



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Blumenau - SC - Brasil

---

## A EFETIVIDADE DOS MECANISMOS DE CONTROLE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO FUNDURB

**Milena Borges Moreira Gobatti** (Programa de Pós-Graduação em Cidades Int) - milenagobatti@gmail.com  
*Mestranda em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da UNINOVE*

**Wilson Levy Braga da Silva Neto** (Programa de Pós-Graduação em Cidades Int) - wilsonlevy@gmail.com  
*Doutor em Direito Urbanístico pela PUC-SP, com pós-doc em Urbanismo pela Mackenzie. Pós-doutorando em Direito da Cidade pela UERJ*

**A efetividade dos mecanismos de controle da participação social no FUNDURB**  
**The effectiveness of mechanisms for controlling social participation in**  
**FUNDURB**

**RESUMO**

O objetivo principal deste artigo é apresentar uma reflexão sobre a efetividade da atuação do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, do ponto de vista da efetividade da participação social na gestão dos recursos do fundo. Discutir-se-á a democracia participativa no Brasil, após a Constituição Federal de 1988, o contexto histórico que a antecedeu, quais mudanças foram inauguradas no âmbito da participação social com a promulgação do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor da Cidade de São Paulo e a sua implementação. Foi utilizado o método qualitativo, exploratório e documental. Tem, portanto, a finalidade de aferir se a instrumentalização dessa participação democrática e os mecanismos de controle inseridos pela legislação e festejados pela literatura estão sendo, de fato, exercidos nesse instrumento de política urbana.

**Palavras-chave:** democracia, participação social, política urbana, efetividade, mecanismos de controle, FUNDURB.

**ABSTRACT**

The main objective of this article is to present a to reflection on the performance of the Management Council of the Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, from the point of view of the effectiveness of democratic participation in the management of the fund's resources. Participatory democracy in Brazil will be discussed, in the period after the Federal Constitution of 1988, the historical context that preceded it, what changes were inaugurated in the scope of social participation with the enactment of the City Statute and the Master Plan of the City of São Paulo and its implementation. The method used was the qualitative, exploratory and documentary. It has the objective of verifying if the instrumentalization of this democratic participation and the control mechanisms inserted by the legislation and celebrated by the literature are, in fact, being exercised in this instrument of urban policy.

**Keywords:** democracy, social participation, effectiveness, urban policy, control mechanisms, FUNDURB.

## **1.Introdução.**

A Constituição Federal de 1988 foi precedida por um Estado autoritário e sua promulgação inaugurou um novo ordenamento jurídico-político, em uma reação ao anterior regime vigente, privilegiou a veiculação de normas de instituição de mecanismos de participação popular nas decisões de políticas públicas. Por meio do presente trabalho, pretende-se analisar uma das formas dessa participação, especialmente em relação às políticas urbanas.

Far-se-á uma análise da efetividade dos mecanismos de controle da participação social na gestão dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, que dispõe de um saldo de aproximadamente um bilhão e meio de reais para investir na cidade de São Paulo. Para tanto, é preciso salientar que há diversos desafios a percorrer. O primeiro deles perpassa pela inexistência de um modelo para aferir a efetividade desses mecanismos de controle, nem mesmo de dados sistematizados do exercício desses mecanismos, assim como a escassez da regulamentação.

Conforme os dados divulgados pela Prefeitura de São Paulo em seu site oficial, no ano de 2020, foram destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB R\$ 542.877.159,42 (quinhentos e quarenta e dois milhões oitocentos e setenta e sete mil cento e cinquenta e nove reais e quarenta e dois centavos).

Somente no primeiro semestre de 2020 foram aprovados projetos para a Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, no valor de R\$ 192.217.197,00 (cento e noventa e dois milhões duzentos e dezessete mil cento e noventa e sete reais), para a Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, no valor de R\$ 159.245.468,77 (cento e cinquenta e nove milhões duzentos e quarenta e cinco mil quatrocentos e sessenta e oito reais e setenta e sete centavos), para a Secretaria Municipal das Subprefeituras – SMSUB, no valor de R\$ 150.197.509,88 (cento e cinquenta milhões cento e noventa e sete mil quinhentos e nove reais e oitenta e oito centavos), para a Secretaria Municipal de Transportes, o valor de R\$ 100.902.555,84

(cem milhões novecentos e dois mil quinhentos e cinqüenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos), para a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, o valor de 17.928.488,91 (dezessete milhões novecentos e vinte e oito mil quatrocentos e oitenta e oito reais e noventa e um centavos) e para a Secretaria Municipal de Cultura – SMC, o valor de R\$ 3.180.000,00 (três milhões cento e oitenta mil reais).

Sob esse prisma, do aspecto quantitativo, pretende-se verificar como foram escolhidos os projetos para a destinação dos recursos e como se deu a atuação do Conselho Gestor nesse aspecto. Aferir se foi atuante ou serviu apenas para legitimar os atos praticados pela Administração Pública, em busca de analisar a efetiva participação popular na gestão dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB. Sob a ótica do aspecto geográfico, pretende-se investigar a que locais e regiões da cidade de São Paulo foram destinados recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.

Além disso, tem ainda o objetivo de investigar como são escolhidos os projetos aprovados pelo Conselho Gestor do fundo e, em que medida refletem as reais necessidades da cidade de São Paulo. Pretende-se aferir na condição de pesquisadora inserida, uma vez que a utilização dos recursos do FUNDURB é objeto da atividade profissional da autora, se estamos diante de um conselho participativo de fato, ou se a participação é limitada por fatores internos, como por exemplo interesses políticos, ou externos, como por exemplo a escolaridade, ou há apenas uma participação formal.

Outro desafio é a análise da forma de distribuição dos investimentos dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB tanto no aspecto quantitativo quanto no aspecto espacial. Como são escolhidos os projetos em que serão alocados os recursos, e em que região da cidade são investidos. As áreas geradoras de arrecadação entre os anos de 2012 e 2018 estavam concentradas no centro expandido da cidade de São Paulo, com especial destaque para Moema e Pinheiros (LEITE et al, 2019) e, de outro lado, os recursos foram investidos nas regiões periféricas: o extremo noroeste (Perus, Pirituba), leste e sudeste (Aricanduva-Formosa, Itaquera, Vila Prudente, com destaque para São Mateus), extremo oeste (Raposo Tavares), extremo

sul, Ipiranga, e o centro histórico da cidade (LEITE et al, 2019). Pretende-se analisar de que forma de se deu a destinação dos recursos nos anos posteriores.

Em face disso, as questões que permearão o presente estudo, em dimensões amplas, é a aferição da efetividade da participação social na gestão dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, do ponto de vista de que as políticas públicas implementadas sejam o reflexo do interesse coletivo e não apenas o cumprimento de uma formalidade para sancionar as decisões previamente tomadas pelos gestores públicos. Deve-se salientar ainda que o interesse coletivo aqui referenciado deve refletir toda a coletividade, incluindo os marginalizados, e não somente a minoria politicamente ativa.

Tem natureza qualitativa, exploratória e documental, tendo em vista que foi escrito também por uma observadora participante que necessariamente carrega valores pessoais para o estudo. Foi realizada uma pesquisa documental em legislação e atas de reunião do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB para analisar as questões anteriormente mencionadas.

## **2. Participação social e Políticas Públicas.**

Desde o início do século XX pretende-se o alargamento da participação dos cidadãos nas políticas públicas. Com a crise da democracia representativa (HABERMAS, J. 1984, 1997), decorrente do afastamento do cidadão comum da política (MARQUES, F. 2010), por razões diversas, podemos destacar a ausência de interesse do cidadão comum, de tempo ou o sentimento de não ser ouvido, ou pior, não ser representado por aqueles que foram eleitos ou escolhidos justamente para representar. Desde então, opõem-se os conceitos de efetividade de políticas públicas e a garantia de participação democrática (MILANI, C. 2008) à essa representatividade. A democracia representativa surgiu das revoluções do final do Século XVIII como uma forma de aplicação de soberania popular. Todavia, já à época questionava-se a legitimidade da representação, segundo Rosseau a vontade geral não poderia ser representada pela mesma razão que não poderia ser alienada (ROUSSEAU, J. 2002).

E diante dessa crise de representação e distanciamento entre representantes e representados surge o conceito de democracia participativa em que a oportunidade de participar não estaria mais restrita a alguns poucos, seria ampla, para todos os cidadãos (DAHL, R. 1988), modificando assim o processo de participação, com um fluxo de informações maior, e mudança do processo, com o aumento da percepção e das possibilidades de solução, mecanismos de participação social, em que os representantes, detentores do poder constituído, cada vez mais seriam influenciados pelos cidadãos, detentores do poder constituinte (PURCELL, M. 2013).

A escolha de representantes, que caracteriza a democracia representativa, portanto, não seria suficiente para garantir a participação dos cidadãos, haveria a necessidade de uma participação direta, uma alternativa natural tendo em vista a autodeterminação política da sociedade (FERRARI, R. 2003), que possibilitaria uma maior consciência da responsabilidade coletiva. Na democracia participativa, o cidadão é o titular da ação política (BONAVIDES, P. 2008) e exerce os seus direitos sem exclusão, é a materialização de um sobreprincípio existente em todo regime constitucional legítimo.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, que foi precedida de um Estado autoritário, em que não havia espaço para a participação popular, instituiu um sistema híbrido entre a democracia representativa e mecanismos de participação direta do cidadão, uma forma de descentralização decorrente do contexto histórico vigente `a época. A instituição do Estado Democrático de Direito em que a participação da sociedade além de ser veiculada no texto teve também o seu controle normatizado foi um grande passo em direção à democracia.

No parágrafo único do artigo primeiro da Constituição, está veiculada a norma de que todo poder emana do povo e pode ser exercido tanto por representantes eleitos quanto diretamente. Estão aqui previstas tanto a democracia representativa quanto `a participativa, resta averiguar se há espaço no texto constitucional para o exercício de uma democracia radical (PURCELL, M. 2013).

As formas de participação social diretas expressamente previstas na Constituição Federal são aquelas veiculadas pelo artigo 14, quais sejam: plebiscito, referendo e iniciativa popular, exercidos pelo sufrágio universal, voto direto e secreto. Entretanto, a norma inserta no parágrafo único do seu artigo primeiro, permitiu outras formas de participação popular, inclusive no que se refere ao desenvolvimento das cidades, conforme a seguir se verá.

O Estado brasileiro passou a estimular um novo protagonismo da participação popular, destacando-se as organizações e associações da sociedade civil, dentro do sistema político nacional, especialmente na Constituição de 1988. Especificamente quanto ao planejamento urbano, é preciso salientar que a Lei n.º 4.380/64, que tinha por objetivo formular a política nacional de habitação e de planejamento territorial, instituiu no inciso II, do artigo 2º, o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que em razão do contexto político, seguia um planejamento urbano tecnocrático (FERREIRA, M. 2007), descolado da realidade, que deu origem a planos diretores sem participação popular e de difícil viabilidade e implementação (FARIA e SCHVARSBERG, 2011).

Com o declínio do regime militar no Brasil e, concomitantemente, a crise que a democracia representativa atravessava no mundo (HABERMAS, J. 1984, 1997), evidenciando a distância entre representantes e representados, a necessidade de participação popular nas decisões políticas ganhava força (BARBER, B. 1984), no planejamento urbano, essa estrutura institucional participativa foi impulsionada por pressão da sociedade civil organizada, especialmente do Movimento Nacional pela Reforma Urbana - MNRU.

O conceito da reforma urbana introduzido na Constituição Federal de 1988 começou a ser construído no início da década de 50 (1953) e somente trinta anos depois, em 1983, foi transformado no Projeto de Lei n.º 775/83 (Lei do Desenvolvimento Urbano), que nunca foi votado pelos legisladores. Entretanto, o seu conteúdo foi veiculado pela Emenda Popular n.º 63/87, umas das oitenta e três Emendas Populares que integraram o texto constitucional.

Os artigos 182 e seguintes da Constituição Federal de 1988 foram insertos por intermédio da mencionada Emenda Popular que, já no primeiro dispositivo está previsto o bem estar de seus habitantes como objetivo, uma referência ao estado de bem estar social keynesiano. Todavia, ao revés do conteúdo original contido na emenda, a Constituição delegou à Lei Federal e ao Plano Diretor dos municípios a regulamentação dos seus dispositivos.

No ano seguinte, 1989, foi apresentado o Projeto de Lei para fixar as diretrizes gerais de política urbana, que somente foi editada em 2001, a Lei n.º 10.257, o denominado Estatuto das Cidades. Essa legislação avançou ainda mais na garantia da participação popular na tomada de decisões públicas, um retorno à sua forma original, o Projeto de Lei n.º 775/83.

O Estatuto das Cidades, reconhecido internacionalmente, previu logo de início, no inciso II, do seu artigo 2º, a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade como meio de gestão democrática, uma das diretrizes gerais de planejamento urbano abstratamente previstas no texto constitucional. Além disso, dedicou todo o seu Capítulo IV a disciplinar essa “gestão democrática”, dentre outras formas de participação popular previstas em dispositivos esparsos.

O Estatuto das Cidades delegou aos municípios o estímulo à participação dos cidadãos na gestão democrática da cidade. Em atendimento a essa legislação, o Município de São Paulo, cumprindo especificamente as normas veiculadas nos seus artigos 39 e seguintes, promulgou, em 2014, a Lei n.º 16.050/2014, o Plano Diretor Estratégico - PDE.

A Lei Municipal foi precedida de cento e quatorze audiências públicas, em atendimento a norma veiculada no § 4º, do artigo 40, do Estatuto da Cidade e tinha por objetivo nortear o desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo até 2030.

Trilhando o mesmo caminho da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo instituiu diversos mecanismos de participação popular, conforme expressamente previsto em seus Capítulos II e III.



Avritzer acredita que com isso houve uma mudança de padrão de exclusão dos pobres que vigorou até 1985 (AVRITZER, L. 2017).

Precipuamente, deve-se salientar que a participação popular é um direito fundamental de quarta geração (BONAVIDES, P. 2001) e, no planejamento urbano, é a forma de garantir o direito à cidade, um grande desafio ao desenvolvimento das democracias, especialmente no Brasil, em razão da pouca vivência política de práticas participativas por parte da sociedade civil.

A política urbana está diretamente ligada a intervenções concretas realizadas pelo Poder Público na cidade, ações modificadoras do arranjo espacial, expressa o modelo de cidade – e de sociedade – que se pretende construir. Dessa forma, somente com a participação social é possível planejar e executar decisões que privilegiem o bem estar coletivo em detrimento do interesse individual ou de alguns.

A participação direta, ampla e irrestrita dos cidadãos nas decisões de política e gestão urbana é um pressuposto para garantir uma relação de maior equidade entre o Estado e a sociedade civil, sobretudo considerando que a urbanização é um processo dinâmico, ocorrido dia a dia. O Estatuto das Cidades, Lei n.º 10.257/2001, conforme mencionado acima, delegou à esfera municipal o estímulo à essa participação para o enfrentamento das desigualdades sócio espaciais, o que, em São Paulo, foi regulamentado pelo Plano Diretor Estratégico, a Lei n.º 16.050/2014. Dentre as formas de participação social previstas no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, está o Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, sobre o qual trata o presente artigo.

### **3. O Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.**

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB é um fundo, de natureza contábil, vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL, constituído de recursos proveniente das fontes previstas no artigo 337, do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – PDE, a Lei n.º 16.050/2014.

Os recursos desse Fundo devem ser aplicados com base nos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico e tendo como referência o quanto previsto no Programa de Metas do Município de São Paulo.

Dentre suas fontes de recursos, destaca-se a Outorga Onerosa como a principal, cujo valor arrecadado é depositado mensalmente na conta do fundo e corresponde a aproximadamente metade de todo o valor arrecadado pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB.

O Estatuto das Cidades, Lei n.º 10.257/2001, instituiu diversos instrumentos de políticas urbanas para corrigir os desequilíbrios sócio-territoriais do território nacional. No seu Capítulo II, dentre eles, foram instituídos mecanismos para o desenvolvimento urbano: no inciso IV, institutos tributários e financeiros, quais sejam: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros, e, no inciso V, institutos jurídicos e políticos, quais sejam: desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, referendo popular e plebiscito, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação de posse.

Dentre esses, há instrumentos fiscais e urbanísticos de controle e captura de mais-valias urbanas, quais sejam: a contribuição de melhoria, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e a outorga onerosa do direito de construir (LEVY e NALINI 2018).

A contribuição de melhoria está definida no artigo 81 do Código Tributário Nacional, que expressamente a institui para custear obras públicas de que decorra

valorização imobiliária. As operações urbanas consorciadas está conceituada no § 1º, do artigo 32, do Estatuto das Cidades, Lei n.º 10.257/2001, 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. Trata-se aqui de uma atuação conjunta do Poder Público municipal e da sociedade civil (LEVY e NALINI 2018). A transferência do direito de construir está prevista no artigo 35 do Estatuto das Cidades, Lei n.º 10.257/2001, trata-se do direito do proprietário de construir em outro local ou da alienação desse direito mediante escritura pública, em benefício do interesse público.

Para esse trabalho, interessa especialmente a outorga onerosa do direito de construir, que está prevista na alínea n, do inciso V, do artigo 2º, do Estatuto das Cidades, Lei n.º 10.257/2001. Trata-se de um instrumento jurídico, não tributário, para recuperação da valorização imobiliária, utilizado para o financiamento de políticas urbanas municipais (LEVY e NALINI 2018). Trata-se, portanto, de instrumento com dupla finalidade, de um lado a recuperação da valorização imobiliária através da arrecadação – não tributária – e de outro instrumento de indução ao desenvolvimento urbano (CYMBALISTA e SANTORO, 2006). É a principal fonte de recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB foi introduzido na legislação municipal de São Paulo com o Plano Diretor Estratégico de 2002 – Lei n.º 13.430/2002. Estava previsto no inciso XXVII, do artigo 198, da referida legislação, como instrumento de desenvolvimento urbano.

Originalmente, no Plano Diretor Estratégico de 2002 – Lei n.º 13.430/2002, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB foi instituído com a finalidade de apoiar ou realizar investimentos destinados a concretizar os objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes ou decorrentes da Lei do Plano Diretor Estratégico, em obediência às prioridades nele estabelecidas.

O Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, `a semelhança dos demais Conselhos Participativos, foi instituído pelo Plano Diretor Estratégico de 2002 – Lei n.º 13.430/2002, com o escopo de permitir a participação popular na gestão das políticas públicas, nesse caso na gestão da cidade.

Embora fosse assegurada a participação popular (artigo 235, § 1º, da Lei n.º 13.430/2002), os membros do Conselho Gestor eram indicados pelo Poder Executivo. Foi somente com o Decreto Regulamentador – Decreto n.º 43.231/2003 – que a composição do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB foi regulamentada (artigo 6º), incluindo como membros um representante do Conselho Municipal de Política Urbana e 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), o que garantiu uma heterogeneidade em sua composição.

Todavia, essa composição Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB foi modificada três anos depois com a edição do Decreto n.º 47.661/2006, que excluiu os oito representantes de entidades da sociedade civil, limitando a participação da sociedade a dois – e posteriormente três - representantes do Conselho Municipal de Política Urbana (artigo 6º). Houve, portanto, uma restrição da participação popular não só sob o aspecto quantitativo, o número de representantes passou de nove para dois e depois três, mas também na heterogeneidade, uma vez que foram excluídos os representantes das Macrorregiões da cidade (Norte 1, Norte 2, Oeste, Centro, Leste 1, Leste 2, Sul 1 e Sul 2).

Com a promulgação do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – PDE, Lei n.º 16.050/2014, o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB deixou de ter a finalidade preconizada na legislação de 2002 (Lei n.º 13.430/2002), passando a legislação a regular a origem (artigo 337) e destinação (artigos 339 e 340) dos seus recursos.

Outra inovação introduzida pelo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo em vigor foi a aplicação vinculada de recursos, determinada pelo seu artigo 340, que determina a aplicação de pelo menos 60% (sessenta por cento) do valor arrecadado para o Fundo de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB, sendo ao menos 30% (trinta

por cento) destinados a projetos e produção de Habitação de Interesse Social, incluindo aquisição de terrenos, e ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação e realização de melhorias nas vias estruturais e nos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres. É preciso salientar, entretanto, que essa vinculação está adstrita ao limite temporal referido no *caput* do artigo, ou seja, após um ano, a destinação do recurso outrora vinculado passa a ser livre.

Foi também com a promulgação do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – PDE, Lei n.º 16.050/2014, que a composição do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB passou a ser paritária entre membros do Poder Público e da sociedade civil. Os cinco membros do Poder Público são os titulares das Secretarias Municipais participantes, sendo seus titulares os Secretários e os suplentes os Secretários Adjuntos ou Chefe de Gabinete da pasta. Compõem o Plenário do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, como membros do Poder Público, os Secretários Municipais das Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, Secretaria Municipal da Fazenda, Secretaria Municipal da Justiça, Secretaria do Governo Municipal e o Representante do Gabinete do Prefeito (Decreto n.º 57.547/2016 – art. 6º).

Em relação aos membros da sociedade civil, o Plenário do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB é composto por dois representantes do Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU; um representante do Conselho Municipal de Habitação – CMH; um representante do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte – CMTT; e um representante do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES.

Quanto aos representantes do Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, um deles é representante dos movimentos de moradia com atuação no município de São Paulo (Movimento de Moradia Sem Terra – MST) e o outro é representante do setor empresarial ligado ao desenvolvimento urbano (Federação do Comércio de Bens e Serviços e Turismo do Estado de São Paulo – FECOMERCIO). O representante do Conselho Municipal de Habitação – CMH é membro da Organização Popular Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia. O representante do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte – CMTT é membro da sociedade civil eleito para participar

do Conselho e o representante do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES é membro da Associação Cultural da Comunidade do Morro do Querosene.

O aumento da participação social introduzida pelo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – PDE, Lei n.º 16.050/2014, contribui – ou deveria contribuir – para o aprimoramento das decisões e da implementação das políticas públicas. Assim sendo, a maior participação popular implicaria em um maior o fluxo de informações, uma maior representatividade sócio cultural o que, por consequência, promoveria um debate público mais consistente, o que deveria resultar em políticas públicas mais eficazes e isonômicas. A maior participação dos cidadãos deveria resultar em melhores condições de vida e, conseqüentemente, estimular uma participação cada vez maior, aumentando a inclusão dos cidadãos na tomada das decisões. Todavia, será que é essa a realidade que se observa?

Embora essa iniciativa tenha sido muito festejada e considerada um exemplo de transformação social e do aparato estatal (AVRITZER, L. 2017), essa participação social que implicaria em uma transformação do Estado pela sociedade civil seria uma participação administrada (NOGUEIRA, M. 2004). O objetivo inicial da instituição dos conselhos almejava o fortalecimento da gestão democrática, as suas estruturas podem ter se transformado em pseudo-democracias (BRAGA, R. 2015) sem participação popular alguma.

Os Conselhos idealizados como instituições de participação popular direta podem ter se revelado, na prática, uma nova forma de representação, e sido atingidos por problemas clássicos da democracia representativa, a exemplo da questão da legitimidade da representação, dos critérios para escolha dos representantes, e de quem teria direito a ser representado (GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. e CASTELO, G. 2006).

A composição dos conselhos tem sido marcada pela participação exclusiva de uma minoria politicamente ativa, exercida na maior parte das vezes por movimentos organizados ou por aqueles que detém maior poder aquisitivo e maior escolaridade, restringindo a participação a uma pequena parcela da população e, portanto, muito

distante do objetivo inicial de universalizar as discussões e implementação de projetos. Outra fato importante é que as discussões e decisões não almejam o bem estar comum mas apenas privilegiar os interesses das pessoas ou grupo de pessoas que tem acesso à discussão.

Em razão desse paradoxo de ampliação da participação social com o aumento do número de Conselhos Participativos nas mais diversas áreas de políticas públicas, em especial de gestão urbana e, de outro lado, se há a sua efetiva atuação e se disso decorrem efeitos positivos no espaço vivido, é preciso avaliá-los.

#### **4. As fragilidades do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.**

Conforme expressamente determinam os artigos 341 e seguintes do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo em vigor, o Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB tem por atribuição aprovar o plano de aplicação dos recursos financeiros do Fundo, que será submetido à aprovação da Câmara Municipal, sob a forma de anexo da lei orçamentária. Como aferir a efetividade da atuação desse Conselho Gestor na destinação desses recursos, que representaram até julho de 2021 mais de R\$ 509 milhões de reais.

Em relação à composição do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, é preciso salientar que a presidência é cargo privativo do gestor público, por expressa determinação legal (Artigo 4º, do Decreto n.º 57.547/2016). Quanto aos membros da sociedade civil que integram o Plenário do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, a legislação (Lei n.º 16.050/2014 e Decreto n.º 57.547/2016) prevê que pertençam originalmente a conselhos representativos de políticas públicas (política urbana, habitação, transporte e meio ambiente) que impactam no desenvolvimento urbano e, por isso, podemos identificar algum mecanismo de controle de participação social ainda que incipiente.

A composição ideal deveria contemplar heterogeneidade, variação no perfil socioeconômico, demográfico e político partidário dos representantes. É preciso analisar se toda a sociedade está sendo representada, inclusive os grupos

marginalizados ou se as políticas públicas implementadas atendem aos interesses apenas de uma minoria privilegiada e politicamente ativa. No caso em análise, uma vez que a participação decorre de expressa determinação legal – sem entrar na discussão se o modelo previsto em lei é o ideal – não há a possibilidade de ampliar a participação.

Sob o ponto de vista quantitativo, conforme já mencionado, o Plano Diretor Estratégico de 2014 - Lei n.º 16.050/2014 – tornou paritária a composição do Plenário do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB. Entretanto isso foi suficiente para equilibrar a participação de membros do Poder Público e da sociedade civil? Não há mecanismos de controle dos procedimentos organizacionais que garantam a simetria da participação dos membros do Plenário do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, ou seja, a igualdade de participação dá-se apenas quanto ao número de votos, não há norma que garanta a equiparação de atribuições dentro do referido Conselho, os membros da sociedade civil, por exemplo, não têm conhecimento prévio dos projetos que serão submetidos à apreciação do Conselho. De outro lado, a competência para instituir esses procedimentos é de competência do próprio Plenário, conforme outorgado pela norma regulamentadora - Decreto n.º 57.547/2016.

Outro importante aspecto da participação refere-se ao método de tomada de decisão. Embora por expressa determinação legal (Decreto n.º 57.547/2016 – art. 7º, inciso II) seja competência do Plenário do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB proferir votos sobre as matérias postas à apreciação, e haja a possibilidade legal (Decreto n.º 57.547/2016 – art. 5º, inciso VI) de voto de desempate pelo Presidente, não há qualquer disciplina legal quanto à forma de veiculação da informação, a disponibilização dos dados, apresentação dos projetos e a linguagem em que são disponibilizados.

Por se tratar o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB de um fundo de natureza contábil é inevitável a utilização de alguma linguagem técnica na divulgação de suas informações o que seria um óbice à participação social mais ampla. Todavia a descrição dos investimentos pode ser feita de forma mais clara e inteligível para propiciar a participação mais efetiva de todos os membros do Plenário do Conselho Gestor, assim como a divulgação para toda a sociedade.



Outro aspecto a se observar é que tendo em vista que o Plenário do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB tem por competência normativa (Decreto n.º 57.547/2016 – art. 7º, inciso III) acompanhar a aplicação dos recursos do fundo, não se trata apenas de aprovação de valores mas da natureza da destinação dos recursos, ou seja, aferir se os projetos submetidos ao Plenários cumprem as expressas destinações legais.– em relação ao local da aplicação dos recursos trataremos posteriormente.

Tem-se ainda que analisar a destinação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, o local em que o recurso é aplicado, para aferir se o seu objetivo inicial de reduzir as desigualdades sócio-demográficas está sendo, de fato, cumprido. A legislação vincula a destinação dos recursos quanto ao objeto, inclusive determinando percentuais, conforme já referido anteriormente. Entretanto, não faz qualquer referência ao local de aplicação desses recursos. E compete ao Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB direcionar os recursos para as regiões de maior vulnerabilidade social (LEITE et al, 2019).

Entre os anos de 2012 e 2018 os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB foram investidos nas regiões periféricas (LEITE et al, 2019), perfil de investimento que permaneceu em 2019, conforme os dados divulgados pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Em relação ao mapa divulgado pela Prefeitura Municipal de São Paulo no ano de 2020, o perfil de investimento foi bastante modificado, com uma maior concentração na região central da cidade. O mapa de 2021 ainda não foi disponibilizado para o acesso público.

Através da análise das atas das reuniões do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB que foram disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de São Paulo não foi possível identificar como foram eleitas as regiões de destinação do recurso, podendo apenas aferir que os projetos apresentados pelo Poder Público tiveram a sua execução autorizada.

## **5. Desafios e perspectivas.**

Ante a tantos desafios, exsurge a necessidade de garantir que os recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB sejam aplicados nas regiões de maior vulnerabilidade social (LEITE et al, 2019), prevenindo-se a concentração da aplicação dos recursos no centro expandido da cidade de São Paulo, local em que está concentrada a maior arrecadação, conforme os dados divulgados pela Prefeitura Municipal de São Paulo e também onde há uma melhor infraestrutura urbana.

Embora o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo – PDE, Lei n.º 16.050/2014, estabeleça instrumentos de financiamento de desenvolvimento urbano, conforme já anteriormente mencionado, não há regulação da destinação dos recursos sob o aspecto espacial. Em sendo assim, carece o ordenamento jurídico municipal de normas que disciplinem a utilização dos recursos conforme a finalidade do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.

Como o desenvolvimento urbano é dinâmico, o ideal seria a construção de instrumentos de legislação urbana com instituição de critérios objetivos para a aplicação de recursos utilizando critérios territoriais e de destinação do investimento (LEITE et al, 2019) para regiões de maior vulnerabilidade social, cumprindo o propósito de mitigar as diferenças sócio-demográficas e espaciais da cidade.

Trilhando a mesma linha de entendimento introduzida pela Constituição de 1988, que deu autonomia aos municípios, e o Estatuto das Cidades, que privilegiou o poder local no âmbito municipal, a descentralização do exercício do poder político para a identificação dos locais de aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB seria a alternativa mais efetiva para a identificação da demanda. Uma composição do Conselho Gestor mais heterogênea propiciaria essa descentralização. A participação de uma parcela reduzida da população, com o objetivo único de discutir e aprovar projetos que privilegiam interesses próprios distancia-se completamente da finalidade do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB.

Deve-se ainda salientar que não há qualquer mecanismo de controle que regule as reuniões do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, como ocorre com o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento

Sustentável – CADES, por exemplo. O inciso I, do artigo 9º, do Decreto n.º 57.547/2016 apenas veicula a determinação de que sejam realizadas Reuniões Ordinárias trimestrais.

No ano de 2021, já houve cinco reuniões até o último dia 27 de agosto, das quais três foram Ordinárias (obrigatórias) e duas Extraordinárias (convocadas pelo Presidente). No ano passado, 2020, houve dez reuniões do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, das quais quatro foram Ordinárias e seis Extraordinárias. No ano anterior, 2019, houve nove reuniões, das quais quatro foram Ordinárias e cinco foram Extraordinárias. Tem-se, portanto, que há, em média, dez reuniões por ano, das quais apenas quatro são obrigatórias, as demais ocorrem por iniciativa do Presidente do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, um Gestor Público.

Com esses dados, podendo concluir que são incipientes os mecanismos de controle que visam assegurar o comprometimento do Gestor Público com a participação da sociedade na gestão dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB e ainda assim há em média seis reuniões não obrigatórias, por ano, do Conselho Gestor.

Outro importante aspecto que precisa ser destacado é a publicidade dos dados. Embora a Prefeitura Municipal de São Paulo veicule em seu site os dados relativos a projetos e valores referentes à execução dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, há a necessidade da popularização da divulgação dos dados. Além disso, somente há a divulgação no site do projeto após a sua aprovação, não há a publicidade prévia que possibilitaria uma discussão universalizada da destinação dos recursos do Fundo.

Além disso, há a premente necessidade de uma composição heterogênea do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, que deve passar de uma posição de simples avalizador dos projetos idealizados e propostos pelo Poder Público para uma posição de destaque, proativa afinal essa foi a motivação da sua instituição.

## **6. Conclusão.**

A premissa para que fosse aferida a efetividade dos mecanismos de controle da participação social na gestão dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB foi observada sob diversos aspectos, todavia deve-se destacar o ponto de vista do local da aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, aspecto sem qualquer regulamentação, e que deveria refletir as demandas da sociedade civil.

Após essas considerações, as variáveis e a complexidade de aferir a efetividade da participação social na gestão dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, bem como a inexistência de critérios objetivos cristalizados para essa investigação, aliada aos riscos de incorrer em conceitos subjetivos, fluidos ou de difícil aferição, os pensamentos aqui apresentados abrem um caminho para aqueles interessados em aprofundar os estudos e identificar a efetividade de mecanismos participativos.

Além disso, a análise dos mecanismos de controle da participação social na gestão de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB não pode ofuscar formas alternativas de participação social que aumentem a inclusão, em busca da eficiência das políticas urbanas implementadas para atender ao escopo original do fundo que é reduzir a vulnerabilidade social.

Em sendo assim, embora a composição paritária do Conselho Gestor do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, introduzida pelo Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo em vigor, somente o é sob o ponto de vista quantitativo. Para que haja equilíbrio entre os membros do Poder Público e da sociedade civil, muitas mudanças ainda são necessárias tanto sob o aspecto legal, com a regulação da aplicação dos recursos do Fundo em relação ao aspecto geográfico, por exemplo, quanto social com a heterogeneidade da composição do Conselho.

## **7. Referências.**

1. AVRITZER, Leonardo. Democracy and the Public Space in Latin America. Princeton: Princeton University Press. 2002.
2. \_\_\_\_\_. A participação em São Paulo. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.
3. BARBER, Benjamin R. Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. Berkley: University of California, 1984.
4. BRAGA, Roberto. Política Urbana e Desenvolvimento Sustentável: avanços e limites do Estatuto das Cidades. Curitiba: Ambiens, 2010.
5. BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
6. BRASIL. [Constituição (1988) ]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 maio 2021.
7. BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, julho 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 23 maio 2021.
8. COELHO, Vera S. P. Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.
9. \_\_\_\_\_ e FAVARETO, Arilson. Dilemas da Participação e Desenvolvimento Territorial. Salvador: Revista de Desenvolvimento Econômico, 2008.
10. CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula. Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. São Paulo: 2006. Disponível em: [www.usjt.br/pgaur](http://www.usjt.br/pgaur). Acesso em: 04 set 2021.
11. DAHL, Robert A. Análise Política Moderna. Trad. de Sérgio Bath. Brasília, 2a ed. Editora Universidade de Brasília, 1988.

12. \_\_\_\_\_. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 1, 1994, pp. 23–34. JSTOR, [www.jstor.org/stable/2151659](http://www.jstor.org/stable/2151659). Acesso em: 22 maio 2021.
13. FARIA, Rodrigo de; SCHVARSBERG, Benny (org.). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2011. p. 237. DOI: 10.26512/ldaa.86.77. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/86>. Acesso em: 04 set 2021.
14. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Participação democrática: audiências públicas. In GRAU, Eros Roberto e CUNHA, Sergio Sérulo da (Coord). Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003.
15. FERREIRA, Mauro. Planejamento Urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca. São Carlos: 2007. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-20112007-105824/publico/Pdd\\_Franca.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-20112007-105824/publico/Pdd_Franca.pdf). Acesso em 04 set 2021.
16. GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter, P.; CASTELLO, Graziela. Representação Política e Organizações Cívicas: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. São Paulo: 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000100003> Acesso em 04 set 2021.
17. HABERMAS, Jürgen. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
18. \_\_\_\_\_. Direito e democracia. Entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
19. LEFEBVRE, Henri. Espaço e política. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
20. LEITE, Carlos; ACOSTA, Claudia; HERLING, Tereza; BARROZO, Ligia e SALVIVA, Paulo. Indicadores de desigualdade para financiamento urbano de cidades saudáveis. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.003>. Acesso em: 23 jul 2021.
21. LEVY, Wilson; NALINI, José Renato. Cidade e Regulação: Os Mecanismos Fiscais e Urbanísticos de Controle e Captura de Mais-Valias Urbanas. Rio de Janeiro: Revista Direito da Cidade, 2018.
22. MARQUES, J. A. M. Francisco P. Participação Política, legitimidade e eficácia democrática. Salvador: Caderno CRH, 2010.

23. MILANI, R. S. Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais; uma análise de experiências latino-americanas e européias. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 2008.
24. NOGUEIRA, M. A. Um Estado para a sociedade civil; temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.
25. OLIVEIRA, Celso M.; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. Paraná: Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2018.
26. PURCELL, M. The Down-Deep Delight of Democracy. Washington: John Wiley & Sons, 2013.
27. \_\_\_\_\_. Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. *GeoJournal* 58, 99–108 (2002). Disponível em: <https://doi.org/10.1023/B:GEJO.0000010829.62237.8f> Acesso em: 22 maio 2021.
28. ROMAO, Wagner M. e MARTELLI, Carla G. Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. São Paulo: Revista Pensamento & Realidade, 2013.
29. SÃO PAULO. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Diário Oficial do Município. São Paulo, julho 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/consolidado>. Acesso em: 23 maio 2021.
30. SILVA, José A. Aplicabilidade das Normas Constitucionais. São Paulo: Malheiros Editores, 1982.
31. TATAGIBA, Luciana e BLINKSTAD, Karin. Como se fosse uma eleição para vereador: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. São Paulo: 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300007>. Acesso em: 04 set 2021.