprovações das leis complementares para esvaziar, confundir e viabilizar os instrumentos de modo a favorecer o viés mercadológico. O Gráfico 1 apresenta os valores arrecadados de OODC e OOAU, onde verifica-se que a OODC representa menor percentual da receita do FUNDURB, enquanto a OOAU tem participação relevante no FUNDURB.

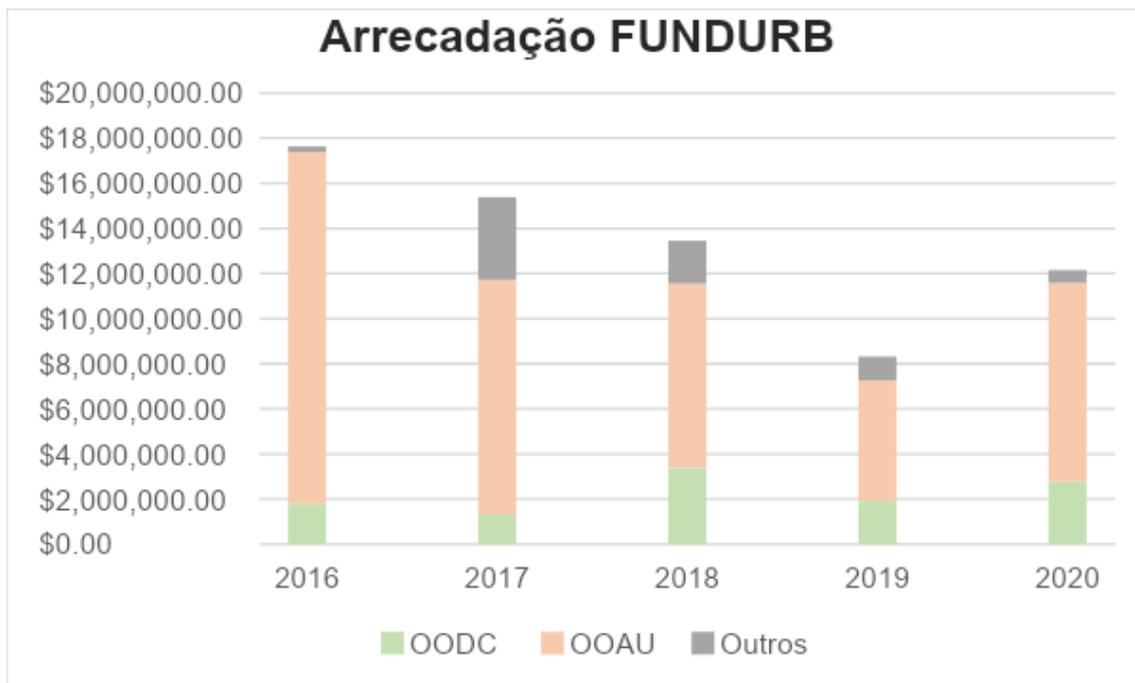


Gráfico 1 - Arrecadação instrumentos FUNDURB (Fonte: SEUMA, 2016-2020)

Novamente trazendo inconsistências com o plano diretor, a lei que regulamenta o FUNDURB, determina a constituição do Conselho Gestor por membros apenas do poder público provenientes das determinadas secretarias: Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA); Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos (SCSP); Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF); Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR); Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN); Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG). Dessa forma, o instrumento que também fazia parte da estratégia de gestão democrática da cidade, de acordo com o PDP, o fundo se restringe a mais um espaço interno para aprovar e supervisionar os projetos de aplicação dos recursos exclusivo do poder público.

A lei também deixa a cargo da SEUMA a gerência executiva do fundo e dispõe sobre o custeio de até 2% da arrecadação do fundo para a secretaria, o que demonstra também um desvirtuamento do propósito do Fundo e, possivelmente, um risco de ampliação desse percentual que pode transformar o caráter do uso de recursos do Fundo para despesas correntes e não de investimento. Além disso, justifica o incentivo da secretaria na aplicação das outorgas e da OUCs, com sentido mais arrecadatário, do que a finalidade de controle urbanístico.

## FUNDURB EM FORTALEZA

Quanto a avaliação da aplicação do FUNDURB em Fortaleza, será analisado o funcionamento do seu Conselho Gestor, a aplicação dos recursos no território e a finalidade dos projetos aprovados pelo conselho. Além disso será disposto sobre a relevância desse fundo para a política pública urbana, vendo a sua contribuição orçamentária.

## **I. Conselho Gestor**

O início das atividades do FUNDURB e do seu Conselho Gestor começaram em 2016. Sobre o papel do conselho, é perceptível a hegemonia do parecer da secretaria responsável. Poucos projetos chegaram para aprovação, e somente um não foi aceito por falta de recursos. De acordo com o fluxograma interno, os repasses financeiros do Fundo podem ocorrer mediante solicitação, inclusive pela sociedade civil, apesar de não estar presente dentro do Conselho Gestor. Antes de ser enviado para o conselho, o projeto passa por uma primeira verificação de viabilidade temática e financeira, e então é enviado para a coordenadoria técnica da SEUMA para uma verificação a adequação a pasta da secretária. Pela análise do fluxo interno não é possível confirmar se existe outra arena decisória para discussão da distribuição dos recursos.

## **II. Aplicação dos recursos**

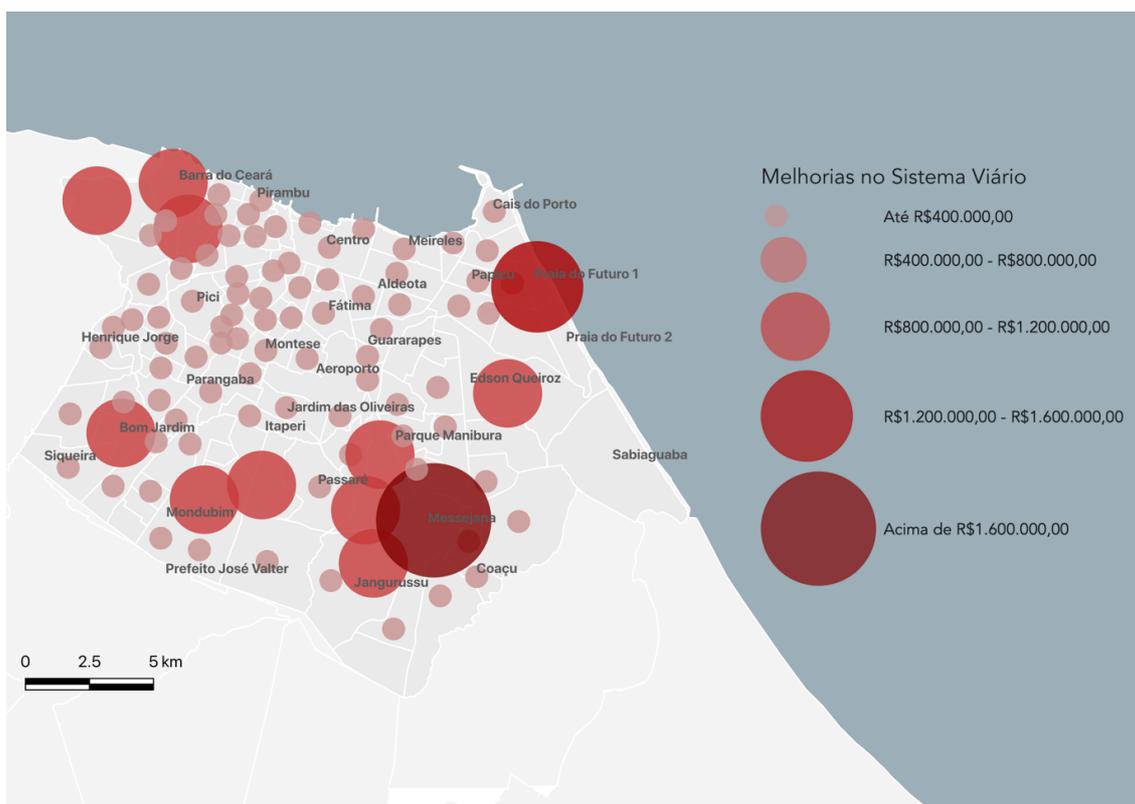
A partir da análise das atas das reuniões do Conselho Gestor, é possível notar que a discussão sobre os projetos reside principalmente na adequação financeira, outras questões como exequibilidade dos projetos ou determinação da localização dos projetos não foram levadas em consideração. No geral, não teve muitos pontos de disputas. Ao todo, só foram encaminhados três projetos para apreciação e avaliação do Conselho Gestor. Em 2016, o primeiro projeto apresentado e aprovado foi solicitado pela Secretaria da Conservação e Serviços Públicos (SCSP) referente ao programa para manutenção, conservação e outros serviços de urbanização, totalizando o valor R\$16.874.455,32. Em 2018, foi apresentado à mesa o programa de requalificação e adaptações de praças e logradouros públicos em diversos bairros de Fortaleza, que corresponde a construção de 33 Areninhas, solicitado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINF), no valor de R\$26.225.467,23. Na mesma reunião, foi solicitado também o repasse no valor de R\$300.000,00 para a Autarquia de Urbanismo e Paisagismo de Fortaleza (URBFOR) para a execução e manutenção dos parques infantis instalados em praças e parques públicos.

Naquele determinado momento, o fundo não possuía em caixa o valor total do projeto das Areninhas, contudo, o repasse foi aprovado por unanimidade e foi discutido a melhor forma de viabilizar o repasse para a secretaria sem atrasar o andamento do projeto. Já o projeto solicitado pela URBFOR, apesar de ter valor bem abaixo das Areninhas, não foi aprovado por ausência de disponibilidade financeira. Não se pode afirmar pela leitura das atas que a decisão foi tomada pela ordem de apresentação dos projetos na pauta do dia ou o projeto das Areninhas foi contemplado por ter maior relevância para a gestão.

Outro ponto interessante para ser destacado é a utilização do FUNDURB como fundo da OUC Osório de Paiva. Nos primeiros dois anos, o fundo permaneceu de maneira mais desorganizado em relação a essa receita, porém, em 2018, foi constituída uma conta corrente específica dentro do fundo voltada para a OUC, assim, facilitando a prestação de contas, já que os as receitas obtidas pela a OUC devem ser utilizadas no perímetro da mesma. No final de 2020, foi apresentado um quarto projeto ao conselho referente ao Projeto de

Requalificação do Campo do Leite, no valor de R\$1.237.640,46. Solicitado pela própria SEUMA, o equipamento utilizaria parte do valor da conta da OUC e parte dos recursos do FUNDURB, levando em consideração as previsões de arrecadação para o final de 2020 e 2021.

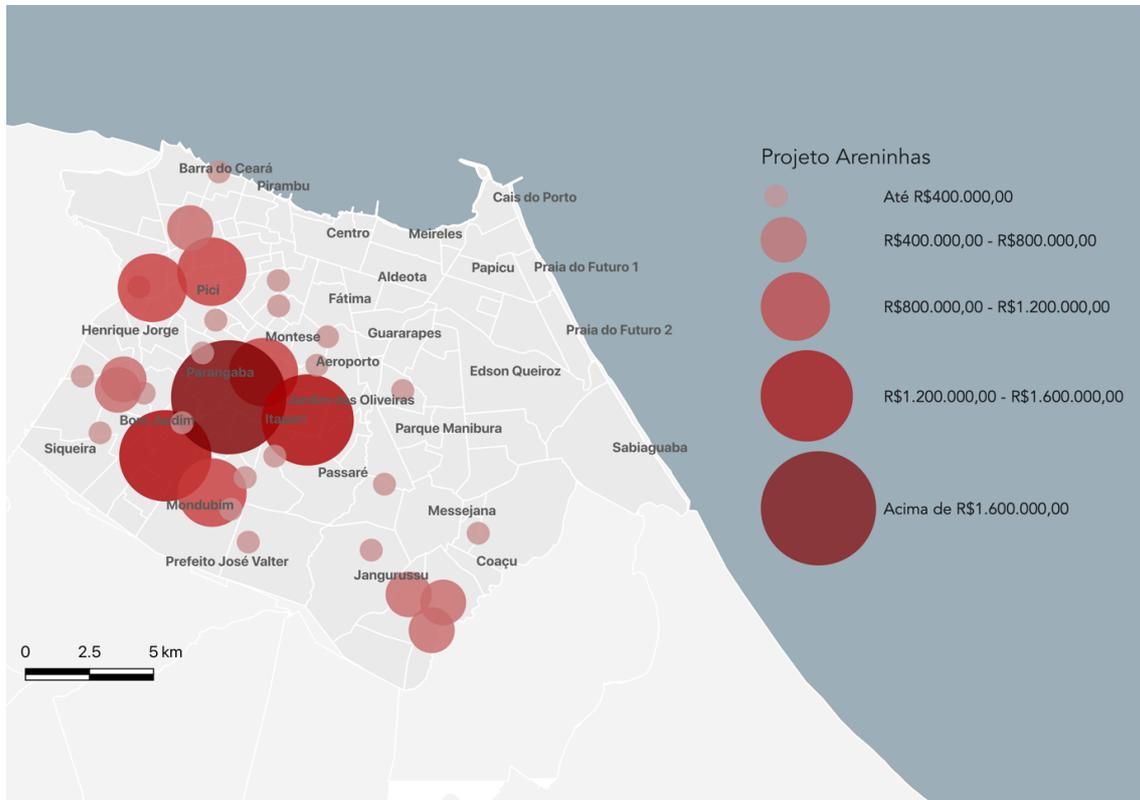
Com relação à concentração espacial dos recursos, no projeto solicitado pela SCSP para viabilizar melhorias no sistema viário da cidade, a partir dos dados obtidos pela SEUMA, as obras foram distribuídas em praticamente todos os bairros (Mapa 1), se concentrando em alguns bairros periféricos, mas foram os bairros com importante dinâmica imobiliária como Praia do Futuro e Messejana que tiveram os maiores investimentos. O bairro Messejana, inclusive, é foco de condomínios fechados do tipo “segmento econômico”, ou seja, Faixa 2 e 3 do Programa Minha Casa, Minha Vida (RUFINO, 2009). Com financiamento da Caixa Econômica Federal, o padrão de construção em grandes lotes começou a se intensificar no bairro pela viabilidade e disponibilidade de terrenos a preços menores. A implantação desse novo padrão de grandes condomínios fechados com áreas de lazer privativas significou alterações na paisagem e valorização do bairro, por meio de forte marketing e comercialização dos lançamentos imobiliários.



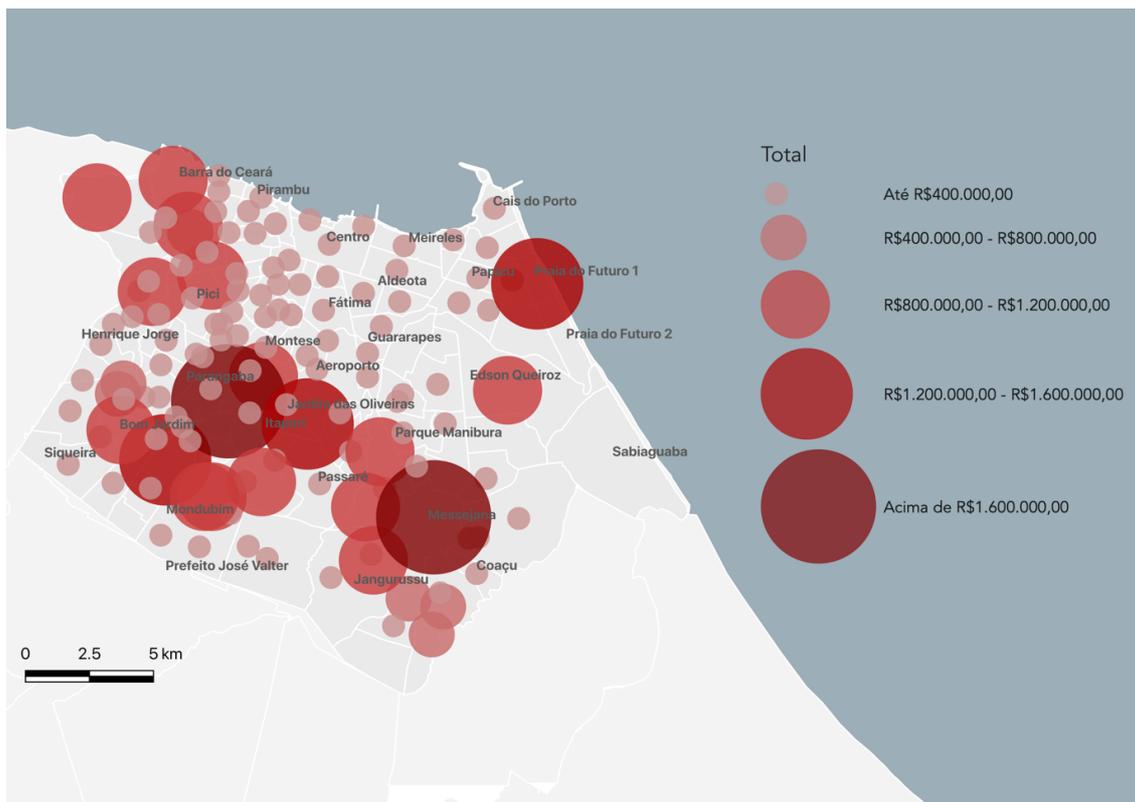
Mapa 1 - Distribuição dos recursos para o programa de melhorias no sistema viário espacializados por bairros. (Fonte: SEUMA, 2020)

Já a construção das Areninhas se concentrou na região periférica a leste da cidade, em conformidade com os objetivos do programa em levar espaço público para bairros com índices de vulnerabilidade social altos (Mapa 2). Por fim, a aplicação espacial dos recursos dos dois projetos aprovados pelo FUNDURB, se comportaram bem distribuídos no território, se concentrando em

bairros periféricos sul e leste da cidade. Bairros com uma dinâmica imobiliária mais ativa, onde saem os pagamentos das OODC e OOAU, como Aldeota, Meireles, Papicu e Guararapes, não apresentaram altos reinvestimentos pelos recursos do FUNDURB.



Mapa 2 - Distribuição dos recursos relativos à construção das Areninhas (Fonte: SEUMA, 2020)



Mapa 3 - Distribuição dos recursos relativos ao programa de melhorias no sistema viário espacializada e à construção das Areninhas (Fonte: SEUMA, 2020)

### III. Relevância do fundo para a política urbana

A presença de recursos alocados para a secretária responsável pela a gestão do fundo corrobora com a tentativa de direcionar o FUNDURB para uma determinada concepção política da pasta da secretaria voltada para o desenvolvimento urbano. De acordo com Gois (2017), a SEUMA é o órgão mais influente e relevante da política urbana de Fortaleza, por possuir as principais competências relativas espaço urbano e ambiental na atual gestão, inclusive a própria gerência do FUNDURB. O argumento do incentivo da secretaria quanto a aplicação dos instrumentos urbanísticos que favorecem a atuação do mercado faz muito sentido não pelo simples fato de um favoritismo de um lado, mas pelo interesse mútuo que significa ter como retorno no FUNDURB, onde ela tem certa autonomia.

O valor arrecadado pelo fundo tem mínima expressão na arrecadação total de Fortaleza, variando de entre 0,28% a 0,10%, no período estudado. Em 2016, o repasse do fundo referente ao programa de melhorias no sistema viário para a SCSP correspondeu a 4,16% da receita da secretaria. Em 2019, o valor transferido para construção das Areninhas totalizou apenas 3,90% da receita da SEFIN. Entre 2016 e 2019, o fundo foi responsável por menos de 2% com as despesas relacionadas a obras urbanísticas na cidade de Fortaleza (Ver gráfico 2). Quanto à avaliação orçamentária de arrecadação e despesas do FUNDURB, é possível perceber que ainda se apresenta tímido frente a dinâmica da cidade.

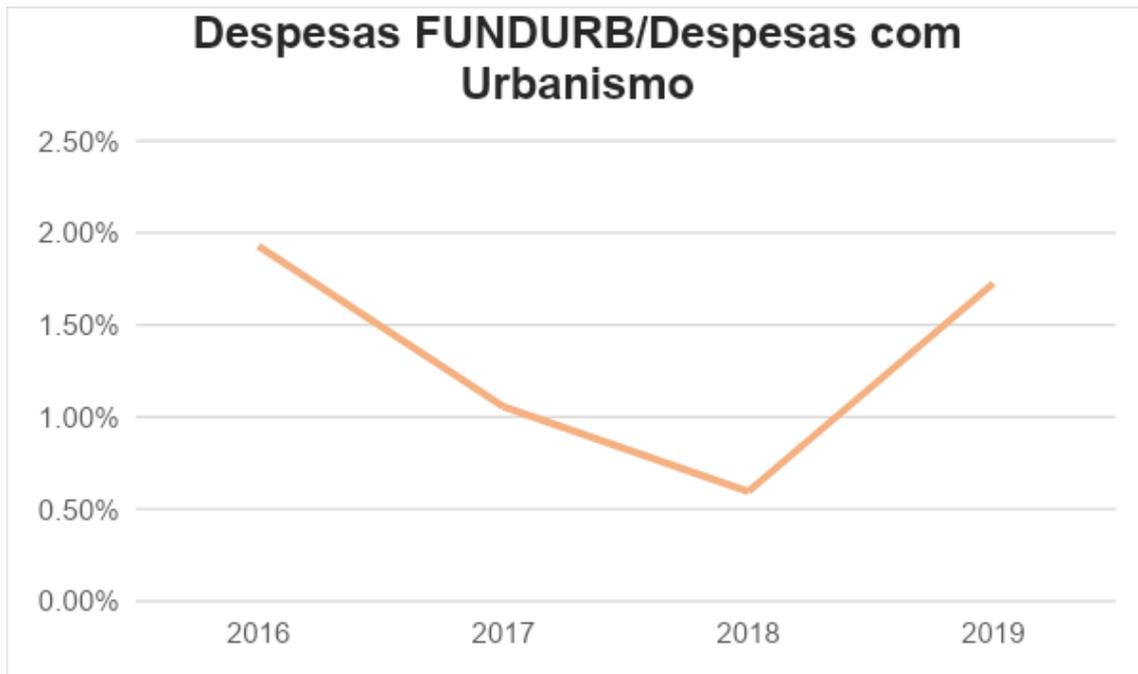


Gráfico 2 - Despesas FUNDURB / despesas com urbanismo (Fonte: SEFIN e SEUMA 2016-2019)

Do valor total arrecadado no FUNDURB de 2016 a 2020, 24% dos recursos foram gastos com obras no sistema viário, referente ao projeto de recuperação de pavimento asfáltico e pavimentação em pedra tosca de ruas selecionadas em diversos bairros; e 36% para infraestrutura de lazer com o projeto da construção de 33 Areninhas. Com a pandemia do vírus COVID-19, foi autorizado pela Lei Complementar nº291 de 06 de maio de 2020, o repasse das receitas dos fundos municipais, incluído o FUNDURB, objetivando o combate aos efeitos da pandemia, em ações relacionados à saúde, assistência social e desenvolvimento econômico, divergindo das diretrizes gerais do fundo. O repasse realizado para o Tesouro Municipal totalizou o equivalente a 17%, além do repasse automático anual (Ver Gráfico 3).

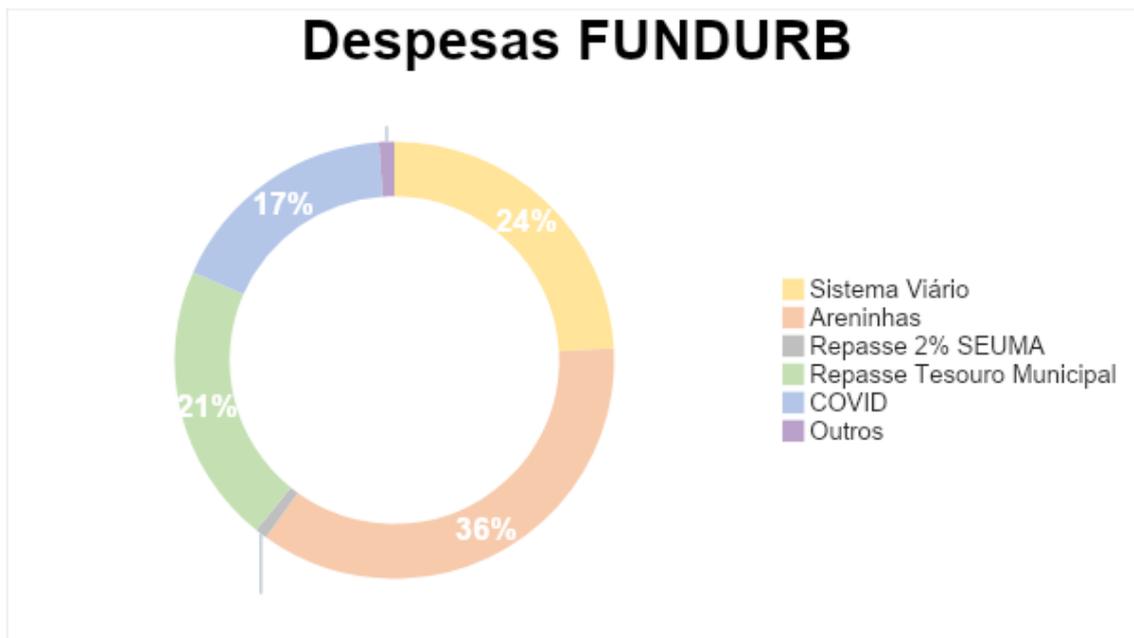


Gráfico 3 - Despesas do FUNDURB: valores referentes ao total das despesas realizadas no exercício de 2016-2020. (Fonte: SEUMA, 2016-2020)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim como o relato do secretário da situação do FUNDURB de São Paulo antes das atribuições do PDE que direciona os recursos para determinados fins e institucionaliza o conselho paritário, a aprovação de projetos no FUNDURB de Fortaleza se apresenta como demanda pontual das secretarias, sem estarem vinculados a uma política pública urbana que procurasse atingir os objetivos do plano diretor vigente. Nem mesmo o planejamento da gestão, o Fortaleza 2040, foi citado nas atas das reuniões como projeto estruturante que interligasse os instrumentos urbanísticos e projetos dentro de uma política pública urbana.

No geral, os valores dos repasses do fundo em relação à política pública urbana ainda são tímidos frente a dinâmica da cidade. As duas secretarias (SEFIN e SCSP) que solicitaram os recursos são secretarias responsáveis pela maioria dos projetos da prefeitura, inclusive tendo os maiores valores orçamentários. O valor repassado pelo FUNDURB para as secretarias corresponde a aproximadamente 4% das despesas da secretaria no ano relativo a cada projeto. No entanto, é interessante notar que se o mesmo valor fosse transferido para secretarias que têm menos recursos, como a Secretaria de Habitação, esse percentual seria mais expressivo.

Por isso é importante para o FUNDURB de Fortaleza avançar rumo a melhor estruturação do instrumento de modo a seguir as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor. Verifica-se como essencial a paridade no Conselho Gestor entre poder público e sociedade civil, desenhando um espaço deliberativo, em que a linguagem técnica não seja uma barreira e que a população possa contribuir opinando e decidindo a alocação dos recursos para projetos prioritários. Além disso, é necessário vincular os recursos a pautas

específicas e alinhar as decisões ao planejamento estratégico urbano e à política pública urbana.

Em tempos de contenção fiscal, fundos municipais podem ter uma função importante dentro dos governos locais. A captação de recursos diretamente pelos governos locais favorece o controle e potencializa suas ações no solo urbano, sem depender tão somente dos repasses e programas federais, principalmente em situações de governos mais liberais.

A análise sobre o FUNDURB de Fortaleza se torna ainda mais importante ainda no momento atual, em que acontece a revisão do Plano Diretor de Fortaleza, mesmo que esse processo permaneça suspenso temporariamente por conta da pandemia. Essas análises destacam a oportunidade de melhorar a efetividade do Fundo e dos instrumentos de arrecadação para torná-los mais aderentes às intenções do Estatuto da Cidade na promoção de uma cidade mais justa e igualitária.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal 10.527/2001*. Estatuto da Cidade, 2001.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Secretaria de Planejamento e Orçamento. *Plano Diretor Participativo de Fortaleza*. Lei n° 062 de 02 de fevereiro 2009.

GOIS, Rodolfo Anderson Damasceno. *Planejamento e participação: o caso da Luos 2016 e do Fortaleza 2040*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Fortaleza, 2018.

LEITE. Helterson Ribeiro da Silva. *A Outorga Onerosa do Direito de Construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória: o caso de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado) – Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MARQUES. E. 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, 2017

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

PAIM, Débora Gambetta. *A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano*. 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. 2019

REZENDE, V. F. et al.. Revisão bibliográfica comentada dos fundamentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC. *Revista de Direito da Cidade*, vol.03, n. 02. p. 156- 205, 2011.

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

ROSA, S. et al. Regulação para desregulamentação: novos e velhos instrumentos urbanísticos. In: ROLNIK, R. et al (org.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018

RUFINO, M. B. C.. *Incorporação imobiliária da metrópole: centralização do Capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza*. São Paulo, 2012.

SANTORO, Paula Freire; LOPES, Mathews Vichr; LEMOS, Leticia Lindenberg. *Para onde vão os recursos do Fundurb?* [S.l: s.n.], 2016. Disponível em:< <http://www.labcidade.fau.usp.br/para-onde-vaos-recursos-do-fundurb/>>

SMOLKA, M. O.. *Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano*. Brasília, 2014.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento urbano a à gestão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.