



¿PARA DÓNDE SE VENDIÓ ESE SUELO? LA APLICACIÓN DEL FUNDURB EN SÃO PAULO – BRAZIL (SESSÃO TEMÁTICA 1)¹

Nathaly Louise Zalkoski

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) | nathaly.zalkoski@pucpr.edu.br

Ana Lucia de Menezes Ceccon

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) | lucia.menezes@pucpr.edu.br

Sessão Temática 1: produção do espaço urbano e regional

Resumen: Este artículo trata sobre las inversiones del Fondo Municipal de Desarrollo Urbano – FUNDURB de São Paulo (Brasil) a través del uso de instrumentos urbanísticos de incremento de la edificabilidad. El objetivo es determinar la coherencia de las implementaciones realizadas con los recursos del FUNDURB con los objetivos de bienestar social del planeamiento urbano brasileño. Se utilizaron datos de los cobros públicos de los instrumentos de incremento del suelo y la localización de los proyectos entre los años 2013 y 2021 disponibles en el sitio web de la alcaldía, analizados a través de un enfoque cuali-cuantitativo utilizando una mirada geográfica. Los resultados muestran una incoherencia entre la implementación de los proyectos aprobados por el FUNDURB con relación a los niveles de ingreso de los hogares de São Paulo, concluyendo que el problema radica no en la recaudación de ingresos, sino en la administración y aplicación en el territorio.

Palabras clave: FUNDURB; Incremento; Edificabilidad; Suelo.

WHERE WAS THIS LAND SOLD? THE APPLICATION OF FUNDURB IN SÃO PAULO - BRAZIL

Abstract: This article deals with the investments of the Municipal Fund for Urban Development – FUNDURB of São Paulo (Brazil) through the use of urban planning instruments to increase the buildability. The objective is to determine the coherence of the implementations carried out with FUNDURB resources with the social welfare objectives of Brazilian urban planning. Data on public collections of land increase instruments and the location of projects between 2013 and 2021 available on the website of the mayor's office were used, analyzed through a qualitative-quantitative approach using a geographical view. The results show an inconsistency between the implementation of the projects approved by FUNDURB in relation to the income levels of households in São Paulo, concluding that the problem lies not in the collection of revenues, but in the administration and application in the territory.

Keywords: FUNDURB; Increase; Buildability; Land.

PARA ONDE SE VENDEU ESSE SOLO? A APLICAÇÃO DO FUNDURB EM SÃO PAULO - BRAZIL

Resumo: Este artigo trata dos investimentos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB de São Paulo (Brasil) por meio da utilização de instrumentos de planejamento urbano de incremento da edificabilidade. O objetivo é determinar a coerência das implementações realizadas com recursos do FUNDURB com os objetivos de bem-estar social do planejamento urbano brasileiro. Foram utilizados dados de cobranças públicas de instrumentos de solo criado e localização de empreendimentos entre os anos de 2013 e 2021 disponíveis no site da prefeitura, analisados através de uma abordagem quali-quantitativa utilizando uma perspectiva geográfica. Os resultados demonstram uma inconsistência entre a implementação dos projetos aprovados pelo FUNDURB em relação aos níveis de renda das famílias paulistas, concluindo que o problema não está na arrecadação da renda, mas na administração e aplicação no território.

Palavras-chave: FUNDURB; Potencial; Edificabilidade; Solo.

INTRODUCCIÓN

Desde su fundación las ciudades del mundo se han organizado espacialmente de alguna manera (Silva, 2021). Esto no quiere decir que su organización fuera efectiva desde el principio, si no que esta idea estaba presente en el diseño urbano de las primeras urbes.

Según Ferreira (2020), esta organización comenzó en algunos países europeos, cuando los principios del liberalismo clásico cambiaron hacia una mirada más socialdemócrata, donde el Estado se hace más presente en el desarrollo de sus sociedades. Esto apuntaba a (i) la higienización de las ciudades, es decir, el aumento de insolación y ventilación en las calles; (ii) el control social a través de avenidas anchas donde los militares podrían prohibir los levantamientos populares; y (iii) la valorización inmobiliaria con proyectos exclusivos a las clases de gran poder (Ferreira, 2020). Como ejemplo de la aplicación de estas medidas, están las remodelaciones por parte del barón Haussmann hacia la París de 1850 a 1870.

A mediados de la década de 1929, con el New Deal en Estados Unidos y la reconstrucción de Europa, la gestión urbana se transformó en la consolidación de políticas sociales, así como de un consumo masivo (Ferreira, 2020). Garantizar el acceso general y homogéneo de la población a la infraestructura urbana – así es, el bienestar social – fue lo que delineó el desarrollo de leyes e instrumentos de regulación del uso y ocupación de la tierra.

En Brasil, la instrumentalización del control del suelo urbano fue oficializada después de los años de 1920, cuando se importaron los parámetros de zonificación de los códigos de postura de Europa (Silva, 2020). En ese momento, la ciudad no sería solo un laboratorio empírico, tampoco ocuparía la función económica que apoyaba la tradición agroexportadora de un país rural. Como afirma Ferreira (2005):

[...] la industrialización es un fenómeno esencialmente urbano. En otras palabras, la diferencia ahora fue que la ciudad se convirtió en el locus del propio sistema de producción, y ya no el campo. [traducción propia].

Con la industrialización hubo un incremento en la demanda de mano de obra que atrajo a poblaciones de bajos ingresos a las ciudades y a su vez apareció la segregación espacial-urbana (Ferreira, 2005). Después de muchos conflictos por los derechos de los habitantes más pobres sobre los intereses del mercado inmobiliario, la legislación de los instrumentos urbanos buscaría posibilitar o prohibir quien hace qué y donde.

Así, la pregunta planteada en este artículo es “¿dónde están ubicados los proyectos aprobados por el FUNDURB?”. La respuesta a esta indagación se dará por medio del estudio de caso del Fondo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB en la ciudad de São Paulo. Es decir que han sido observados los cobros públicos de los instrumentos de incremento del suelo y su aplicación financiera entre los años de 2013 a 2021. Esto, con el objetivo de comprender si la implementación de estos recursos cumple con el bienestar social de la ciudad.

EL CONTEXTO DEL INCREMENTO DE LA EDIFICABILIDAD EN EL BRAZIL

La idea de instrumentos urbanísticos que ofrezcan al Estado el control de las dinámicas urbanas nació de la concepción de bienestar social del poder público europeo. La idea era luchar para “proteger a los moradores más pobres de los procesos de la valoración inmobiliaria, que los expulsa y los sustituye por moradores de mayores ingresos” (Ferreira, 2005) - lo que se conoce como gentrificación. Entre estos están lo que se conoce en Brasil como Instrumentos de Suelo Creado, que para este artículo se ha sustituido por el término “Instrumentos de Incremento de la Edificabilidad”. Se trata de una traducción no literal, sino adaptada de acuerdo con las terminologías utilizadas en Colombia. En una mirada técnica, estos instrumentos existen siempre que una construcción tenga un área utilizable más grande que el área de la porción del suelo en cuestión (Rezende *et al.*, 2009).

El 1957, en la ciudad de São Paulo fue instituido el coeficiente de aproveitamento - aquí mencionado como coeficiente de utilización. En su artículo primero la ley establecía que:

Art. 1º En las edificaciones en general, el coeficiente de utilización del lote, es decir, la relación entre el área total construida, incluyendo otras edificaciones y el área del lote respectivo, no puede ser más grande que:

I – seis (6) para edificios comerciales;

II – cuatro (4) para edificios de viviendas colectivas (apartamentos o hoteles). (São Paulo, 1957) [traducción propia]

Con la institución francesa del plafond legal de densité - PLD en 1975, las discusiones se han intensificado en Brasil. Aún en São Paulo, en 1976, la alcaldía paulista propuso la institucionalización del incremento de la edificabilidad para orientar su expansión urbana por medio de la Carta de Embu (Martins & Magami, 2023). El departamento de São Paulo presentó lo que ejecutó y planeaba con estos instrumentos, destacando que se encaminan necesariamente hacia los principios de la función social de la propiedad (FPFL, 1976). Basado en el bienestar social, las necesidades básicas de la implementación de los instrumentos son:

— equilibrio entre zonas públicas y privadas;

— recuperación de las nuevas inversiones necesarias para los suelos creados;

— recuperación de inversiones realizadas anteriormente por la comunidad.” [traducción propia] (FPFL, 1976, p. 153)

En 1977, el anteproyecto de la Lei de Desenvolvimento Urbano fue la primera legislación que instituyó los instrumentos urbanísticos en el ámbito de la nación. En su artículo 41º posibilitaba a el Estado que, en el condicionamiento de la función de bienestar social de una propiedad se podrían utilizar los instrumentos de *desapropriação*, *servidão administrativa*, *limitação administrativa*, *ocupação temporária*, *requisição*, *tombamento*, *direito de preferência para aquisição de imóvel*, *urbanização compulsória*, *constituição de reserva de terrenos* y *decretação de Áreas de Interesse Especial* (Brazil, 1977).

Más tarde, en 1988, la Constitución Brasileña reforzó la idea de la función social de la propiedad, pero ahora "la propiedad urbana cumple su función social cuando cumple con los requisitos fundamentales para la organización de la ciudad expresados en el plan maestro (Brazil, 1988, Art. 182, § 2º). El plan maestro es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana (Brazil, 2001), en el cual son definidos parámetros del uso y ocupación del suelo de una ciudad.

Finalmente, basado en la Constitución de 1988 fue creado el Estatuto da Cidade – Ley Federal nº. 10.257/2001 – lo cual reglamenta los artículos 182 y 183 de la Constitución y toma otras medidas acerca de la política urbana. En esta ley, son instrumentos del planeamiento urbano (Brazil, 2001, Art. 4º):

[...]

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

[...]

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

[...]

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [ênfasis propia]

Los instrumentos de incremento de la edificabilidad son: Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC e de Alteração de Uso – OOAU, Transferência do Direito de Construir – TDC y Operações Urbanas Consorciadas – OUC. La OODC e OOAU es una contrapartida financiera que debe pagar el propietario de una porción de suelo en que se desea edificar más que el coeficiente básico de este. El pago le permite alcanzar el potencial máximo de construcción, es decir, el coeficiente máximo de la edificabilidad. Similar al OODC, la OOAU es una contrapartida que permite al propietario cambiar el uso original del terreno, así es, destinar el suelo a un uso distinto del permitido originalmente, con el objetivo de agregar mejoras al entorno (PMSP, 2005).

La TDC ocurre cuando el potencial de construcción de una porción de suelo se transfiera a otro terreno distinto, o sea, pudiendo ser utilizado en otro terreno (PMSP, 2005). Si un terreno tiene el potencial de construir más que el coeficiente básico y esta cantidad de metros cuadrados se transfiera a otra localidad, así se permite que esa última se desarrolle más que lo que normalmente estaría permitido a ella.

Ya las OUC son transformaciones urbanas estructurales que permiten la ejecución de grandes proyectos desarrollados por el Estado, mediante la colaboración entre el sector público y privado. Son proyectos con el objetivo de cambiar significativamente la ciudad, con implantación de barrios, zonas comerciales y demás mejoras de gran impacto (PMSP, 2005).

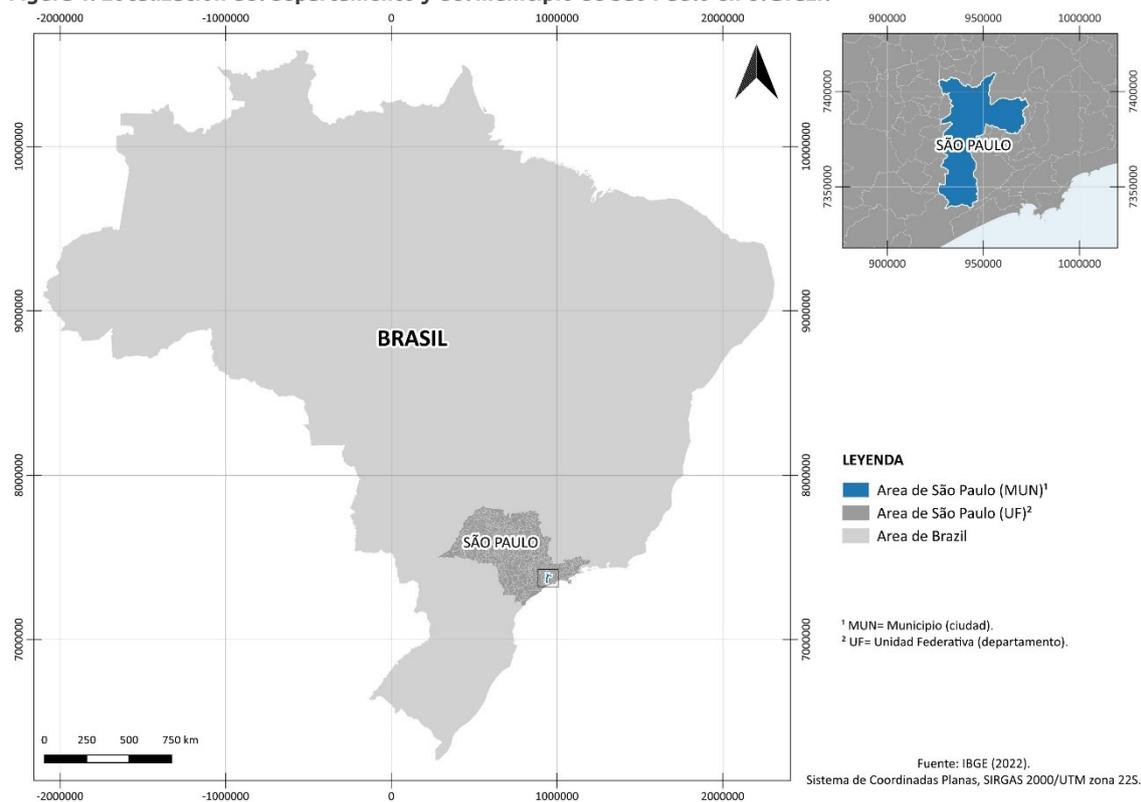
En su manera, todos estos instrumentos presentan el objetivo de bienestar social que, según el Estatuto da Cidade, se logra:

[...] cuando se cumplen los requisitos fundamentales para el ordenamiento de la ciudad expresados en el plan maestro, asegurando que se satisfagan las necesidades de los ciudadanos en términos de calidad de vida, justicia social y desarrollo de actividades económicas [...]. [traducción propia] (Brazil, 2001, Art. 39).

EL CONTEXTO DEL INCREMENTO DE LA EDIFICABILIDAD EN EL BRAZIL

São Paulo es la capital del departamento homónimo y la metrópoli brasileña con más relevancia socioeconómica y territorial. Ubicada en la región centro-oeste del país (Figura 1), tiene más de 1.500 km² (IBGE, 2022a) de área y una población de casi 11.500.000 habitantes (IBGE, 2022a). Con una densidad poblacional de 7.528,26 hab/km² (IBGE, 2022b) y un Producto Interno Bruto – PIB *per capita* de 66.872,84 BRL (IBGE, 2021) o, aproximadamente, 12.001,13 USD, es el centro económico más importante del Brasil y la capital de la cultura latinoamericana (SMT, n.d.).

Figura 1: Localización del departamento y del municipio de São Paulo en el Brazil



Fuente: los autores (2024) basado en IBGE (2022).

La metrópoli paulista fue pionera en la aplicación de los instrumentos urbanísticos, con destacándose los de incremento de la edificabilidad en su planeamiento urbano. El plan maestro más reciente fue instituido a través de la Ley Municipal n°. 16.050/2014 y actualizado por la Ley Municipal n°. 17.975/2023. Este plan es una revisión del plan maestro de 2002 – Ley Municipal n°. 13.430/2002 – lo cual ha instituido el Fondo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB como uno de los instrumentos de la política urbana del desarrollo urbano de São Paulo (São Paulo, 2002).

El FUNDURB es un método de apoyo y ejecución financiera destinada a los “objetivos, directrices, planes, programas y proyectos urbanísticos y ambientales que integran o resultan de la Ley del Plan Maestro Estratégico [...]” (São Paulo, 2002, Art. 235).

Es importante resaltar que todos los pagos, o todas las contrapartidas, obtenidos con la OODC se destinan al FUNDURB. Estos recursos, de acuerdo con el *Estatuto da Cidade*, son aplicados en:

- I - ejecución de programas y proyectos de vivienda de interés social, incluyendo la regularización de tierras y la adquisición de propiedades para constituir reserva de tierras;
- II - transporte público colectivo urbano;
- III - ordenamiento y planeamiento de la expansión urbana, incluyendo infraestructura, drenaje y alcantarillado;

IV - implementación de equipamientos urbanos y comunitarios, espacios públicos de esparcimiento y áreas verdes;

V - protección de otras áreas de interés histórico, cultural o paisajístico, incluido el financiamiento de obras en bienes públicos clasificados como ZEPEC²;

VI - creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental. (São Paulo, 2002) [traducción propia]

La alcaldía de São Paulo presenta, desde 2013 hasta 2021, datos anuales de los proyectos aprobados y ejecutados por medio de los recursos financieros existentes en el FUNDURB. En su Sistema Eletrônico de Informações - SEI están disponibles los informes semestrales entre los años de 2015 y 2022, además del mapeo de las inversiones entre 2013 a 2022.

Los proyectos hechos en el proceso de implementación son diversos y están conectados a innumerables secretarías municipales, como presentados en los mapeos de la discusión. El Cuadro 1 las presenta y las relaciona con su respectiva función en el planeamiento urbano.

Cuadro 1: Secretarías conectadas al FUNDURB y sus funciones

Abreviación	Secretaria	Ley/Decreto ³	Función Principal
SMSUB	Secretaria das Subprefeituras ⁴	Decreto Municipal n°. 59.775/2020	Brindar apoyo gerencial y administrativo a las decisiones del alcalde sobre el desempeño de las Subprefecturas y sus solicitudes.
SMC	Secretaria Municipal de Cultura	Decreto Municipal n°. 58.207/2018	Implementar y gestionar el Sistema Municipal de Cultura.
SEHAB	Secretaria Municipal de Habitação	Ley Municipal n°. 15.764/2013	Gestionar y ejecutar la Política Municipal de Vivienda Social.
SIURB	Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras ⁵⁶	Decreto Municipal n°. 62.009/2022	Supervisar los contratos para la ejecución de proyectos viales, sistemas de drenaje, pavimentación geotécnica y geometría vial.
SMT	Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito ⁷	Decreto Municipal n°. 60.448/2021	Formular, proponer, gestionar y evaluar políticas públicas para el desarrollo de la movilidad urbana sostenible, integrada y eficiente, priorizando la defensa de la vida, la preservación de la salud y del medio ambiente.
SMUL	Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento ⁸	Decreto Municipal n°. 62.602/2023	Coordinar y conducir acciones gubernamentales orientadas a la planificación y el desarrollo urbano.

Fuente: Cidade de São Paulo (2023); FUNDURB (2024).

METODOLOGÍA

En consideración a el objetivo de la investigación, se hizo un análisis cuali-cuantitativo ya que implica recompilar datos cuantitativos y el análisis de estas informaciones a partir de una

mirada geográfica. En este texto es importante conocer no solamente la cantidad de obras hechas sino también donde fueran aplicadas, cual fue su demanda y efectividad en el planeamiento urbano de São Paulo. El corte territorial se justifica por su importancia en el contexto histórico de la aplicación de los instrumentos urbanísticos, principalmente con el pionerismo de la urbe en la gestión del bienestar social por medio de los instrumentos de incremento de la edificabilidad.

Para eso, se ha realizado una compilación de datos existentes en el sitio web de la alcaldía de la metrópoli. Las informaciones mapeadas se presentan distribuidas por los distritos que componen el territorio urbano, esto porque el acompañamiento de la realización del FUNDURB es hecho a través de esta escala geográfica por la alcaldía.

De acuerdo con Antunes & Hespanhol (2020), los distritos se definen como unidades administrativas de los municipios que, así como los setores censitários, bairros y zonas, son divisiones intramunicipales. El distrito es un intermedio entre el departamento y el barrio, por lo tanto, exige una reglamentación que lo defina y organice a través de leyes (Antunes & Hespanhol, 2020). En síntesis, los distritos son escalas geográficas similares a las Unidades de Planeamiento Zonal – UPZ que ordenan la gestión urbana de la ciudad de Bogotá en Colombia (AMB, n.d.).

Así como el recorte territorial, el contexto temporal fue determinado por la disponibilidad de informaciones abiertas al público que el sitio web de la alcaldía ofrece para consulta. Aquí se ha hecho una comparación entre los distintos proyectos aprobados a lo largo de los años, teniendo en cuenta los siguientes aspectos: Cuáles secretarías fueron incluidas en cada época, cuanto se invirtió en un período de tiempo y en qué ubicaciones se concentraran las obras a lo largo de este corte. De esa manera, el estudio de caso del FUNDURB en São Paulo comprende los años de 2013 hasta 2021.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se presentan los mapeos realizados por el equipo con datos obtenidos a través del sitio web de la alcaldía de São Paulo sobre los proyectos aprobados por el FUNDURB en el campo de la Gestión Urbana. Los mapeos clasificaron las implementaciones por año – de 2013 a 2021 – de acuerdo con cada secretaría de manera agrupada, y luego se hizo la separación por secretaría para una mejor comprensión del alcance territorial de los proyectos a lo largo del tiempo del corte temporal.

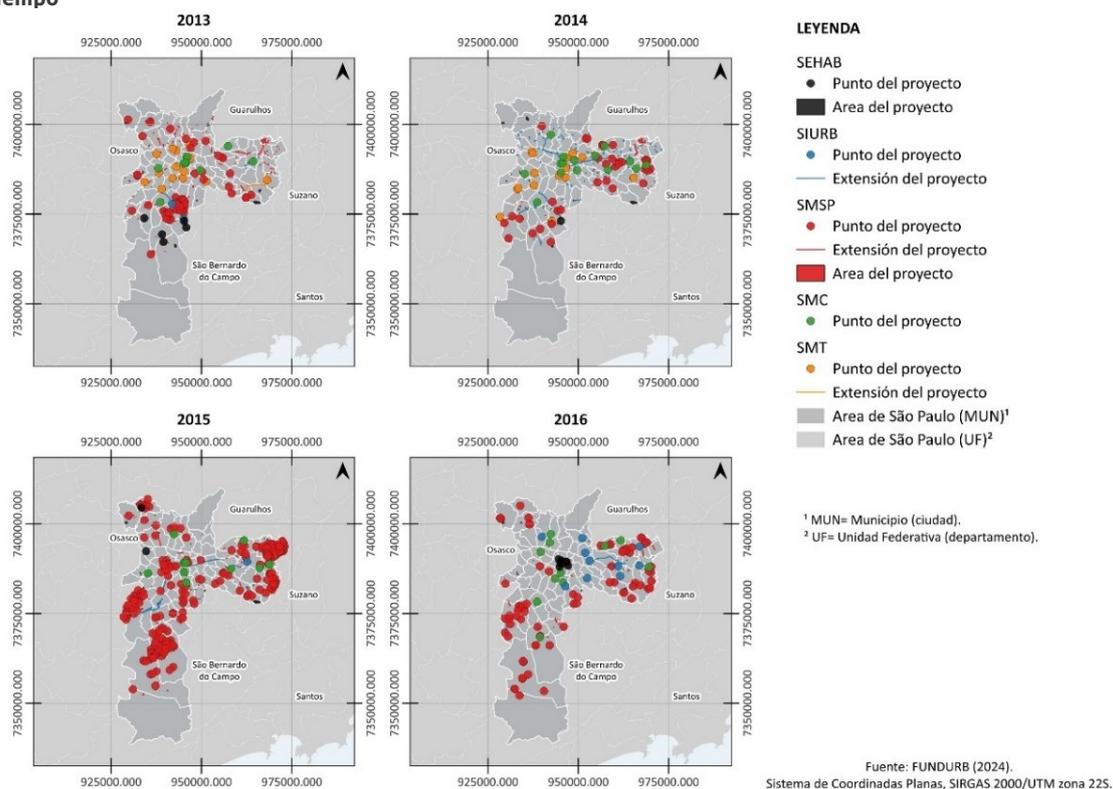
El resultado del análisis geográfico proporcionado por la lectura cartográfica de la Figura 2 y la Figura 3 demuestra que la Secretaría de Subprefecturas – SMSUB (anteriormente SMSP) fue la que más realizó proyectos financiados por la recaudación del FUNDURB. Esta secretaría ha llevado a cabo obras de mejora de accesibilidad urbana y revitalización de áreas públicas de bien estar – como plazas y bosques –, principalmente en la cualificación de aceras y paseos y la construcción de ciclovías.

En el mapeo se observa que los proyectos de la Secretaría Municipal de Cultura se aglomeran en la parte central del municipio, ya que esta es un área de altos ingresos turísticos y gran concentración de museos, casas culturales y plazas. A lo largo de 2018 el aumento de proyectos se justifica pues, según los datos del FUNDURB (2024), se hicieron innumerables remodelaciones en teatros, bibliotecas y centros culturales. Como ejemplo hay la restauración de la *Biblioteca Érico Veríssimo*, *Casa de Cultura Butantã*, *Edifício Sampaio Moreira* y *Teatro João Caetano* (FUNDURB, 2024).

En 2021, aún con relación a la Secretaría Municipal de Cultura, los proyectos otra vez se destacaron. Es posible que esto esté relacionado a los incentivos fiscales del gobierno del departamento como las inversiones en políticas de desarrollo cultural: *ProAC Expresso Editais*, *ProAC Expresso Direto* y *Juntos pela Cultura + Difusão Cultural* (São Paulo, 2020a). Las obras aprobadas en este año también se conectan a la remodelación, restauración y fiscalización de seguridad de edificios donde se hacen eventos culturales.

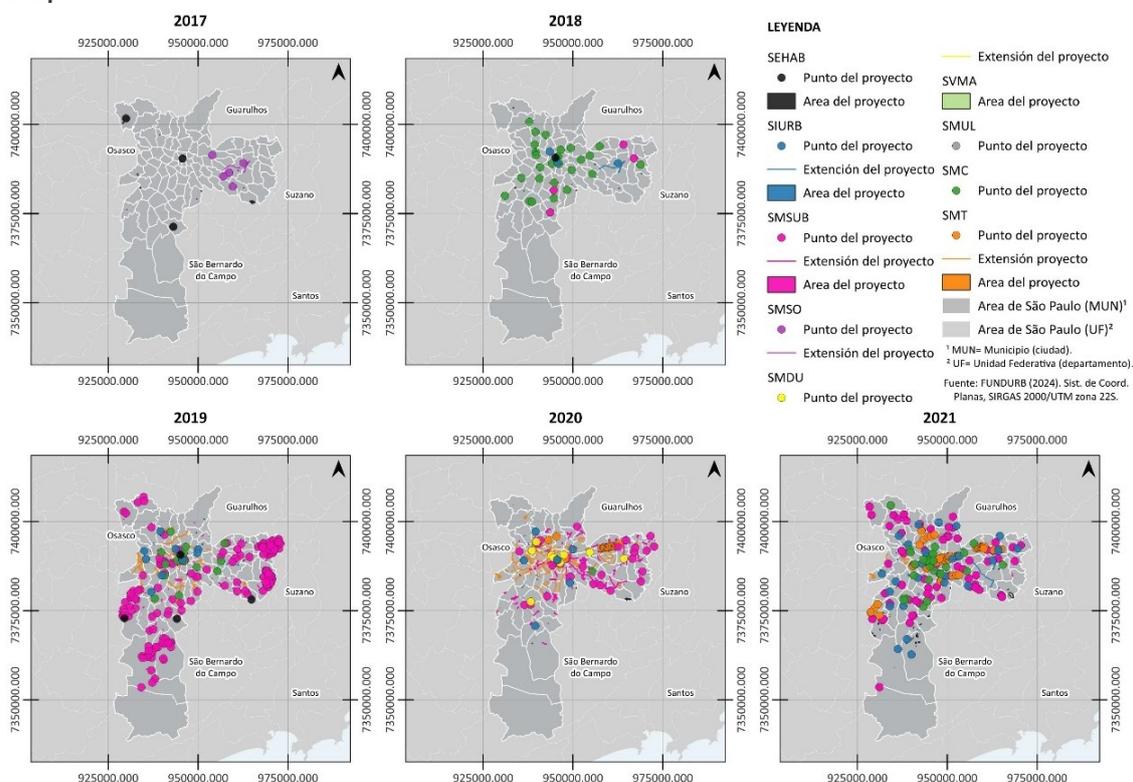
En general, pese a haber una distribución central y en dirección este-oeste – E-O – desde que se proporcionaron los datos, en esto algunos distritos han recibido mayor atención. Estos distritos se encuentran en los bordes del recorte municipal, sin embargo, en los años 2015 y 2019 también se puede observar un aumento en los distritos de *Capão Redondo* y *Campo Limpo al este*, y en *Grajaú* y *Ciudad Dutra al sur*.

Figura 2: Cartogramas con la representación de la implantación de los proyectos en análisis a lo largo del tiempo



Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

Figura 3: Cartogramas con la representación de la implantación de los proyectos en análisis a lo largo del tiempo⁹



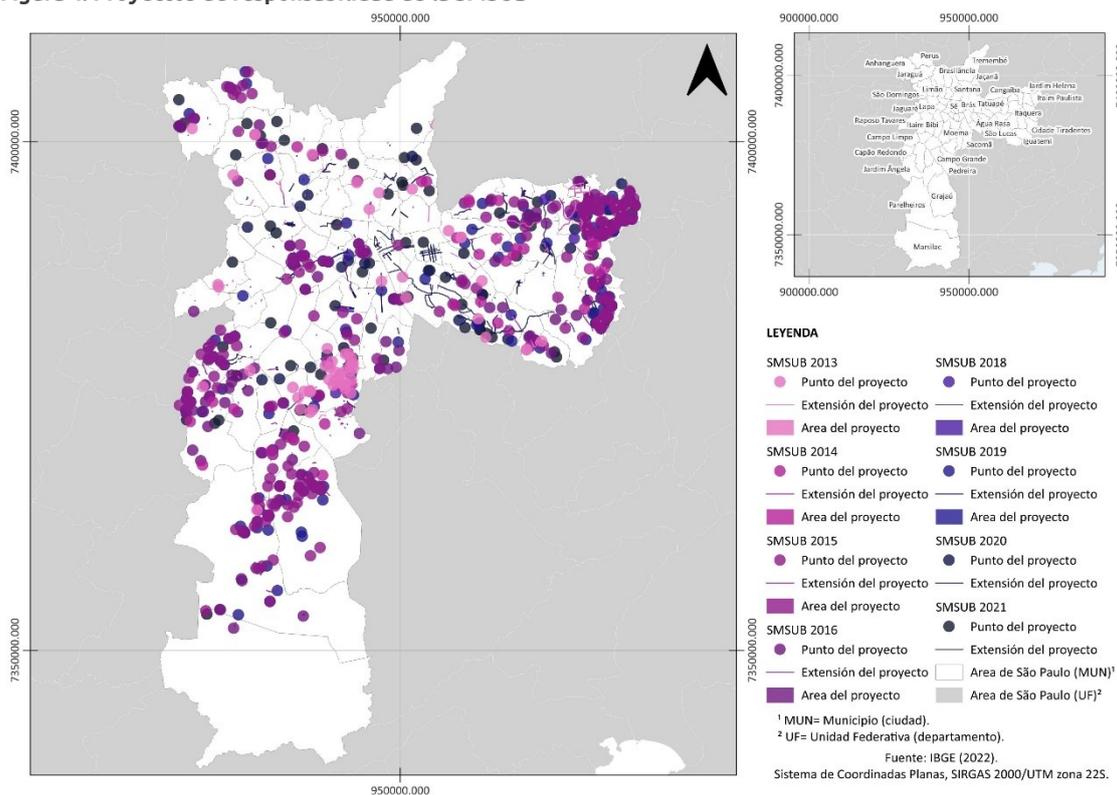
Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

Las obras consideradas emergentes, debido a la atribución de la SMSUB (Figura 4) de atender directamente a las subprefecturas, se responsabiliza por obras de mejora de barrios, implementación y reforma de aceras con el objetivo de cualificar la accesibilidad y movilidad de la población. También, implementa los ecopuntos, es decir, puntos de recolección de residuos reciclables con el objetivo de mejorar la recolección de la basura.

En 2019, la SMSUB se enfocó en obras de cualificación de aceras a los parámetros de la accesibilidad universal y seguridad vial. Esta implementación se destinó a remodelación de aproximadamente 1,5 millones de metros cuadrados de aceras estratégicas o prioritarias – basadas en las quejas recibidas en el Portal SP156 y en la proximidad geográfica de estas infraestructuras a equipamientos públicos, como hospitales y escuelas (São Paulo, 2020b).

En la Figura 4 es posible visualizar que, al inicio de la implementación de estos proyectos, en 2013, el distrito que más se benefició con estas mejoras fue *Jabaquara*, en la región sureste del municipio. En la actualidad, la mayoría de los proyectos se encuentran al este y oeste, en zonas muy próximas al límite municipal, en los distritos de *Itaim Paulista*, *Jardim Helena*, *Campo Limpo* y *Capão Redondo*. Esto es una consecuencia de la expansión de la malla urbana: cuanto más se aleja del núcleo urbano ya desarrollado, más adelante son las implantaciones de los proyectos. Es interesante comprender que, en la zona central, debido a su estatus consolidado, recibe este tipo de proyectos en una proporción más baja en comparación con las áreas más periféricas.

Figura 4: Proyectos de responsabilidad de la SMSUB

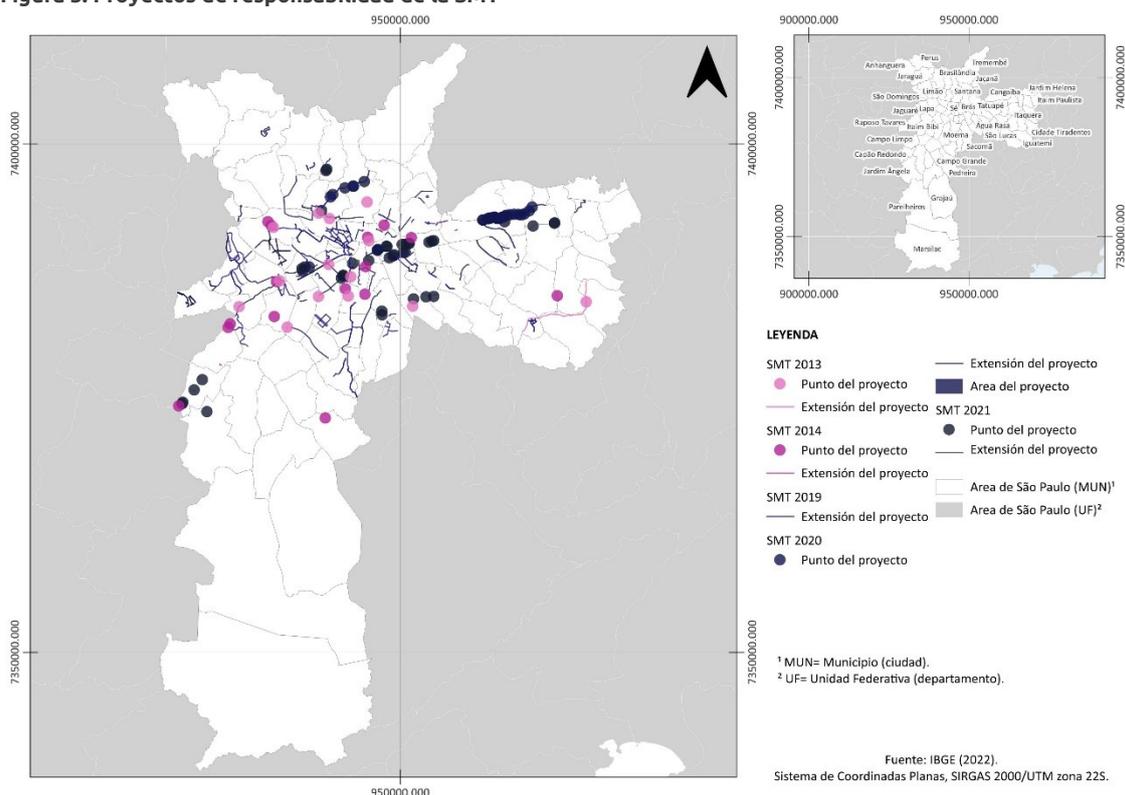


Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

La *Secretaría Municipal de Mobilidade e Trânsito* tiene como función idear, promover y poner en práctica políticas públicas de movilidad en toda la ciudad de São Paulo. Las ubicaciones de las implementaciones de movilidad y transporte en la región central (Figura 5), con una expansión de 19 km (considerando la mayor distancia desde el centro de São Paulo, que es de 50 km), son coherentes con la expansión urbana y la densidad demográfica del municipio. Sin embargo, considerando la necesidad de desplazamiento, según lo demostrado por la investigación Origen-Destino¹⁰ de la RMSP publicada en 2017, que evidencia un movimiento desde los bordes del municipio y de aquellos que pertenecen a la RMSP, es evidente que este enfoque tradicional en las obras de movilidad en la región central ya no satisface las demandas de los municipios brasileños.

En el mapa siguiente es posible visualizar que estos proyectos no alcanzan toda la extensión del municipio, excluyendo principalmente los distritos al sur.

Figura 5: Proyectos de responsabilidad de la SMT



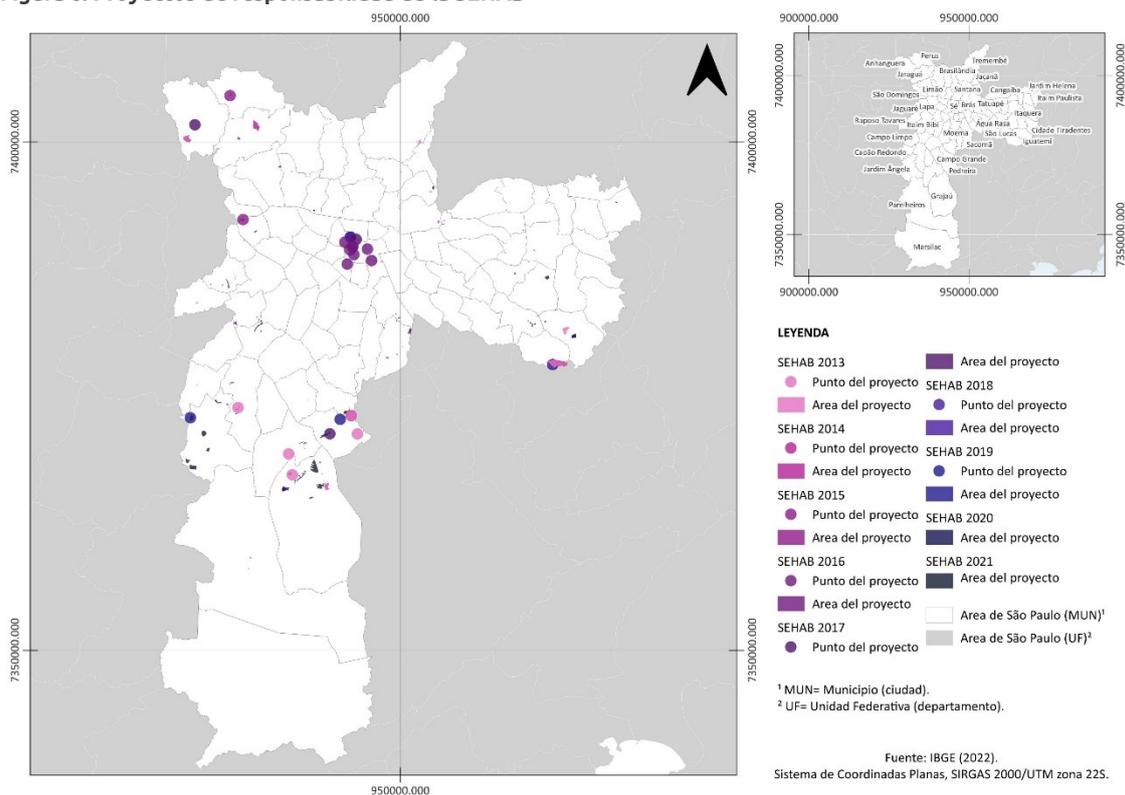
Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

De acuerdo con los datos proporcionados por la alcaldía de São Paulo, los proyectos más costosos son los realizados por la *Secretaria Municipal de Habitação* (Figura 6), ya que incluyen la adquisición de terrenos, la construcción de viviendas de interés social, la urbanización de favelas, entre otros. Además de tener una alta demanda, el presupuesto para estos proyectos debe ser elevado.

De acuerdo con una nota técnica publicada en 2021, el Plan Maestro Estratégico de São Paulo ofrece una posibilidad para que el fondo, aunque tenga una destinación específica de sus recursos, si permanece con más de dos años de estancamiento - es decir, sin inversiones - pueda cambiar el destino de la aplicación financiera a otro proyecto (Strobel *et al.*, 2021). Así, el fondo que tendría destinación para vivienda podría perder su "plazo de validez" y ser utilizado para repavimentar calles.

Este ejemplo, incluso, fue motivo de denuncia por parte de la Defensoría Pública el marzo de 2023. El alcalde en funciones tendría el deseo de modificar la redacción de la Ley del FUNDURB para facilitar aún más la transferencia de recursos que, específicamente, se han estado utilizando para garantizar la construcción de viviendas populares (Carvalho, 2023).

Figura 6: Proyectos de responsabilidad de la SEHAB



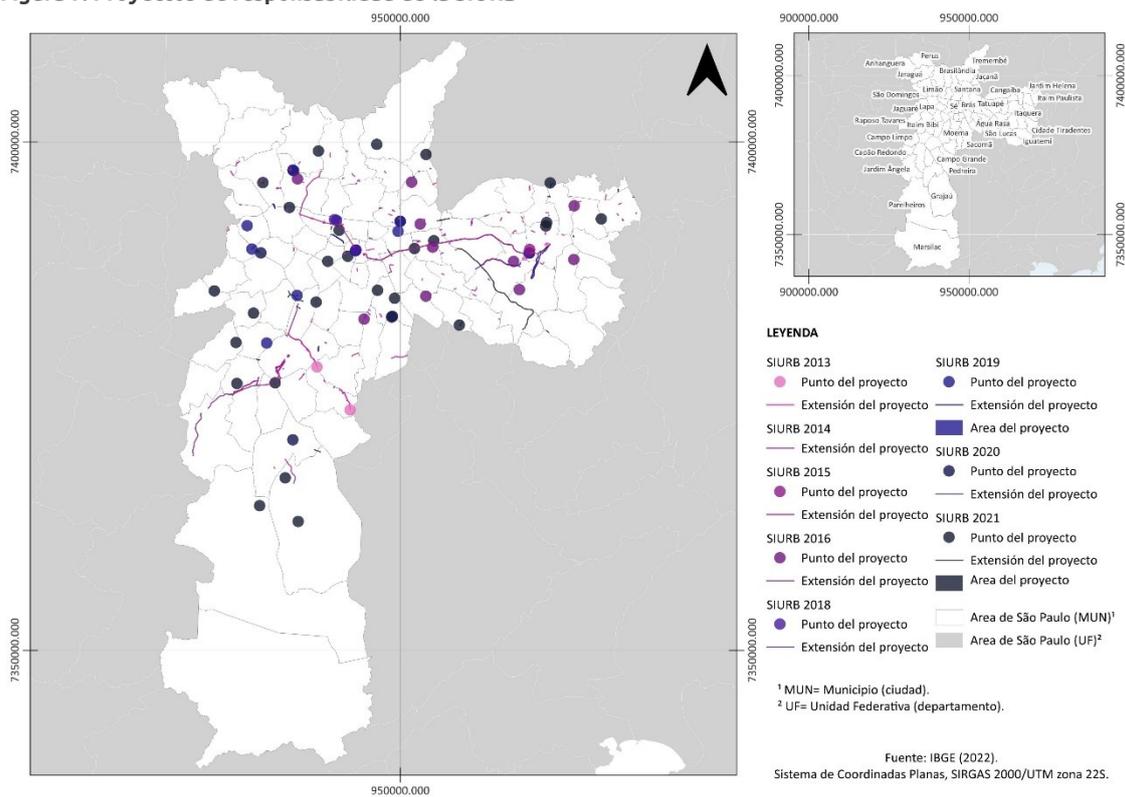
Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

Los proyectos de drenaje, pavimentación geotécnica, geometría vial y la ejecución de proyectos viales son responsabilidad de la *Secretaría Municipal de Infraestructura Urbana y Obras* – que tuvo otro nombre en 2017, por eso son dos mapas (Figura 7 y Figura 8) que ilustran sus obras. Estos deben realizarse tanto en áreas centrales como periféricas. La expansión urbana “*espraiada*”, característica de las periferias brasileñas con topografía poco accidentada, también requiere atención y proyectos específicos en esta área.

En la Figura 7 es posible visualizar el esfuerzo de la secretaría en alcanzar toda la extensión del municipio. Sin embargo, los distritos más al norte y al sur se encuentran sin proyectos desde el inicio de la aplicación del FUNDURB.

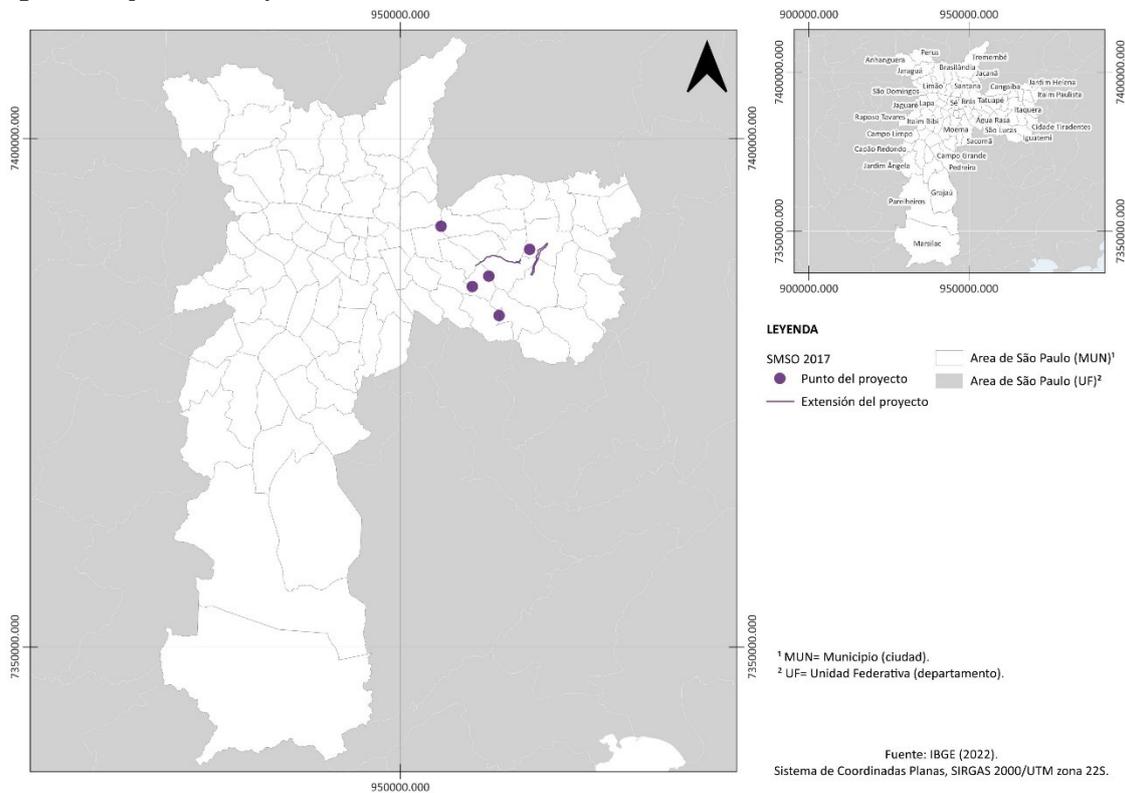
En 2021, el periódico de la Universidad de São Paulo – USP publicó una noticia denunciando que los recursos destinados a la infraestructura urbana provenientes del FUNDURB estarían siendo utilizados para otras finalidades. Es importante decir que esta no es la primera denuncia que enfrenta la transferencia de destinación de recursos del fondo.

Figura 7: Projetos de responsabilidade de la SIURB



Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

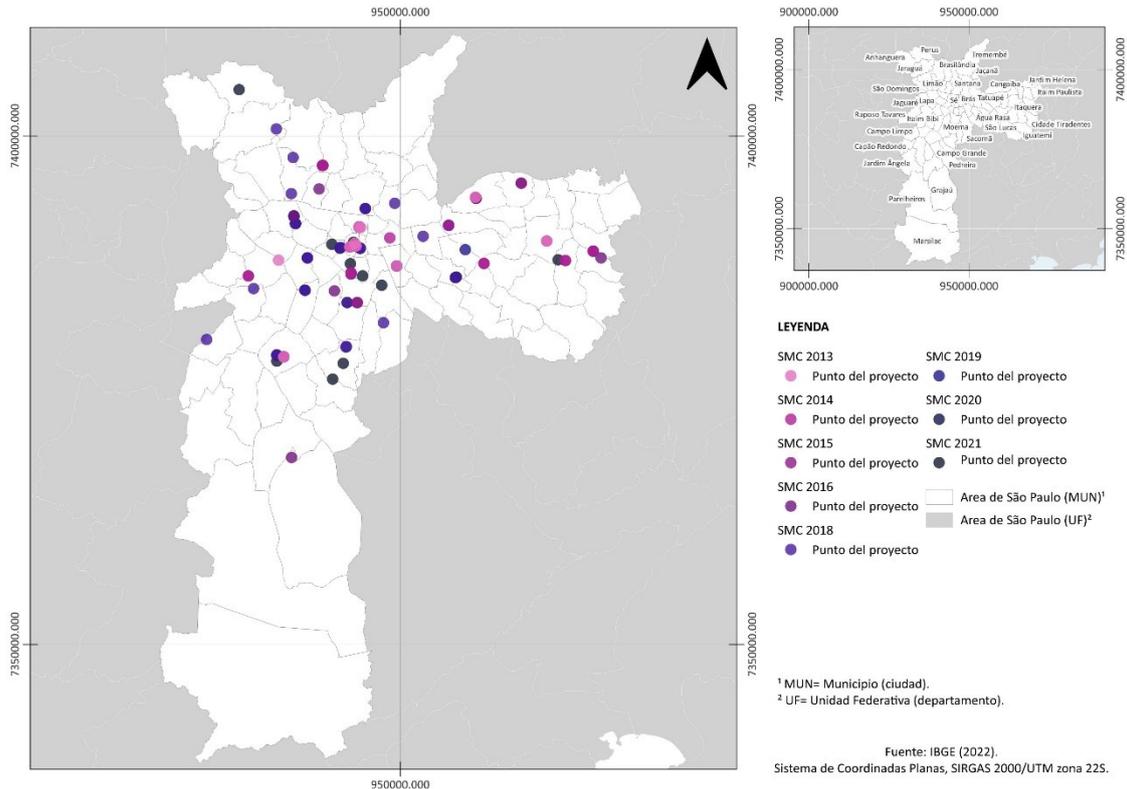
Figura 8: Proyectos de responsabilidad de la SMSO



Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

La *Secretaría Municipal de Cultura (SMC)* tiene por definición la responsabilidad por la gestión del Sistema de Cultura en São Paulo. Los proyectos por los que es responsable a través del FUNDURB son bibliotecas, teatros, restauración de edificios clasificados como patrimonio histórico, además de centros culturales. En la Figura 9 se puede visualizar que los proyectos han alcanzado mayores distancias en la extensión del territorio municipal. Sin embargo, incluso tras 10 años de uso de recursos del FUNDURB, los distritos más alejados del centro no son atendidos por la SMC.

Figura 9: Proyectos de responsabilidad de la SMC

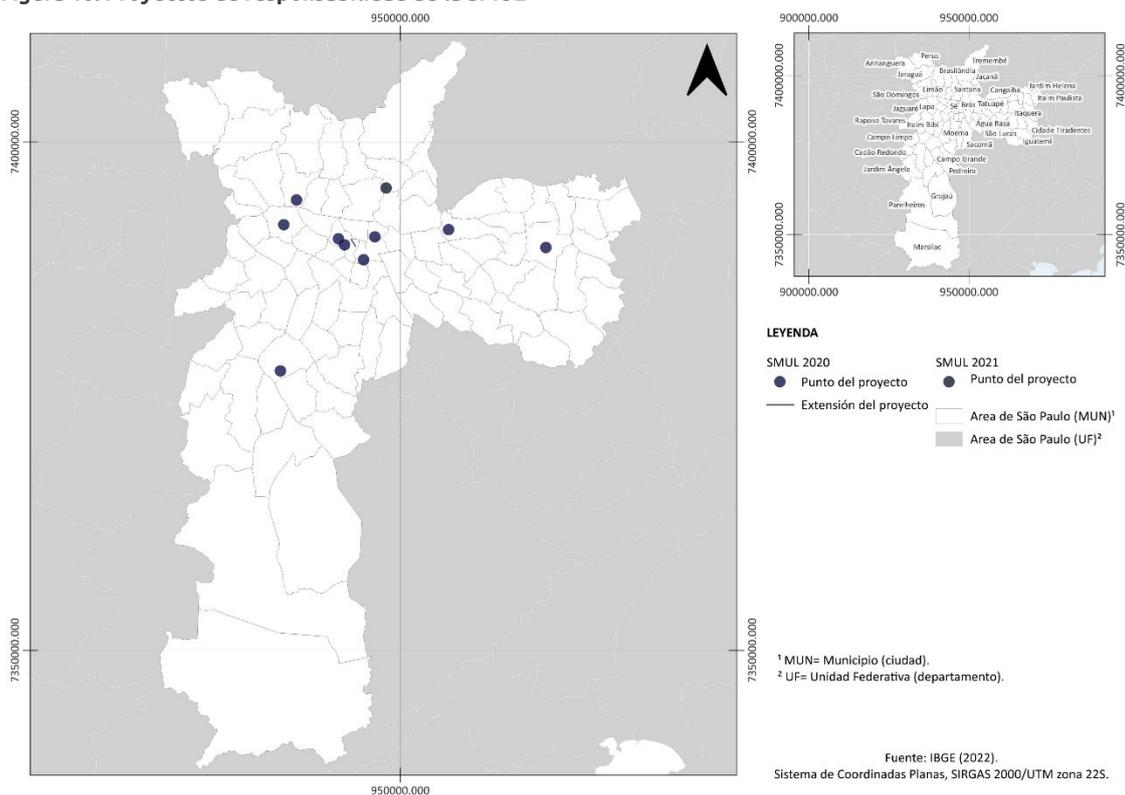


Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

En secuencia, los mapeos presentan datos de secretarías más recientes en la organización de la alcaldía paulista. Así, las informaciones generaron mapas poco representativos, ya que datan a partir del año de 2020. Sin embargo, su demostración es importante para tener en cuenta toda la aplicación del FUNDURB.

La *Secretaría Municipal de Urbanismo y Licenciamiento* – o también *Secretaría Municipal de Desenvolvimento (desarrollo) Urbano* –, coordina las acciones del municipio que se relacionan al desarrollo urbano aplicado. En 2020, como presenta la Figura 10 y otras informaciones de la alcaldía, los proyectos se enfocaron en el *Programa Centro Aberto*. Según la gestión de São Paulo (n.d.), esto es “una iniciativa municipal que busca ampliar la disponibilidad de espacios públicos de convivencia en la ciudad a través de intervenciones de pequeña escala y gran influencia” [traducción propia]. Así, las implementaciones cambian estructuras ya existentes por la renovación y ampliación de sus maneras de uso, a ejemplo de los barrios *Lapa* y *Itaquera* o las Plazas *Santo Amaro* y *Marechal*.

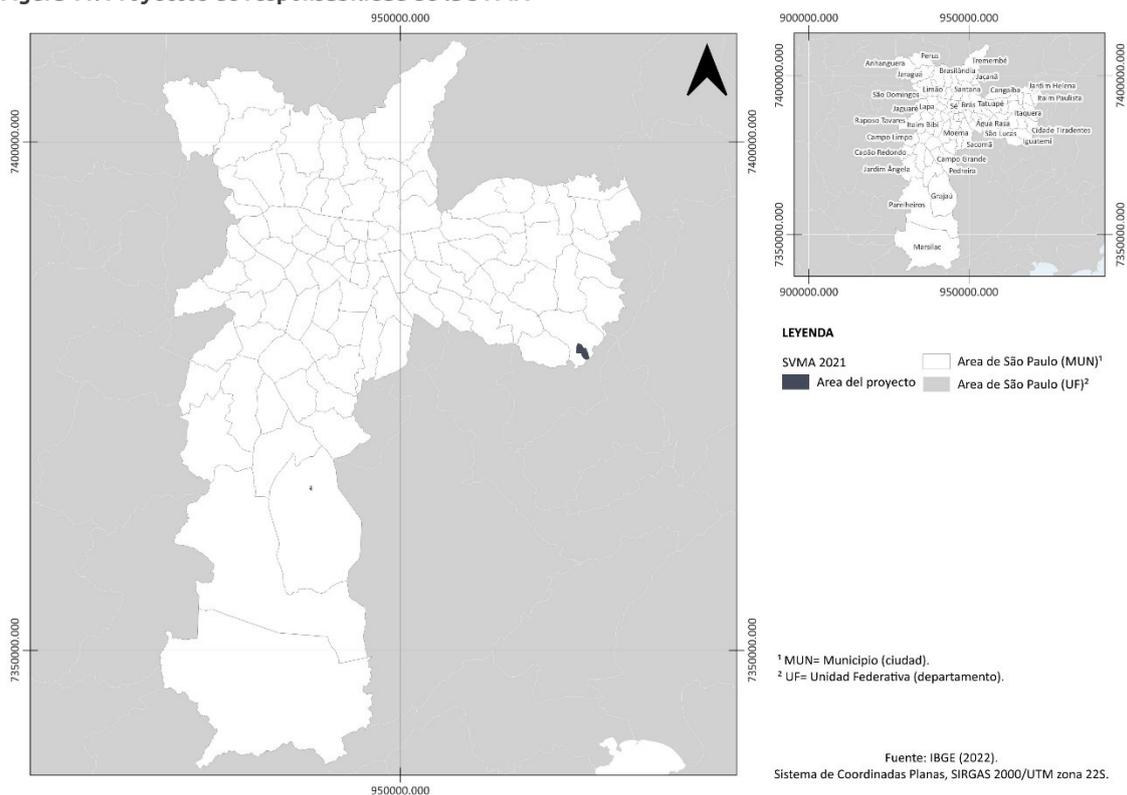
Figura 10: Proyectos de responsabilidad de la SMUL



Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

Los proyectos de la *Secretaría Municipal do Verde e do Meio Ambiente* presenta acciones aún poco significativas y documentadas. Como ya hemos presentado, su función se relaciona a la planificación y ejecución de cuestiones conectadas con la protección del medio ambiente urbano de São Paulo. Los proyectos mapeados de las aprobaciones del año de 2020 no presentan descripción o detalle en el sitio web del FUNDURB. Sin embargo, se tiene que en 2021 fueron hechas obras de implantación del *Parque Linear Aristocrata* y el *Parque Natural Municipal Cabeceiras do Aricanduva*, como presenta la Figura 11 en la secuencia.

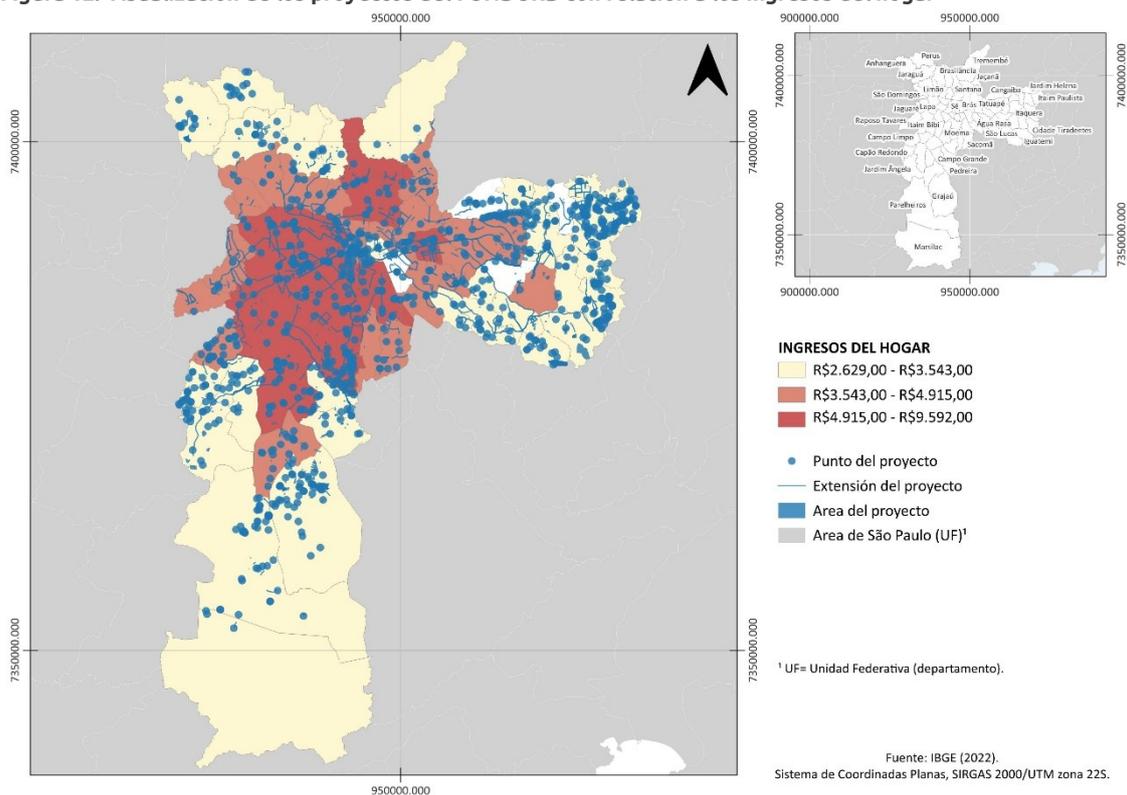
Figura 11: Proyectos de responsabilidad de la SVMA



Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

Se concluyó el trabajo con una comparación de la concentración de los proyectos aprobados por el FUNDURB a lo largo de todos los años estudiados en comparación con el ingreso de hogar. La Figura 12 ilustra que las áreas de hogares de mayores ingresos están ubicadas en la región central del municipio. Además, se comprueba lo que ya fue mencionado: la aglomeración de implantaciones se concentra en la dirección del centro y de este-oeste.

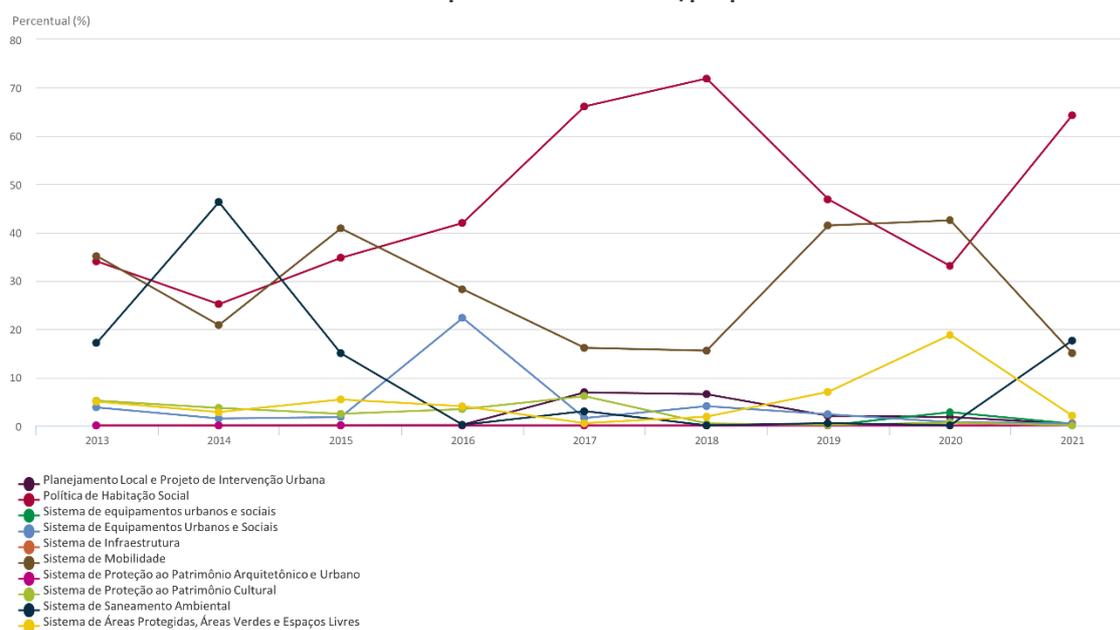
Figura 12: Visualización de los proyectos del FUNDURB con relación a los ingresos del hogar



Fuente: los autores (2024) basado en FUNDURB (2022).

Cuando se rememora la idea de aplicar los instrumentos urbanísticos de incremento del suelo, que son la principal fuente de subsistencia del FUNDURB, se tiene la función y el bienestar sociales de la propiedad. Es decir que todos los ciudadanos tienen la obligación de cumplir con sus derechos y deberes en el medio urbano, y como presenta el Gráfico 1, las inversiones liquidadas del FUNDURB se concentran en políticas de vivienda social. Así, el derecho a la vivienda aparece respaldado por los proyectos aprobados a lo largo de los años.

Gráfico 1: Distribución de las inversiones liquidadas del FUNDURB, por política sectorial



Fuente: PSP (2022).

Es importante observar que, en 2017, como ya se expuso en los mapeos anteriores, las implantaciones tuvieron una disminución intensa, con proyectos de solamente SMSO y SEHAB. Aquí, las obras se fundamentaron justamente en programas de promoción de viviendas de interés social (FUNDURB, 2022; PSP, 2017), en gran parte en distritos de bajo ingreso. Entretanto, cuando se observa la concentración de otros proyectos – como infraestructura y cualificación urbana – aprobados en áreas ya consolidadas y su deficiencia en los distritos de bajo ingreso, se encuentra una incoherencia.

De la misma manera, cuando se pregunta ¿Para dónde se vendió ese suelo? se percibe que la aplicación del FUNDURB ocurre en un movimiento contrario de la expansión de la malla urbana. Mientras esa última se aleja del núcleo urbano desarrollado, las inversiones se acumulan en las áreas centrales que, en su mayoría ya tienen un suelo muy construido y necesitan de instrumentos de incremento de la edificabilidad, provenientes de lugares poco condensados por su proceso de desarrollo – así como lo son las periferias.

Por lo tanto, se notan deficiencias en el planeamiento urbano integrado del municipio en los distritos localizados en los bordes del municipio de São Paulo. Para solucionar esta problemática, la distribución del aporte financiero de las inversiones en el FUNDURB tiene que ser más estratégica y considerar la oferta de infraestructura, equipamientos, programas y otras cualificaciones no solamente el en centro consolidado sino en todo en territorio de la metrópoli.

CONSIDERACIONES FINALES

Como ya se ha dicho, el FUNDURB es una herramienta de financiación del desarrollo urbano de la ciudad de São Paulo creado en 2002 por el plan maestro de la metrópoli (Nexo, 2023).

Su objetivo es captar inversiones provenientes de innumerables instrumentos que resultan en el acumulado de dinero municipal, como el ejemplo de la *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, y cambiarlos en proyectos y programas que benefician a toda la urbe y sus habitantes.

En este artículo se presentaron datos de 2012 hacia 2021, dispuestos por la alcaldía de São Paulo, sobre la ubicación de estos proyectos. Así, la idea fue comprender donde se invierten los recursos captados por el fondo y cuál su relación con las tipologías de los proyectos y el distrito urbano donde se implementan.

En síntesis, fue percibida una incoherencia con relación a los niveles de ingreso del hogar en los distritos y las localidades de implantación de los proyectos aprobados por el FUNDURB. Esto se da, ya que las obras se concentran en el área central del municipio, donde la infraestructura ya está desarrollada y consolidada, y son más puntuales en la medida en que se aleja del centro urbano.

Como comenta Strobel *et al.* (Nexo, 2023), los ingresos financieros del FUNDUB presenta un resultado positivo desde el año de 2017. Es decir que el problema con la coherencia de aplicación de los proyectos no está en la inexistencia del dinero sino en la necesidad de la gestión urbana en organizar y planear con más eficiencia el fondo. De esta manera, se sugiere que para los próximos artículos relacionados al tema se concentren en el estudio de las exigencias de la población para comprender las demandas por el cumplimiento de la función social de la propiedad que los instrumentos de incremento de la edificabilidad necesitan tener.

BIBLIOGRAFÍA

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ – AMB. **Norma Urbana: perguntas frequentes**. Bogotá, D.C. n.d. Recuperado de: <https://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/norma-urbana/preguntas-frecuentes>.

ANTUNES, M. V. M.; HESPANHOL, R. A. de M. **Distritos municipais brasileiros: análise enquanto e através das escalas geográficas**. São Paulo, SP: Terra Livre, 2019.

BRAZIL. **Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, de 24 de maio de 1977**. 1977. Brasília, DF.

BRAZIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Brasília, DF.

BRAZIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001. Brasília, DF.

CARVALHO, I. Defensoria tenta impedir na Justiça que prefeitura de SP desvie recursos da moradia popular. **Brasil de Fato**, 29 mar. 2023. Recuperado de: <https://www.brasildefato.com.br/2023/03/29/defensoria-tenta-impedir-na-justica-que-prefeitura-de-sp-desvie-recursos-da-moradia-popular>.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Secretarias**. São Paulo, SP. 2023. Recuperado de: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/comunicacao/organizacao/index.php?p=192643>.

FERREIRA, J. S. W. "A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil". **Anais do Simpósio Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização**. São Paulo, SP. 2005. Recuperado de: <https://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2005/8/21/a-cidade-para-poucos-breve-historia-da-propriedade-urbana-no-Brazil?rq=A%20cidade%20para%20pouco>.

FERREIRA, J. S. W. "Instrumentos urbanísticos". São Paulo, SP: **Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP)**. 2020. Recuperado de: http://www3.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/CD/4verb/instrumentos-urb/index.html.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – FPFL. "O solo criado". **Anais do Seminário**. São Paulo, SP. 1976. Recuperado de: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1894685/mod_resource/content/0/08%20Carta%20do%20Embu.pdf.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO – FUNDURB. **PMSP – FUNDURB 2021**. São Paulo, SP. 2021. Recuperado de: <https://www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1BLzgXPAgmK6xBTIInVfDB0TKzhjFmXga&ll=-23.55265504219185%2C-46.63316984139266&z=11>.

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO – FUNDURB. **Acompanhamento dos projetos aprovados: Fundo de Desenvolvimento Urbano**. São Paulo, SP. 2024. Recuperado de: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=177712.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **São Paulo**. 2021. Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **São Paulo**. 2022a. Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/panorama>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades e estados: São Paulo**. 2022b. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html>.

MARTINS, M. L. R.; MAGAMI, D. T. Solo criado em São Paulo: terra virtual produzindo espaço e desigualdade. São Paulo, SP: **Cadernos Metrôpole**, v. 25 n. 56, p. 143-163, 2021. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2023-5606>.

NEXO. O subaproveitamento dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano e São Paulo. **Strobel, D. et al.** São Paulo, SP. 2023. Recuperado de: <https://pp.nexojournal.com.br/opinia0/2021/09/24/o-subaproveitamento-dos-recursos-do-fundo-de-desenvolvimento-urbano-de-sao-paulo>.

PREFEITURA DE SÃO PAULO – PSP. **ID 44: Distribuição dos recursos liquidados do FUNDURB, por política setorial.** São Paulo, SP. 2022. Recuperado de: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – PMSP. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado.** São Paulo, SP. 2014.

REZENDE, V. R. *et al.* A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. São Paulo, SP: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 51-71, 2009. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p51>.

SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO – SMT. **Informações gerais.** São Paulo, SP. n.d. Recuperado de: <https://cidadedesapaulo.com/informacoes-gerais/>.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 5.261, de 4 de julho de 1957.** 1957. São Paulo, SP.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 13.340, de 13 de setembro de 2002.** Plano Diretor Estratégico. 2002. São Paulo, SP.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** 2014. São Paulo, SP.

SÃO PAULO. **Governo de São Paulo investirá R\$ 200 milhões em projetos culturais.** PROAC, 2020a. São Paulo, SP. Recuperado de: <https://proac.sp.gov.br/noticias/governo-de-sao-paulo-investira-r-200-milhoes-em-projetos-culturais/>.

SÃO PAULO. **Prefeitura de São Paulo cria cartilhas que ensinam como construir calçadas acessíveis.** São Paulo, 2020b. São Paulo, SP. Recuperado de: <https://www.capital.sp.gov.br/w/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-cria-cartilhas-que-ensinam-como-construir-calçadas-acessíveis>.

SÃO PAULO. **Confira o histórico da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras.** São Paulo, 2023. São Paulo, SP. Recuperado de:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/convias/organizacao/historico/>.

SILVA, M. M. A. Instrumentos urbanísticos no Brasil – um panorama histórico. Goiânia, GO: **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 7, n. 1, p. 1-17, 2021. <https://doi.org/10.18224/baru.v7i1.9042>.

STROBEL, D.; MAGALHÃES, J. A.; FILOCOMO, G.; PERES, U. **Financiando o desenvolvimento urbano: o FUNDURB e a outorga onerosa (Nota Técnica nº 5)**. Políticas Públicas, Cidades e Desigualdades - CEM. 2021. Recuperado de: https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexos/05-nota_tecnica_fundurb.pdf.

¹ Este artículo fue basado en texto produzido para el periódico Papeles de Coyuntura, del Programa de Maestría em Gestión Urbana y Territorial de la Universidad Piloto de Colombia

² *Zonas Especiais de Preservação Cultural*.

³ Legislación municipal más reciente que organiza la secretaria.

⁴ Anteriormente nombrada como Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras – SMSP, instituída por la Ley nº. 13.399, de 1º de agosto de 2002.

⁵ Incluye la Secretaria de Vias Públicas – SVP, instituída por la Ley nº. 8.658, de 14 de diciembre de 1977.

⁶ También nombrada como Secretaria Municipal de Serviços e Obras – SMSO (SP, 2023).

⁷ Anteriormente nombrada como Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes – SMT, instituída por el Decreto nº. 57.867, de 12 de septiembre de 2017.

⁸ También nombrada como Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU.

⁹ SMSP fue renombrada para SMSUB y SMSO fue renombrada para SIURB.

¹⁰ Sitio web con informaciones de la investigación: <https://transparencia.metrosp.com.br/dataset/pesquisa-origem-e-destino>