



**PUC-SP**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE  
SÃO PAULO**

**Tales Gabriel Taveira Bittar**

**Políticas Públicas através da ótica das Regiões  
Metropolitanas – Análise da Implantação dos  
Corredores Metropolitanos da Região Metropolitana  
de São Paulo**

**Pós Graduação em Economia Urbana e Gestão Pública**

**São Paulo 2016**

# Índice

Introdução

Capítulo 1 – A formação Urbana do Brasil e a Metropolização

- A Urbanização
- A Metropolização
- As Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo
- Políticas Públicas

Capítulo 2 – A formação de uma Política Pública

- A formação de uma Política Pública
- Orçamento Público
- Plano Integrado de Transportes Urbanos

Capítulo 3 – A execução de uma Política Pública

- Orçamento do Estado de São Paulo PPA 2012-2015
- Corredores Metropolitanos

Conclusão

Referencias Bibliográficas

## **Introdução**

O processo brasileiro de urbanização e metropolização ocorreu relativamente recente e de forma muito intensa o que gerou uma série de problemas a serem enfrentados pelo poder público e pelos cidadãos. A construção de políticas públicas mais elaboradas e multisetoriais se faz cada vez mais necessárias, pois, inúmeros desafios são apresentados nas áreas de mobilidade, habitação, saneamento, saúde, educação e outras.

Os problemas se agravam quando o número de cidadãos a serem atendidos pelo poder público e as áreas a serem administradas se elevam, que é o caso da metropolização, pois, já não se está mais olhando única e exclusivamente para o território de um único município mais sim para a relação que esse município possui com os seus vizinhos tanto econômica e social que culmina do desenvolvimento ou não regional.

Este trabalho propõe-se a discutir aspectos concernentes sobre políticas públicas através da ótica das regiões metropolitanas, que em um determinado momento foram utilizadas como formas administrativas de realizar políticas setorializadas durante o governo militar, posteriormente a Constituição Federal de 1988 foram brevemente abandonadas, e nos dias atuais no Estado de São Paulo são utilizadas como foco de desenvolvimento de políticas públicas de infraestrutura.

O objetivo deste trabalho é apresentar os investimentos em obras de infraestrutura de mobilidade, especialmente no modal de baixa e média capacidade, na Região Metropolitana de São Paulo, que o Governo do Estado de São Paulo vem realizando ou se propôs a realizar ao longo do período referente a Gestão do Plano Pluri Anual 2012-2015.

Julgo relevante abordar este tema, por meio do recorte geográfico e temporal indicados, em virtude da importância do planejamento estratégico e orçamentário que o PPA traça como ações de médio prazo, e por essa Região Metropolitana compor mais 20 milhões de pessoas que representa um pouco menos que a metade da população do Estado de São Paulo.

Ademais, acredito que a discussão do tema proposto, dentre outras coisas, justifica-se, uma vez que as melhorias no sistema público de transporte

impactam positivamente na qualidade de vida dos cidadãos; e a análise dos meios do financiamento desses investimentos em mobilidade pode apresentar uma transparência na utilização de parte dos recursos do Governo do Estado de São Paulo.

As diversas ponderações que faremos nesta pesquisa serão formuladas a partir de dados orçamentários previsto no PPA 2012-2015 e na lei orçamentária de cada um desses anos. Posteriormente por dados referentes a execução de obras colhidos juntamente com a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU.

Os principais objetivos aqui almejados é verificar se as obras de mobilidade de baixa e média capacidade, proposta pela EMTU para Região Metropolitana de São Paulo, foi executada de acordo com a proposta apresentada no PPA e a nas leis orçamentárias dos anos analisados.

Dentre as apreciações que esta investigação almeja, destacamos as seguintes: Qual o montante orçamentário proposto pelo PPA e qual foi o valor realmente executado; Quais são as principais fontes de financiamento para realização dos investimentos

Finalmente, esta pesquisa estrutura-se em três partes, além da introdução. Na primeira delas, procuramos evidenciar, em grandes traços, historicamente como ocorreu a urbanização e o surgimento das primeiras regiões metropolitanas brasileiras, posteriormente passando para o foco de estudo que é o Estado de São Paulo, e finalmente definindo que é uma política pública, pois, apenas assim podemos entender a estruturação da política analisada.

Na segunda, indicamos alguns elementos que caracterizaram a formação de uma política pública, com se estrutura o orçamento público e o Plano Integrado de Transporte Urbano que é a política pública de onde sai o objeto de estudo desse trabalho. Na terceira, realizamos apontamentos acerca do orçamento destinado para o período escolhido a ser estudado, e analisamos as obras propostas pela EMTU como política pública de mobilidade para a Região Metropolitana de São Paulo. Por fim, elencamos algumas notas conclusivas.

## Capítulo 1

### A formação Urbana do Brasil e a Metropolização

#### A urbanização do Brasil

A urbanização de forma intensa no Brasil é um fenômeno relativamente recente, com origens durante a República Velha (1889/1930) e a política de industrialização, proporcionadas pela expansão da economia cafeeira, que promoveu uma ampliação das relações comerciais entre as diferentes regiões brasileiras (BRITO, 2006).

Segundo SANTOS, a oscilação da agricultura, a industrialização, o consumo (acesso a bens de capitais duráveis), o fluxo de comércio internacional e outros geram o crescimento e a ocupação dos espaços que antes se organizavam no território com um grande arquipélago.

SANTOS ainda nos esclarece que a partir dessa ocupação territorial surgem complexos processos sociais, que inclui a formação de um mercado nacional, um esforço para integrar o território, para expansão do consumo de formas diversas, impulsiona a relação social e ativa o processo de urbanização nacional.

Diversos outros autores em seus estudos demonstram que a urbanização brasileira possui uma característica muito peculiar com o do resto do mundo, pois, na Europa e nos Estados Unidos durante esse mesmo período as suas populações se concentravam em pequenas cidades/vilas de não mais que 30 mil habitantes.

A rápida urbanização do território brasileiro não é um processo estritamente demográfico. Tem dimensões muito mais amplas, é a própria sociedade brasileira que se torna cada vez mais urbana. As cidades, além de concentrarem uma parcela crescente da população do país, convertem-se no locus privilegiado das atividades econômicas mais relevantes e transformam-se em difusoras dos novos padrões de relações sociais – incluindo as de produção – e de estilos de vida (Brito & Souza, 2006).

Desta forma, podemos compreender que a metropolização no caso brasileiro surge no mesmo momento que a urbanização, uma vez que a urbanização e a criação dos grandes centros ocorrem a partir da década de

1930 juntamente com início do êxodo rural e com as reformas estruturais econômicas que a industrialização proporcionou para o país.

### **Surgimento das metrópoles**

A partir da década de 1950 com a intensificação dos fluxos migratórios do campo para a cidade, principalmente entorno das principais capitais do país e das grandes cidades, culmina em um processo de conurbação. Mediante a este processo torna-se imprescindível que os municípios envolvidos estreitem suas relações tanto no âmbito da administração pública quanto nas questões do setor privado (AZEVEDO e GUIA 2000).

As regiões metropolitanas surgem para sanar de certa forma a necessidade organizacional que essas regiões conurbadas começaram a apresentar. Inicialmente elas surgem sem nenhum parâmetro legal, pois, a regulamentação dessas áreas ocorre apenas na Constituição Federal de 1967, durante o período de Ditadura Militar, por intermédio da Emenda Constitucional nº1 de 1969.

Segundo ROLNIK e SOMEKH a primeira experiência de organização metropolitana surgiu no Estado de São Paulo com o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran) criado em 1967. Posteriormente foram criados grupos e organizações semelhantes no Rio Grande do Sul, Bahia e Minas Gerais. Todas essas iniciativas partiram das administrações estaduais que perceberam que a gestão metropolitana carecia de uma abordagem específica, e devido à inexistência de impedimentos legais cada Estado formulou suas administrações metropolitanas de forma setorial de acordo com as especificidades regionais e com os recursos disponíveis.

Apesar de alguns Estados já estarem se organizando, de forma que era mais interessante e convenientes aos mesmos, as discussões e os debates para estabelecer quais critérios e as delimitações político-administrativa que as regiões metropolitanas poderiam exercer só começam a ocorrer no âmbito Federal após a emenda constitucional nº 1 de 1969. A regulamentação em si somente ocorre em 1973 com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14 que institucionalizou as primeiras regiões metropolitanas brasileiras sendo:

São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

“Em suma, a institucionalização das regiões metropolitanas em 1973 respondeu aos anseios que vinham desde a década de 60, porém, sob a ótica do regime autoritário, elegendo-se a cidade como problemática, que deveria ser racionalizada e padronizada para fins de sua apropriação seletiva. A própria definição das nove áreas metropolitanas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não a dinâmica de cooperação, consorciamento e articulação supranacional em curso naquele momento”. (ROLNIL e SOMKH, 2000)

A institucionalização e regulamentação das regiões metropolitanas aparentemente transmitem a sensação de ser algo positivo e que permite uma nova forma de pensar, propor e implementar políticas públicas. No entanto, a forma na qual as regiões metropolitanas foram criadas pelo Governo Federal, durante a ditadura, não permitiu que as relações entre os municípios que formavam as conurbações urbanas que se transformaram em regiões metropolitanas fossem construídas e buscasse naturalmente o desenvolvimento de acordo com as características peculiar de cada uma delas.

O que ocorreu foi que o governo militar estabeleceu as políticas públicas e diretrizes que cada uma dessas regiões deveria seguir juntamente com uma estrutura totalmente pré-fixada e hierárquica. Os conselhos deliberativos existente eram formados principalmente por representantes dos governos estaduais e por alguns membros dos governos municipais, no entanto, a maioria deles eram indicações feitas pelo governo federal de maneira a garantir sua superioridade perante aos demais entes (HOTZ, 2000). Além disso, a principal fonte de financiamento dessas políticas regionais era provinda dos fundos federais de desenvolvimento urbano que direcionava o recurso apenas às ações aprovadas pelo governo federal.

Segundo ROLNIK e SOMEKH as principais ações implementadas nas regiões metropolitanas eram voltadas para políticas de saneamento básico, habitacional e transportes. Ficando as companhias estatais, principalmente nessas três áreas mencionadas, como as responsáveis por gerir os recursos provenientes dos fundos de desenvolvimento, planejar e executar as políticas regionais. Porém, a autonomia dessas companhias era tamanha que por vezes elas sequer seguiam o que havia sido planejado pelos órgãos metropolitanos.

Contudo, com a crise fiscal da década de 1980 que assolou o país e os movimentos de redemocratização, o modelo de gestão regional estabelecido pelo governo militar se desestruturou deixando os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento regional e as companhias estatais enfraquecidas devido à carência de recurso para a continuidade de suas ações.

Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que reestabelece a democracia no país, descentraliza as políticas e garante aos Estados e Municípios maior autonomia político-administrativa, resulta em uma nova configuração administrativa onde as entidades metropolitanas perdem sua importância, tornando-se parte de uma agenda política secundária quando por vezes não são extintas.

O esvaziamento das políticas voltadas para o desenvolvimento metropolitano ocorre principalmente pela forma que anteriormente elas foram implementadas durante o governo militar, pois, durante esse período foi tirado toda a autonomia dos municípios no que se refere à participação de elaborar e implementar as políticas.

Por outro lado, nenhum município neste momento quis assumir a responsabilidade de promover o financiamento e a execução de políticas que ultrapassasse os seus domínios territoriais e administrativos.

Desta forma, os Municípios e seus governantes passaram a se preocupar apenas com a execução de ações que trouxessem benefícios quase que exclusivamente a seus munícipes, e que não fosse necessário interagir com os demais municípios ao seu entorno. Gerando de certa forma uma descontinuidade nas políticas pré-estabelecidas para as regiões metropolitanas.

Além disso, devido a Constituição Federal de 1988 no paragrafo terceiro do artigo 25º do Capítulo III estabelecer que é de responsabilidade da administração estadual definirem e criarem as novas regiões metropolitanas, áreas conurbadas, conglomerados e etc.

Sendo assim, ficaram de responsabilidade das Cartas Magnas estaduais estabelecerem os objetivos e os requisitos para se configurar as regiões metropolitanas e as duas novas formas de organização regional estabelecidas.

A Constituição Estadual Paulista dedica uma seção inteiramente para estabelecer e definir os objetivos e como organizar os três tipos de unidade regional estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, além de estabelecer estruturas básicas para a gestão regional. A Carta Magna do Estado de São Paulo define que todas as unidades regionais terão um Conselho de caráter normativo e deliberativo onde os Municípios membros, em conjunto, terão o mesmo peso nas votações em relação ao Estado.

No que se refere às regiões metropolitanas a Constituição Estadual Paulista ainda prevê que o Conselho deve integrar entidade pública com caráter territorial que possui vínculo com os órgãos de direção e execução, bem como manter relações com as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas. Além disso, foi incluída em seus dispositivos a garantia da participação popular no processo de planejamento, tomada de decisões e fiscalização da execução dos serviços e da implantação das políticas.

Para além de tudo o que a Constituição Estadual Paulista apresenta em relação ao desenvolvimento organizacional das áreas regionais, a Assembleia Legislativa propõem ao Executivo estadual que seja instalado juntamente com as regiões metropolitanas um Fundo de desenvolvimento e uma Agência de desenvolvimento, por meio da Lei Complementar nº760, de 1º de Agosto de 1994. Garantindo dessa forma que as regiões metropolitanas tenham meios de financiamento para elaborar e implementar políticas públicas de caráter regional.

### **As Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo**

O Estado de São Paulo possui hoje cinco Regiões Metropolitanas, RM de São Paulo sendo ela a mais antiga estabelecida ainda durante o regime militar, conforme mencionada anteriormente. Segundo HOTZ essa região metropolitana é bastante peculiar, pois, até o ano 2000 quando escreveu seu artigo, essa região encontrava-se em desacordo com as regras estabelecidas

pós Constituição de 1988. Além disso, há o fato dela se compor juntamente com seus 39 municípios em outras sete sub-regiões, sendo a cidade de São Paulo sozinha considerada uma sub-região devido a seu tamanho e pela “força” irradiadora da metropolização. As demais sub-regiões se formaram a partir das características locais e das suas proximidades territoriais que permitiram a integração mais facilmente.

A segunda região metropolitana a surgir no Estado de São Paulo é a Região Metropolitana da Baixada Santista que foi estabelecida pós Constituição Federal de 1988 e após a Carta Magna Estadual de 1989 pela Lei Complementar nº 815, de 30 de Julho de 1996 que instaurou imediatamente a Agência de Desenvolvimento Metropolitano, o Conselho de Desenvolvimento e o Fundo Metropolitano. Sendo esses, ferramentas para desenvolver, implantar e financiar as políticas públicas destinadas a essa região.

A Região Metropolitana de Campinas surge a partir da Lei Complementar nº 870, de 19 de Junho de 2000 e da mesma forma que a RM da Baixada Santista instaura imediatamente a Agência de Desenvolvimento, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e o Fundo de Metropolitano. Porém, há um avanço referente às outras Regiões Metropolitanas, pois, é estabelecido um Conselho Consultivo onde se permite a participação de membros do poder legislativo dos Municípios membros.

Posteriormente é criada a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte pela Lei Complementar nº 1166, de 9 de Janeiro de 2012 seguindo o mesmo padrão das demais regiões metropolitanas com o intuito de melhorar o planejamento regional e o desenvolvimento socioeconômico.

Por fim, a última Região Metropolitana a ser criada foi a de Sorocaba por meio da Lei Complementar nº 1241, de 8 de Maio de 2014 e assim como as outras seguiu o mesmo padrão de instauração da Agência de Desenvolvimento, Conselhos de Desenvolvimento e Consultivo e Fundo Monetário.

Sabe-se que existem outras solicitações para transformar outras regiões do Estado de São Paulo em regiões metropolitanas, como por exemplo, a

região de Ribeirão Preto, porém, para que isso ocorra além do fator político existe a necessidade de estudos e indicadores que permitam que essas regiões sejam designadas como região metropolitana.

Contudo, apesar da criação dessas das Regiões Metropolitanas, suas agências, conselhos e fundos ainda persiste uma dificuldade muito séria que LEFÈVRE nos apresenta como sendo a questão administrativa governamental dessas regiões. Pois, elas não são consideradas um ente federativo, e sua participação dentro do pacto federativo sua posição é de apenas uma figura integradora e organizacional das políticas regionais, cabendo aos Estados regulamentar e executar parte dessas políticas e aos Municípios a parte subsequente.

“As Metrôpoles se tornaram os lugares onde se colocam grandes desafios, antigos e novos, de nossas sociedades modernas. As metrôpoles se tornaram lugares estratégicos, lugares de produção de riqueza e de desenvolvimento econômico ... as metrôpoles se tornaram um dos principais lugares onde se apresentam os desafios econômicos e sociais das sociedades modernas, elas custam a se constituir em atores coletivos, capazes de produzir as políticas adequadas para responder, ao mesmo tempo, a esses interesses e desafios e orientar seu futuro. Dito de outra maneira, as metrôpoles têm dificuldade em se tornarem verdadeiros territórios políticos, dimensão ao mesmo tempo necessária e constitutiva de sua governabilidade.” (LEFÈVRE, 2009)

O que LEFÈVRE quer instigar-nos é a questão de que a região metropolitana tem a capacidade de observar o cenário de uma forma mais macro e integradora, porém, não possui a capacidade político-financeira independente para aplicar as políticas públicas. E ele nos apresenta que isso não é uma situação exclusivamente brasileira, pois, tirando raras exceções não há um modelo no mundo onde a região metropolitana possui essa autonomia.

A questão brasileira é que as Regiões Metropolitanas não possuem autonomia para implementar nenhuma política pública, mesmo porque elas não possuem fontes de financiamentos. O orçamento destinado para essas regiões provem do orçamento Estadual, quase que exclusivamente, em poucos caso existem parcerias entre os demais entes.

Desta forma, as políticas públicas realizadas nas regiões metropolitanas são contabilizadas como políticas estaduais. Não que isso seja um problema,

contudo, elas entram na “briga” por orçamento e por importância como as demais políticas públicas executadas pelo Estado.

Para ROLNIK e SOMEKH essa situação poderia ser um pouco diferente, caso existisse uma política metropolitana baseado em uma política nacional e estadual de desenvolvimento regional com um fundo financiador das políticas prioritárias da região.

### **Políticas Públicas**

As Políticas Públicas não são apenas atos governamentais destinados ao setor público ou aos cidadãos, não são apenas políticas de caráter sociais que buscam beneficiar as camadas mais carentes. Políticas Públicas são um conjunto de ações, de decisões e de estruturas realizados pelo governo e pelos próprios cidadãos de diversas formas e abrange inúmeras áreas de atuação. (BITTAR,2013)

SARAVIA (2006) define políticas públicas como sendo “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (SARAVIA,2006)

“um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidades de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAVIA, p29. 2006).

RODRIGUES (2010) define políticas públicas como sendo o resultante das decisões tomadas a partir das atividades políticas que requerem inúmeras ações estratégicas para a implementação dos objetivos desejados.

“um conjunto articulado de ações, decisões e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses envolvidos. Essas ações são desencadeadas por atores que lidam com algum problema público e são desenvolvidos por instituições públicas governamentais”. (RODRIGUES, p 52. 2010)

A elaboração e implementação de uma política pública não devem ser tratadas como algo trivial, pelo contrario, é uma questão de complexos assuntos e objetivos principalmente quando o foco é melhorar a qualidade de vida dos cidadãos/usuários dessas políticas. As políticas públicas, principalmente para os grandes centros como as regiões metropolitanas, não

devem ser tratadas exclusivamente por setores onde cada área atua de forma individual, pensando apenas no produto final entregue por cada setorial.

Por exemplo, as políticas públicas de habitação não podem ter como único mote apenas a entrega de unidades habitacionais, elas deveriam ser elaboradas a partir dos contextos urbanos que serão inseridos e interagindo ao mesmo tempo com esse meio. Não se podem pensar políticas públicas de habitação sem pensar em políticas de saneamento, mobilidade, emprego, disponibilidade de aparelhos públicos de saúde, educação, lazer, cultura e outros.

Desta forma, principalmente nos grandes centros e nas regiões metropolitanas as políticas públicas devem ser planejadas, avaliadas e monitoradas de forma multidisciplinar, conjuntamente com todos os níveis federativos (União, Estados e Municípios) quando impactados pela política pública. Entretanto, a execução das mesmas e a implantação dos seus atendimentos devam ocorrer setorialmente, uma vez que ninguém melhor que o próprio setor para executar com maior eficiência aquilo que lhe cabe.

SARAVIA (2006) divide o processo em sete etapas: Agenda; Elaboração; Formulação; Implementação; Execução; Acompanhamento e Avaliação.

A partir da divisão de SARAVIA chegamos à seguinte tabela:

Agenda	Inclusão de necessidades sociais na agenda do poder público.
Elaboração	Identificação e delimitação de um problema; determinação das possíveis alternativas para solução; avaliação dos custos e efeitos e o estabelecimento de prioridades.
Formulação	Seleção e especificação das alternativas consideradas mais convenientes; definição dos seus objetivos.
Implementação	Planejamento e organização do “aparelho” administrativo e dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos para sua execução.
Execução	Conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos estabelecidos pela política.
Acompanhamento	Supervisão da execução de uma atividade
Avaliação	Mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas.

Tabela 1 desenvolvida a partir do artigo: “Introdução à teoria política pública” de Enrique Saraiva (Brasília: ENAP, 2006).

Uma estratégia de ação. Pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos. Eis o porquê o estudo de políticas públicas é também o estudo do Estado em ação. (PERREIRA, 2009, p 96).

Assim podemos compreender que as políticas públicas são todas as ações, metas, objetivos e estratégias do Governo nas inúmeras áreas que ele atua (econômica, política e bem-estar social) e dentre essas ações temos a política de transporte metropolitano de baixa e média capacidade que será o foco de estudo deste trabalho.

## Capítulo 2

### A Formação de uma Política Pública

#### A formação de uma política pública

Antes de entrarmos na política de transportes metropolitanos de baixa e media capacidade é necessário apresentar mais alguns detalhes sobre a formação de uma política pública. Enrique Saravia nos mostrou que a política pública se divide num processo que contém sete etapas, no entanto, nos seus estudos sobre a teoria da política pública ele nos diz que não há necessariamente uma ordem na qual o circulo virtuoso da política tenha seu inicio. Podemos entender com isso que a política pública pode surgir sem necessariamente encontrar-se na agenda da administração pública, ou sua elaboração começar anos depois de que um assunto esteja em pauta nesta mesma agenda.

Contudo, CAPELLA (2006) nos apresenta o modelo desenvolvido por John Kingdon (*multiple dreams*) onde a política pública é arquitetada a partir de conjunto formado por quatro processos, o estabelecimento de uma **agenda de políticas públicas; as alternativas e escolhas para formulação** das políticas públicas; a **escolha** dominante entre o conjunto disponível; e por fim sua **implementação**.

CAPELLA (2006) nos diz que apesar de Kingdon elaborar esse modelo com quatro processos sua preocupação está especificamente na formação da agenda governamental e nas alternativas para a formulação das políticas públicas.

A agenda governamental, para Kingdon, é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento ... a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (problems), soluções ou alternativas (policies) e política (politics). ( CAPELLA, p89, 2006)

O primeiro fluxo – problemas – Kingdon trabalha a maneira que possíveis questões são identificadas como problemas, e o por que alguns desses problemas começam a fazer parte da agenda governamental. Para nos auxiliar a autora diferencia as questões de problemas.

“Uma questão...é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Esse tipo de questão configura-se como problema apenas quando os formuladores de política acreditam que devem fazer algo a respeito”(CAPELLA,2006)

O segundo fluxo – soluções e alternativas – são os conjuntos de alternativas e soluções disponíveis para os problemas apresentados. Porém, Kingdon não considera que as ideias geradas dentro desses fluxos estão diretamente ligadas com os problemas assimilados, mas que as soluções são criadas antes mesmo dos problemas existirem e que depois se procuram os problemas que podem ser solucionados por elas.

Por fim, o terceiro fluxos compõem-se pelo âmbito da política que ignora completamente o primeiro e segundo fluxo, pois, segue suas próprias dinâmicas e regras. Além disso, ao contrario do segundo que as alternativas surgem a partir de um consenso esse terceiro fluxo é elaborado por meio de persuasão e difusão de ideias no meio político.

CAPELLA (2006) apresenta esses fluxos do modelo de Kingdon, pois, para o autor, estudado por ela, somente tem-se o início de uma política pública quando se é possível combinar os três fluxos no momento ideal que ele chama de policy windows, que seria para nos o uma janela de oportunidade, para que se agregue na agenda governamental a nova política publica.

Diferentemente do que Saravia nos apresenta que o início da política pública não esta necessariamente na agenda, pelo contrario, a política pública é circulo virtuoso daqueles sete processos ( agenda; elaboração; formulação; implementação; execução; acompanhamento; e avaliação), Capella nos mostra que no modelo elaborado por Kingdon a agenda é sim o principal ponto de origem da política pública, pois, sem termos aquelas três situações apresentadas no fluxo acima a política pública nunca será posta em pratica.

O único ponto em que eles possivelmente estão de acordo é em relação a quem são os executores dessas políticas, que seriam os políticos dentro de todos os níveis dos entes federativos, os técnicos que trabalham também nesses entes, a sociedade organizada, grupos de interesses, empresas. Para

Kingdon eles são atores visíveis ou invisíveis, Saravia não os denominam apenas diz quem são.

Independente dos pontos apresentados desses dois grandes estudiosos da formulação de políticas públicas, e dos atores que estão envolvidos em todo o processo da formulação, elaboração e execução de uma política pública uma coisa que eles não citam em momento algum é a importância do orçamento público para que as políticas sejam viabilizadas.

Para eles a importância está em discutir o processo de arquitetura da política pública, contudo, se não levarmos em consideração o orçamento destinado a elas não importará o modelo de sua formulação, pois, sem ele não há como se tornar viável nem dos processos apresentados pelos autores. Até mesmo quando se parte de um ente que não é do setor público (ONGs; empresas) a ideia e a elaboração escrita do projeto da política pública é necessário um orçamento, e posteriormente será necessário um orçamento público para a aplicação dessa política.

Desta forma, se faz necessário conhecer o orçamento público e como ele é formado, e posteriormente para análise da nossa política de transportes metropolitanos de baixa e média capacidade o orçamento destinado no período de 2012-2015. Isso se faz necessário, pois, o ritmo dado a cada política pública está diretamente ligado à disponibilidade de orçamento que ela tem principalmente, e também a capacidade de gestão que seu executor.

### **Orçamento Público**

A importância do orçamento público nas políticas públicas está claramente exposto no artigo 167 da Constituição Federal de 1988, onde estabelece em seu primeiro item a proibição de execução de programas e projetos que não estão inclusos na lei orçamentária anual. Desta forma, nenhuma política pública independente da parte em que se encontra a sua arquitetura pode ser realizada se não estiver relacionada no orçamento público.

Segundo a Constituição Federal e a Lei de responsabilidade Fiscal o orçamento público será dividido em Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O orçamento será responsável por estimar a receita e autorizar a despesa fixada.

“O orçamento público é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que estabelece políticas públicas para o exercício a que se referir; terá como base o plano plurianual e será elaborado respeitando-se a lei de diretrizes orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo. E seu conteúdo básico será a estimativa da receita e a autorização (fixada) da despesa.” (SLOMSKI.2009)

Slomski resalta que o orçamento anual devera respeitar o PPA e a LDO aprovados pelo Poder Legislativo, contudo, a LOA também será apreciada pelo Legislativo e assim como as demais também poderá sofrer alterações sugeridas pelos legisladores. Essas três leis orçamentárias serão utilizadas por todos os entes federativos, e comporão todos os recursos destinados para os três poderes, sendo cada qual elaboradas e executadas por cada um dos entes (União, Estados e Distrito Federal, e Municípios).

O Plano Plurianual tem vigência de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano de cada gestão e executado nos três anos seguintes e no primeiro ano da nova gestão. Ele define os programas e ações a ser realizado nesse período, os objetivos e metas estipulados pela administração pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborada anualmente para a execução do exercício orçamentário subsequente, a partir dos programas e ações estabelecidos do PPA. Ela define as diretrizes para a elaboração e execução do orçamento anual e as metas a serem atingidas.

A Lei Orçamentária Anual assim como a LDO é elabora no ano anterior a sua execução, e a partir das diretrizes do PPA e da LDO aloca os recursos a serem executados.

Slomski apresenta um ponto extremamente importante, que muito é despercebido por aqueles que analisam a execução orçamentária de políticas públicas. O orçamento público prevê a receita, isso significa que não necessariamente será aquele valor que o ente federativo irá arrecadar. Esse ponto é de extrema importância, pois, muitas vezes a análise realizada é feita pela comparação da execução financeira pela disponibilidade orçamentária.

As leis orçamentárias foram divididas dessa forma em PPA, LDO e LOA para caso a administração pública visualizasse a necessidade de alterar seus objetivos e metas na política de médio prazo estabelecido pelo PPA, ela poderia realiza-lo nas LDOs e nas LOAs, tanto para redução quanto para expansão do orçamento, pois, podemos ter redução na arrecadação assim como expansão que nos termos orçamentários é identificado com excesso.

Apresentado o orçamento público e como ele é organizado e formatado a partir do PPA, LDO e da LOA vamos dar encaminhamento para analisar a política pública objeto de nossa análise. Resalto que a ideia não é explicar todo o Plano Integrado de Transportes Urbanos para região metropolitana de São Paulo, mesmo porque o plano é bastante amplo e trabalha com outros modais de transportes que não serão analisados nesse trabalho (Metrô e CPTM).

Posteriormente a apresentação do Plano Integrado será apresentado o PPA, as LDOs e LOAs do período de 2012-2015 para análise da execução das obras planejadas pela Empresa Metropolitanas de Transportes Urbanos – EMTU que é responsável pela execução dos corredores de ônibus metropolitanos do Estado de São Paulo.

E finalmente no próximo capítulo será apresentada a execução orçamentária e física de dois corredores metropolitanos que estão previstos nas leis orçamentárias e no plano integrado, são o objeto de nosso estudo.

### **Plano integrado de Transportes Urbanos**

A escolha dessa política pública que é o plano integrado de transportes urbanos é motivada pelo o que já foi dito anteriormente, que qualquer política pública deve ser pensada de forma multisetorial, principalmente quando estamos pensando e elaborando políticas publicas para áreas tão complexas como as regiões metropolitanas.

O PITU vem sendo desenvolvido desde 1993 e foi o grande orientador dos investimentos em infraestrutura no sistema de transporte na capital paulista até 2010. Contudo sua maior contribuição é a elaboração do chamado PITU –

2020 onde houve um planejamento estratégico para a região metropolitana de São Paulo, e norteou os demais planos integrados de cada uma das novas regiões metropolitanas que surgiram.

O plano é uma política de médio e longo prazo, e pode se caracterizado dessa forma por ter um processo contínuo de formulação e incorporação das transformações socioeconômicas que a região metropolitana sofreu e sofrerá ao longo do tempo. Tal fato é comprovado em sua própria metodologia que anteviu que os realizados para a elaboração do plano sofreria revisão periodicamente, incorporando todos os novos dados colhidos e reajustando suas projeções conforme a realidade fosse sendo alterada.

O plano é um exemplo de política pública multisetorial não apenas porque trabalha com outras áreas de atuação como habitação e desenvolvimento econômico, mas porque foi construído de forma democrática com a participação de agentes responsáveis pela gestão e operação dos transportes tanto no âmbito estadual quanto no âmbito municipal onde houve representantes de todos os municípios impactados.

Ele busca ser uma bússola no processo de formulação estratégica da metrópole. Tendo como meta cooperar com a construção de uma metrópole competitiva, saudável, equilibrada, responsável e cidadã. Esses cinco atributos elencados pelo plano ajudaram a definir objetivos da política de transporte, e demonstram a responsabilidade do sistema de transporte para a construção da cidade desejada. A partir desses objetivos também foram criados indicadores para auxiliar na avaliação dos impactos ocorridos nas intervenções realizadas pela proposta de implantação do sistema de transporte sugerido.

Como dito anterior o plano começa a ser elaborada desde 1993, e desde o princípio do processo inúmeras propostas do PITU resultaram em investimentos que estão em construção ou em utilização pelos cidadãos/usuários.

O Plano Integrado parte como uma política pública multisetorial quando afirma que há um agravamento de um problema urbano antigo, onde cada vez mais há uma distribuição desequilibrada das atividades, principalmente na

cidade de São Paulo, em relação a localização dos empregos e das moradias dos cidadãos. A partir do estudo da Emplasa – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – é possível afirmar que historicamente o emprego se manteve localizado na região do centro expandido da capital paulista, e grande parte da população foi deslocada cada vez mais para as periferias da cidade, especialmente aqueles grupos de renda baixa, onde a infraestrutura de saneamento, transportes, iluminação, aparelhos públicos de educação, lazer e saúde são precários ou inexistentes.

“Tal desbalanceamento de atividades, além de prejudicar diretamente grupos sociais, provocam crescentes demandas e deseconomias de transportes, por aumentar tanto a extensão de viagens como o perfil das mesmas, que adquirem um caráter pendular. Em termos financeiros, na ótica do serviço de transportes, passam a ocorrer maiores investimentos e maiores custos operacionais, sem aumento expressivo da receita, uma vez que a tarifa é única na maior parte da rede” (PITU,p26,2006)

Além da questão de deslocar a população, principalmente a de menor renda, para as margens da cidade outra situação gerada pelo desequilíbrio urbano apresentado nesse estudo é a questão de investimento no sistema de transporte. Pois, é preciso cada vez mais aumentar a malha do transporte para deslocar essa população até seu emprego, e depois até suas moradias. No entanto, como a população que está mais distante do emprego é aquela que tem a renda menor a administração governamental não aplica a tarifa por distancia percorrida, o que acaba onerando mais os cofres públicos e diminuindo a capacidade de investimento na própria malha de transportes.

“Trata-se, portanto de um jogo onde todos perdem. Os usuários passam a esterilizar uma parte cada vez maior de seu dia útil no deslocamento e a economia do sistema de transportes cada vez mais deficitária”. PITU,P26.2006)

Pensando nessa questão do desequilíbrio entre moradia, emprego e transportes o plano é desenvolvido a partir de uma visão de política multisetorial, por meio de diretrizes de políticas do uso do solo, habitacionais, logísticas, de desenvolvimento econômico e que buscam alternativas de financiamentos para a implementação de suas propostas. Além do objetivo de encontrar o equilíbrio de suas duas vertentes básicas que é aumentar a oferta do serviço ao mesmo tempo em que administra as fontes primarias da demanda.

A política do uso do solo é trabalhada através da busca do adensamento seletivo onde deverá haver um centro principal e múltiplos centros secundários com elevada densidade demográfica, com uso misto de residências e áreas comerciais, e o deslocamento entre esses seria predominante a pé ou por bicicleta. Junto as estações haveria aparelhos públicos para facilitar a guarda das bicicletas e estacionamentos para automóveis. Contaria com a revisão dos planos municipais para reforço da articulação centralidade/eixo estrutural ou centralidade/estação. Outro ponto importante previsto é que cada centro seria construído de acordo com as características, principalmente socioeconômicas, de cada região para manter uma rede estrutural de aparelhos públicos.

A política habitacional seria desenvolvida através de programas habitacionais para a população de baixa renda, utilizando-se da política de uso do solo, acima citada, com o intuito de reverter o espraiamento dos empreendimentos habitacionais para as periferias.

A política de logística busca a retirada do transporte de carga do centro e das principais vias através da criação de centros de logística integrados, que comporiam parte dos múltiplos centros, para que a veiculação e armazenagens das cargas ficassem em pontos mais próximos entre as origens e o destino.

A política de financiamento dos empreendimentos propostos pelo plano, busca captar recursos da valorização imobiliária e de pedágios urbanos para fomentar o desenvolvimento dos empreendimentos. Uma vez, que mesmos as obras financiadas pelos bancos de desenvolvimentos esses recursos são pagos por recursos do tesouro do Estado e dos Municípios impactados.

A política de desenvolvimento econômico estaria baseada no aproveitamento de todas as oportunidades geradas pelas demais políticas apresentadas, que uma vez aplicadas promovera a geração de emprego e equilíbrio urbano.

Contudo, o plano integrado deixa bem claro que apesar de arquitetar políticas e diretrizes de forma multisetorial, a implantação das mesmas cabe a ser executada por cada um de seus entes responsáveis. Entretanto que seja executada de forma conjunta seguindo o norte apresentado pelo plano, pois, o

maior desafio não é anunciar a participação e construção de uma política multisetorial mais sim implementá-la.

A Secretaria de Transportes Metropolitanos e suas empresas, e as secretarias de transportes dos municípios impactados caberia à execução da infraestrutura de corredores de ônibus municipais e metropolitanos, a implantação de linha de trem e metrô.

Claro que o PITU não é apenas um plano raso de diretrizes e políticas a ser seguidas, contudo, como o nosso objetivo não é esgotar cada parte do plano e sim apenas introduzir sua capacidade e importância como política pública multisetorial, e dar abertura para análise da execução física e orçamentária de dois empreendimentos que fazem partes da infraestrutura a ser implantada pelo plano.

O PITU é uma política pública complexa e bem elaborada, que conta ainda com a apresentação do modelo analítico do que está em curso e as estratégias adotadas para sua execução. As inovações propostas, os cenários a serem alcançados e a caracterização dos corredores urbanísticos.

Podemos afirmar que o plano é uma política pública, pois, ele se caracteriza dentro das estruturas observadas por Saravia e pela estrutura do modelo de Kingdon estudadas por Capella. O plano surge a partir de uma demanda e de uma necessidade da população, com o objetivo de reequilibrar o descompasso do relação emprego, moradia e oferta de transporte na região metropolitana de São Paulo.

Ele encontrasse na agenda governamental desde 1993, onde está direcionando a política de desenvolvimento da malha de transporte da região metropolitana de São Paulo e exercendo influências nos planos integrados das demais regiões metropolitanas que surgiram. Sua formulação possui objetivos multisetoriais na busca da melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, e está programado para sofrer revisões periódicas para se adequar a realidade dos tempos.

Sua elaboração conta com a participação dos níveis técnicos e políticos da administração governamental estadual e municipal, daqueles municípios

impactados pelo plano, e por conta disso há um monitoramento e uma avaliação constante de seus objetivos, metas e execuções.

Além disso, o plano está contido desde sua origem nas estruturas orçamentárias do governo do Estado de São Paulo, fator esse de extrema importância apresentado anteriormente, pois, somente com recursos destinados diretamente a suas ações é possível levar a frente uma política pública. Claro que estar contido nas estruturas orçamentárias garante a execução da política, contudo, vale resaltar que a execução do plano e de qualquer outra política pública depende da disponibilidade de verbas destinadas para sua execução.

Outro ponto importante que o plano apresenta é a questão do financiamento para execução de suas ações, será apresentado mais a frente a forma de financiamento de dois corredores escolhidos para serem analisados. No entanto, é extremamente louvável a busca de outras maneiras de financiamento, pois, depender apenas no tesouro do Estado e dos Municípios fazem com que a dinâmica do investimento seja um tanto quanto conturbada.

Por fim, apesar de toda explanação não podemos deixar de mencionar que o plano integrado é uma política pública voltada para região metropolitana de São Paulo, que busca interligar e integrar, principalmente as políticas de transportes, dos vinte e nove Municípios que compõem essa região juntamente com a administração do governo do Estado de São Paulo.

## **Capítulo 3**

### **A Formação de uma Política Pública**

#### **Orçamento do Estado de São Paulo PPA 2012-2015**

Segundo a fundação Seade o Estado de São Paulo possui hoje uma população de um pouco mais de quarenta e três milhões de habitantes, sendo que 69% dessa população encontra-se nas cinco regiões metropolitanas do Estado. Somente a região metropolitana de São Paulo, que conta com vinte e nove municípios, possui uma população de mais de vinte milhões de habitantes o que corresponde a 47% da população paulista.

Diante deste fato se faz necessário que as autoridades governamentais tenha um olhar um tanto quanto mais criterioso para as políticas públicas desenvolvidas para o atendimento dessa imensa população que se encontra nas regiões metropolitanas. Por isso que encontramos na estrutura administrativa paulista e em seu orçamento secretarias destinadas apenas para o desenvolvimento das regiões metropolitanas.

A Secretaria de Transportes Metropolitanos é uma delas, pois, devido a esse contingente populacional e toda a interlocução que os municípios envolvidos nas regiões metropolitanas possuem entre si é necessário que se tenha um planejamento específico de políticas de locomoção para a população que habita essas áreas.

A questão da locomoção é importantíssima principalmente para o município de São Paulo e para sua região metropolitana, pois, inúmeras pessoas moram nos municípios vizinhos à capital, porém, diariamente se deslocam para seus trabalhos que estão localizados na capital.

Segundo os estudos de ROLNIK e KLINTOWITZ o tempo médio gasto no trânsito pelos paulistanos é de 2h42min em todos os seus deslocamentos, isso significa que a cada mês o paulistano passa dois dias e seis horas, e que a cada ano em média são vinte sete dias que o paulistano passa dentro do transporte sendo ele público ou particular. E para piorar segundo a pesquisa de origem destino realizada a cada década pelo Metrô aponta que o usuário do

transporte coletivo público demora duas vezes mais tempo para executar suas viagens do que o os usuários de transportes privados.

Devido isso, se faz necessário uma política pública de mobilidade que melhore as condições dos cidadãos paulistanos e de seus vizinhos que diariamente estão circulando nesse caos de mobilidades. O PITU é a política pública elaborada com visão metropolitana para ajudar a sanar essa situação, e diferente de qualquer outro plano ela possui o olhar macro para região metropolitana e norteia a forma como será realizado os investimentos de infraestrutura de mobilidade, buscando a multisetorialidade das políticas de habitação e desenvolvimento econômico das áreas impactadas por ela.

Por ser uma política norteadora que vem sendo modelada de acordo com a realidade que compõem os municípios das regiões metropolitanas desde de 1993 já possui alguns empreendimentos em andamento como por exemplo os corredores metropolitanos Guarulhos- Tucuruvi e o corredor metropolitano Itapevi - São Paulo. O que significa que ela possui orçamento destinado para execução de parte de seus empreendimentos.

O nosso objeto de estudo está definido no período de 2012-2015 que é o período do ultimo PPA executado pela administração estatal. Conforme podemos observar no quadro abaixo o PPA 2012-2015 previu recursos no valor de R\$ 60.990.900.000,00 (Sessenta bilhões novecentos e noventa milhões e novecentos mil reais) o que representa 7,5% do orçamento previsto para execução de políticas públicas para esse período. Conforme podemos verificar na tabela abaixo:

Tabela 1 – Orçamento previstos em R\$ mil para o PPA 2012-2015

PPA 2012-1015			
Secretaria		Orçamento em R\$ mil	%
Assembleia	R\$	3.149.973,00	0,39%
Tribunal de Contas	R\$	2.291.702,00	0,28%
Tribunal de Justiça	R\$	27.951.887,00	3,45%
Tribunal de Justiça Militar	R\$	185.318,00	0,02%
Educação	R\$	108.637.706,00	13,43%
Saúde	R\$	75.103.172,00	9,28%
Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia	R\$	53.202.607,00	6,57%
Cultura	R\$	4.088.055,00	0,51%
Agricultura e Abastecimento	R\$	4.086.814,00	0,51%
Logística e Transporte	R\$	33.080.790,00	4,09%
Justiça e da Defesa a Cidadania	R\$	6.621.952,00	0,82%
Segurança Pública	R\$	56.386.156,00	6,97%
Fazenda	R\$	29.169.865,00	3,60%
Administração Geral do Estado	R\$	229.566.613,00	28,37%
Emprego e Relações de Trabalho	R\$	968.346,00	0,12%
Habitação	R\$	7.945.534,00	0,98%
Meio Ambiente	R\$	3.480.087,00	0,43%
Ministério Público	R\$	6.743.598,00	0,83%
Casa Civil	R\$	1.528.539,00	0,19%
Planejamento e Desenvolvimento Regional	R\$	2.308.762,00	0,29%
Desenvolvimento Social	R\$	3.456.247,00	0,43%
Transportes Metropolitanos	R\$	60.990.900,00	7,54%
Administração Penitenciária	R\$	15.057.566,00	1,86%
Saneamento e Recursos Hídricos	R\$	51.014.484,00	6,30%
Procuradoria Geral do Estado	R\$	5.077.726,00	0,63%
Esporte, Lazer e Juventude	R\$	874.794,00	0,11%
Defensoria Pública	R\$	2.335.101,00	0,29%
Gestão Pública	R\$	10.594.397,00	1,31%
Direito da pessoa com deficiência	R\$	222.049,00	0,03%
Desenvolvimento Metropolitano	R\$	640.421,00	0,08%
Energia	R\$	1.249.137,00	0,15%
Turismo	R\$	1.163.663,00	0,14%
Reserva de Contingência	R\$	30.000,00	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$</b>	<b>809.203.961,00</b>	

Elaborada a partir dos dados do PPA 2012-2015 fornecidos pela site da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

Importantíssimo resaltar que esses valores não representam apenas o investimento em infraestrutura do estado, esse valores compõem a parte de custeio, investimento, pagamento de pessoal e encargos e a dívida pública.

Outro ponto de extrema importância é que esses sessenta bilhões destinados aos Transportes metropolitanos não são apenas para execução do PITU, lembrando que o PITU é uma política norteadora, esse valor se distribui para todos os planos e ações da Secretaria. Dentro dos planos e das ações encontramos os empreendimentos e as diretrizes apontados pelo PITU. Conforme tabela abaixo sobre os planos e orçamentos previstos para Secretaria de Transportes Metropolitanos durante a vigência do PPA 2012-2015.

Tabela 2 – Recorte do PPA – Secretaria de Transportes Metropolitanos

PPA 2012-2015 STM						
Programas	Orçamento					
	Corrente			Capital		
			%			%
0 -Encargos gerais	R\$	333.763.080	0,55%	R\$	-	0,00%
102 - Obrigações Previdenciárias	R\$	13.086.528	0,02%	R\$	-	0,00%
2826 - Comunicação Social	R\$	90	0,00%	R\$	-	0,00%
3703 - Planejamento, gestão estratégica e modernização	R\$	635.903.268	1,04%	R\$	4.915.368.077	8,06%
3706 - Expansão e gestão do Transporte de Baixa e Média Capacidade	R\$	524.400.591	0,86%	R\$	863.287.962	1,42%
3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos	R\$	5.889.875.101	9,66%	R\$	9.388.576.693	15,39%
3708 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte Metroviário	R\$	8.362.492.696	13,71%	R\$	29.903.925.261	49,03%
3709 - Nos Trilhos do Desenvolvimento	R\$	37.302.247	0,06%	R\$	15.533.685	0,03%
4407 - Tecnologia da informação e comunicação para excelência da gestão	R\$	62.464.089	0,10%	R\$	44.921.007	0,07%
Total parcial	R\$	15.859.287.690	26,00%	R\$	45.131.612.685	74,00%
<b>Total</b>	<b>R\$</b>				<b>60.990.900.375</b>	

Elaborada a partir dos dados do PPA 2012-2015 fornecidos pela site da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

Como podemos observar na tabela acima está previsto para ser executado durante esses quatros anos R\$ 45.131.612.685.00 em empreendimento, divididos nas implementação e modernização de linhas de metrô, linhas de trem da CPTM, na estrada de ferro de Campos do Jordão e nos corredores metropolitanos implantados pela EMTU.

Lembrando que o PPA assim como a LOA é um instrumento de previsão orçamentária, sendo assim os valores informados nem sempre são os que realmente estão disponíveis tanto para mais quanto para menos.

As tabelas a seguir demonstram que o estipulado pelo PPA infelizmente não pode ser alcançados, e os motivos para isso podem ser diversos desde a queda na arrecadação, a incapacidade de execução orçamentária ou ainda a necessidade de direcionar recursos para outras áreas mais necessitadas.

Tabela 3 – Recorte da LOA 2012 – Secretaria de Transportes Metropolitanos

LOA 2012 STM									
Programas	Orçamento								
	Tesouro			Financiamento			Outras fontes		
	R\$		%	R\$		%	R\$	%	
0 -Encargos gerais	R\$	-	0%	R\$	-	0%	R\$	79.800.000	1%
102 - Obrigações Previdênciarias	R\$	3.949.026	0%	R\$	-	0%	R\$	125.592	0%
2826 - Comunicação Social	R\$	10	0%	R\$	-	0%	R\$	-	0%
3703 - Planejamento, gestão estratégica e modernização	R\$	282.805.877	3%	R\$	351.395.024	4%	R\$	-	0%
3706 - Expansão e gestão do Transporte de Baixa e Média Capacidade	R\$	133.000.000	1%	R\$	1.000.000	0%	R\$	3.100.000	0%
3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos	R\$	2.397.651.577	25%	R\$	95.825.986	1%	R\$	1.095.340.178	11%
3708 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte Metroviário	R\$	2.309.583.000	24%	R\$	1.635.203.812	17%	R\$	1.266.399.000	13%
3709 - Nos Trilhos do Desenvolvimento	R\$	2.850.433	0%	R\$	-	0%	R\$	6.333.410	0%
4407 - Tecnologia da informação e comunicação para excelência da gestão	R\$	-	0%	R\$	-	0%	R\$	13.133.322	0%
Total parcial	R\$	5.129.839.923	53%	R\$	2.083.424.822	22%	R\$	2.464.231.502	25%
<b>Total</b>	<b>R\$</b>							<b>9.677.496.247</b>	

Elaborada a partir dos dados do PPA 2012-2015 fornecidos pela site da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

Tabela 4 – Recorte da LOA 2013 – Secretaria de Transportes Metropolitanos

LOA 2013 STM									
Programas	Orçamento								
	Tesouro		%	Financiamento		%	Outras fontes		%
0 -Encargos gerais	R\$	-	0%	R\$	-	0%	R\$	80.000,00	0%
102 - Obrigações Previdenciárias	R\$	5.205.828,00	0%	R\$	-	0%	R\$	273.556,00	0%
2826 - Comunicação Social	R\$	10,00	0%	R\$	-	0%	R\$	10,00	0%
3703 - Planejamento, gestão estratégica e modernização	R\$	466.200.468,00	5%	R\$	451.234.140,00	4%	R\$	-	0%
3706 - Expansão e gestão do Transporte de Baixa e Média Capacidade	R\$	350.200.000,00	3%	R\$	-	0%	R\$	3.893.000,00	0%
3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos	R\$	2.102.208.183,00	20%	R\$	419.154.020,00	4%	R\$	1.065.915.886,00	10%
3708 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte Metroviário	R\$	1.632.253.000,00	16%	R\$	2.504.128.536,00	24%	R\$	1.321.661.000,00	13%
3709 - Nos Trilhos do Desenvolvimento	R\$	9.315.352,00	0%	R\$	-	0%	R\$	7.755.410,00	0%
4407 - Tecnologia da informação e comunicação para excelência da gestão	R\$	-	0%	R\$	-	0%	R\$	18.147.944,00	0%
Total parcial	R\$	4.565.382.841,00	44%	R\$	3.374.516.696,00	33%	R\$	2.417.726.806,00	23%
<b>Total</b>	<b>R\$</b>							<b>10.357.626.343,00</b>	

Elaborada a partir dos dados do PPA 2012-2015 fornecidos pela site da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

Tabela 5 – Recorte da LOA 2014 – Secretaria de Transportes Metropolitanos

LOA 2014 STM									
Programas	Orçamento								
	Tesouro		%	Financiamento		%	Outras fontes		%
0 -Encargos gerais	R\$	-	0%	R\$	-	0%	R\$	141.183.484,00	1%
102 - Obrigações Previdenciárias	R\$	3.883.753,00	0%	R\$	-	0%	R\$	273.556,00	0%
2826 - Comunicação Social	R\$	9.833.010,00	0%	R\$	-	0%	R\$	-	0%
3703 - Planejamento, gestão estratégica e modernização	R\$	301.607.926,00	3%	R\$	767.883.000,00	7%	R\$	-	0%
3706 - Expansão e gestão do Transporte de Baixa e Média Capacidade	R\$	1.008.010,00	0%	R\$	451.500.000,00	4%	R\$	6.492.000,00	0%
3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos	R\$	1.962.012.886,00	18%	R\$	964.000.040,00	9%	R\$	997.539.476,00	9%
3708 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte Metroviário	R\$	1.774.993.000,00	16%	R\$	3.045.533.560,00	28%	R\$	334.368.000,00	3%
3709 - Nos Trilhos do Desenvolvimento	R\$	30.378.971,00	0%	R\$	-	0%	R\$	5.898.550,00	0%
4407 - Tecnologia da informação e comunicação para excelência da gestão	R\$	-	0%	R\$	-	0%	R\$	10.000.000,00	0%
Total parcial	R\$	4.083.717.556,00	38%	R\$	5.228.916.600,00	48%	R\$	1.495.755.066,00	14%
<b>Total</b>	<b>R\$</b>							<b>10.808.389.222,00</b>	

Elaborada a partir dos dados do PPA 2012-2015 fornecidos pela site da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

Tabela 6 – Recorte da LOA 2015 – Secretaria de Transportes Metropolitanos

LOA 2015 STM								
Programas	Orçamento							
	Tesouro			Financiamento			Outras fontes	
	R\$		%	R\$		%	R\$	%
0 -Encargos gerais	R\$	-	0%	R\$	-	0%	R\$ 132.630.000,00	1%
102 - Obrigações Previdenciárias	R\$	4.561.414,00	0%	R\$	-	0%	R\$ 248.832,00	0%
2826 - Comunicação Social	R\$	9.833.010,00	0%	R\$	-	0%	R\$ 7.167.000,00	0%
3703 - Planejamento, gestão estratégica e modernização	R\$	446.065.367,00	3%	R\$ 843.862.650,00	6%		R\$ -	0%
3706 - Expansão e gestão do Transporte de Baixa e Média Capacidade	R\$	130.385.000,00	1%	R\$ 331.411.100,00	3%		R\$ 38.916.000,00	0%
3707 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte sobre Trilhos	R\$	1.670.393.779,00	13%	R\$ 1.259.000.080,00	10%		R\$ 2.714.276.560,00	21%
3708 - Expansão, Modernização e Operação do Transporte Metroviário	R\$	962.342.350,00	7%	R\$ 4.265.451.200,00	32%		R\$ 318.413.210,00	2%
3709 - Nos Trilhos do Desenvolvimento	R\$	16.791.835,00	0%	R\$ -	0%		R\$ 5.799.734,00	0%
4407 - Tecnologia da informação e comunicação para excelência da gestão	R\$	-	0%	R\$ -	0%		R\$ 8.000.000,00	0%
Total parcial	R\$	3.240.372.755,00	25%	R\$ 6.699.725.030,00	51%		R\$ 3.225.451.336,00	24%
<b>Total</b>	<b>R\$</b>						<b>13.165.549.121,00</b>	

Elaborada a partir dos dados do PPA 2012-2015 fornecidos pela site da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

Analisando cada um dos recortes das LOAs apresentados percebemos que apesar de não atingir os valores previstos pelo PPA houve crescimento ano a ano nos valores destinados a cada um dos programas, conseqüentemente o valor total que a Secretaria recebeu também cresceu.

Contudo, podemos identificar que o aumento dos recursos são provindo da capacidade de endividamento do Estado, pois, os recursos provindos de arrecadação, tesouro do estado, sofre uma queda enquanto os valores de origens de financiamento cresceram.

Isso ocorre em parte pela queda na arrecadação que já era sentida desde o início de 2014 e também pelos valores dos financiamentos cobrirem maior parte dos valores dos projetos em relação a contra partida do Estado.

### **Corredores Metropolitanos**

A execução e implementação das obras de infraestrutura de transporte de baixa e de média capacidade, que seriam os corredores de ônibus

metropolitanos, é de responsabilidade da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos – EMTU ligada a Secretaria de Transportes Metropolitanos e as diretrizes e práticas norteadoras do Plano Integrado de Transportes Urbanos.

Como o próprio nome diz a EMTU é responsável pela racionalização das linhas metropolitanas, pelo seu monitoramento e gerenciamento, e pela implantação da infraestrutura metropolitana de transportes coletivos de baixa e média capacidade em todas as regiões metropolitanas do Estado de São Paulo.

Seguindo as diretrizes e metas do PITU a EMTU contratou junto a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA estudos pré implantação dos corredores metropolitanos para que fosse possível conhecer as realidades de cada região impactada, com a finalidade de identificar quais as regulações urbanísticas, quais são os parâmetros de ocupação e uso do solo, as condições de saneamento e habitação, os possíveis impactos ambientais, e por fim a priorização do investimento em transportes. Tal estudo corrobora principalmente com a diretriz do PITU de ser uma política pública multissetorial e a busca do desenvolvimento socioeconômico das regiões impactadas.

Todos esse cuidados são tomados hoje, pois, no passado não houve uma política de desenvolvimento urbano que incentivasse a implementação de empreendimentos geradores de trabalho e renda nas regiões em expansão durante a formação da região metropolitana, levando ao caso de mobilidade que vivemos atualmente.

A implantação do Corredores Guarulhos – Tucuruvi e Itapevi- São Paulo são frutos também deste estudo realizado pela EMPLASA, que identifico a necessidade de locomoção dos cidadãos dos Municípios vizinhos a Capital principalmente para vir trabalhar, estudar e em menor escala para consumir de todo o mercado disponível em no Município de São Paulo.

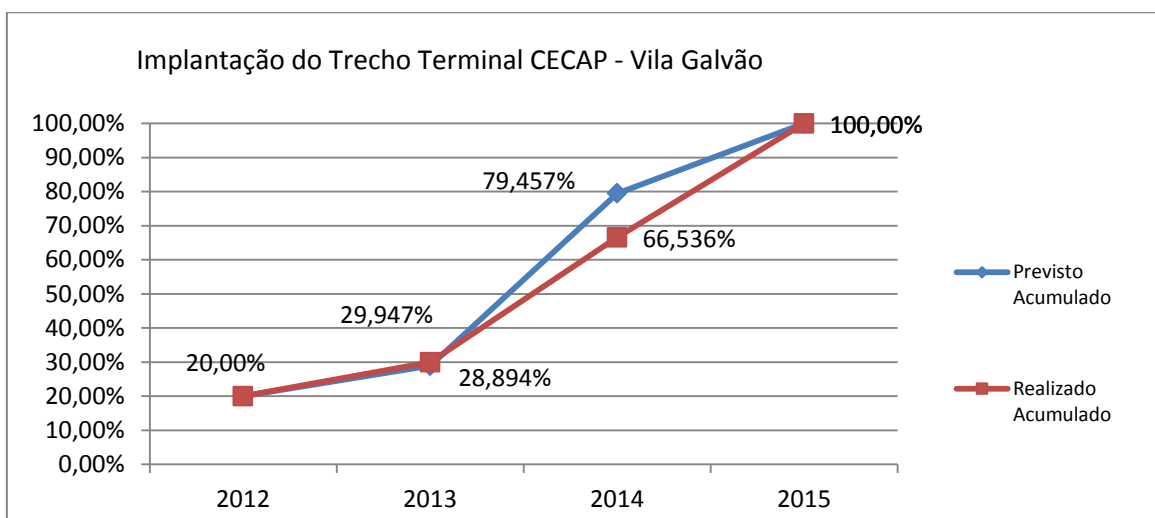
Segundo a pesquisa origem e destino realizada pela EMTU o corredor Guarulhos – Tucuruvi quando finalizado terá a capacidade de atender 250 mil

passageiros por dia. Terá uma extensão de 21,5 km interligando os dois Municípios mais populoso do Estado de São Paulo. O corredor levará os usuários da Cidade de Guarulhos até a estação de metrô Tucuruvi da linha 2 azul e/ou para futura estação da CPTM penha/tiquatira da linha 12 zafira.

A implantação do corredor foi dividida em cinco fases, sendo a primeira fase a construção dos terminais Cecap e Taboão e a segunda fase a construção do corredor compartilhado que liga os dois terminais. Essas duas fases foram planejadas no PPA anterior ao do nosso estudo.

A terceira fase que corresponde a construção do terminal Vila Galvão e do viário entre o esse terminal e o terminal Cecap é nosso objeto de estudo, pois, ela está previstas nos objetivos e metas do PPA 2012-2015. Esse trecho conta ainda com a construção de um ciclopasseio, recapeamento do viário onde será implementado o corredor, com vinte estações de embarque e desembarque e duas estações de transferência, com um percurso de 12,3 km que corresponde a 50% do corredor como um todo

Sua implementação foi prevista para ser executada durante os quatro anos do PPA, sendo o ano de 2012 destinado a elaboração de projeto básico e executivo, obtenção de alvarás, licenciamentos ambientais e autorização para desapropriação de áreas privadas. Nos demais anos seria realizado as obras civis. O gráfico a seguir demonstra segundo os dados coletados quais eram as previsões de realização e o que realmente foi realizado.



No caso do Corredor Guarulhos – Tucuruvi o trecho previsto para ser executados durante os quatro anos de vigência do PPA foi realizado, com uma pequena queda na execução durante o terceiro ano que foi compensado no ano seguinte.

Claro que a execução das obras não ocorreu perfeitamente sem obstáculos, segundo relatos dos executores houve muitas intervenções da prefeitura de Guarulhos, principalmente, com a não liberação de alvará de obra para todo trecho, sendo esse obtido parcialmente. Além disso, houve um trecho em que se assumiu que o corredor não seria compartilhado apenas com os ônibus municipais mais também com os carros, e isso ocorreu devido a demora da liberação do alvará para execução da obra.

A execução física segundo os dados coletados aparentemente foi um sucesso, apesar da pequena queda no terceiro ano, contudo o gráfico abaixo apresenta os valores destinados no orçamento e sua execução.

Orçamento Corredor Guarulhos - Tucuruvi				
Tesouro			Financiamento	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
2012	R\$ 56.000.000	R\$ 14.296.000	R\$ -	R\$ -
2013	R\$ 15.000.000	R\$ 18.386.890	R\$ -	R\$ -
2014	R\$ 1.000	R\$ 11.342.000	R\$ -	R\$ -
2015	R\$ 1.000	R\$ 29.698.000	R\$ -	R\$ -
Total	R\$ 71.002.000	R\$ 73.722.890,00	R\$ -	R\$ -

Elaborada a partir dos dados do Sistema de Gerenciamento de Projetos Prioritários - SIGA da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

Analisando os dados acima percebemos que a dotação orçamentária destinada no primeiro ano foi bastante valorizada, contudo a capacidade de execução está bem inferior e devido a isso nos anos seguintes são corrigidos a necessidade orçamentária para execução do corredor.

Interessante o fato de que a dotação orçamentária diminui e que a execução a partir do segundo ano está acima do valor orçamentário destinado. Isso somente pode ocorrer porque os valores dos anos anteriores foram inscritos com restos a pagar, uma pratica comum na administração governamental do Estado de São Paulo que permite que valores de dotação

sejam utilizados nos anos posteriores mediante a comprovação de despesas atrelada a esses valores.

Percebemos também que a execução física e orçamentária estão atreladas, pois, no ano de 2014 onde houve uma queda na execução física em relação a previsão a execução orçamentária também teve uma queda, e no ano seguinte onde houve a recuperação da execução física também ocorreu uma elevação na execução orçamentária.

Além disso, fica claro que esse trecho do corredor Guarulhos – Tucuruvi é implementado totalmente com recursos provindos da arrecadação do Estado sem nenhum aporte de recursos de financiamento de bancos de desenvolvimento internacionais e nacionais, ou ainda com repasses da União e dos Municípios impactados com a infraestrutura.

O corredor metropolitano Itapevi – São Paulo quando implementado beneficiara noventa mil usuários dia segundo a pesquisa origem destino realizada pela EMTU, com um trajeto de 23,6km que interligara seis municípios (Itapevi, Jandira, Barueri, Carapicuíba, Osasco e São Paulo) da região oeste da região metropolitana de São Paulo.

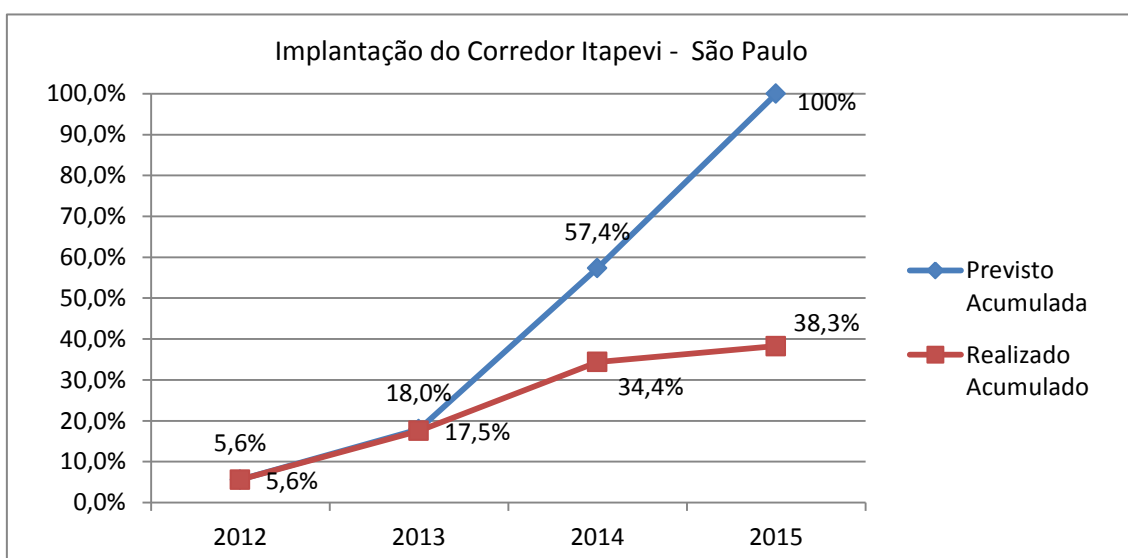
O corredor foi dividido em três trechos sendo o primeiro a construção do viário que interliga os Municípios de Itapevi à Jandira e um terminal em Itapevi, o segundo a construção do viário que interliga os Municípios de Jandira, Barueri e Carapicuíba mais o terminal de Carapicuíba, o terceiro trecho conta com a construção do viário que interliga os Municípios de Carapicuíba, Osasco e São Paulo e a construção de um terminal em Osasco e um em São Paulo.

Esse corredor ao contrario do trecho apresentado do corredor Guarulhos apresenta um caos em sua execução. O primeiro trecho do corredor teve inicio no ano de 2008 e no mesmo ano a empresa vencedora da licitação teve problemas financeiros e não conseguiu executar as obras contratada, e devido a isso foi movido na justiça uma ação para que ela fosse substituída pela segunda vencedora. Contudo, o processo se arrastou até 2011 o que levou a necessidade de se fazer novas licitações. Somente no ano de 2013 as obras retornaram do zero, pois, o que tinha sido executado já estava totalmente

avariado, e o prazo de conclusão era para Novembro de 2014. Porém, a nova empresa que deu reinício nas obras também tivera problemas financeiros o que novamente impactou na execução das obras paralisando-as, e levando a um novo processo licitatório em 2015.

O segundo e o terceiro trecho tiveram início de suas obras em 2014 com previsão inicial de término em Maio e Julho de 2015 respectivamente, porém, devido ao atraso do repasse das parcelas do financiamento pela Caixa Econômica Federal as obras sofreram revisão em seu cronograma, postergando sua entrega para o novo PPA.

O gráfico abaixo demonstra os dados coletados a respeito implantação do corredor e percebemos claramente que todos os empecilhos acima citados impactaram fortemente a execução das obras.



Elaborada a partir dos dados do Sistema de Gerenciamento de Projetos Prioritários - SIGA da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

Conseguimos perceber que durante o período de elaboração dos projetos básicos e executivos, obtenção dos alvarás de obras, licenciamento ambiental, e o início das obras a execução física estava acompanhando o previsto estabelecido, porém, a partir do ano de 2014 há uma queda brusca na realização das obras, referente ao previsto, devido aos fatos comentados acima, onde no primeiro trecho pela segunda vez as obras são paralisadas por

questões financeiras da empresa contratada, e pelo retardamento das obras dos dois outros trechos por conta do atraso do repasse das cotas do financiamento com a Caixa Econômica Federal.

Contudo, apesar da paralisação do primeiro trecho e do retardamento dos demais as obras continuam com um crescimento percentual em sua execução, apesar de não conseguirem realiza-la conforme o planejamento esperado no PPA 2012-2015.

A questão da paralisação das obras do primeiro trecho novamente é algo preocupante, principalmente após analisar os dados orçamentários apresentados na tabela abaixo. Pois, a execução desse trecho é realizada exclusivamente por recurso do Tesouro do Estado, e tais recursos foram completamente utilizados.

Orçamento Corredor Itapevi - São Paulo				
Tesouro			Financiamento	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
2012	R\$ 26.000.000	R\$ 14.009.000	R\$ -	R\$ -
2013	R\$ 20.000.000	R\$ 25.366.000	R\$ -	R\$ -
2014	R\$ 1	R\$ 7.957.000	R\$ 151.800.000	R\$ 23.202.000
2015	R\$ 1	R\$ -	R\$ 124.315.700	R\$ 51.183.000
Total	R\$ 46.000.002	R\$ 47.332.000,00	R\$ 276.115.700	R\$ 74.385.000,00

Elaborada a partir dos dados do Sistema de Gerenciamento de Projetos Prioritários - SIGA da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo

Provavelmente, partes dos recursos provindos do Tesouro do Estado foram utilizados para dar fôlego aos demais trechos até o recebimento do repasse do financiamento. Levantando o questionamento se será permitido recompor esse recursos utilizados pelos recursos do financiamento ou se será necessário novos recursos provindos do tesouro.

Outra questão levantada mediante a análise dos dados e dos fatos apresentados é se os recursos ainda não utilizados do financiamento será suficiente para a execução do restante das obras, pois, alguns custos fixos como o do canteiro de obras e o gerenciamento aumentam devido ao prolongamento do cronograma de execução.

## **Conclusão**

As regiões metropolitanas surgem como política pública para tentar sanar as necessidades advindas com a intensificação da urbanização, principalmente, devido aos fluxos migratórios da população do campo para as cidades. Regulamenta apenas na ditadura militar ela surge a princípio como um “quarto” ente da federação que possui como objetivo o desenvolvimento regional dos municípios, com foco nas políticas de saneamento, habitação, e transportes, que devido à intensificação da migração e do processo de urbanização tiveram suas áreas conurbadas e suas relações intermunicipais aprofundadas.

Contudo, com a crise fiscal da década de 1980 as políticas voltadas para o desenvolvimento das regiões metropolitanas e toda a estrutura política administrativa construída para sua implementação foi desestruturada e enfraquecidas devido à falta de recurso para dar continuidade a ações. Posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com as Constituições Estaduais as políticas se tornam mais descentralizadas o que permitiu aos Estados e Municípios maior autonomia resultando uma nova estrutura político-administrativa, assim as entidades metropolitanas perderam sua importância e tornaram-se parte de uma agenda política secundária.

No Estado de São Paulo não foi diferente dos demais, porém, a partir dos anos 2000 ele começa a estabelecer um novo olhar e entender as necessidades diversas que as suas regiões possuem, e suas especificidades no relacionamento intermunicipal, com isso retoma mais vigorosamente o investimento no desenvolvimento metropolitano com a criação de novas regiões metropolitanas no Estado.

Entretanto, apesar do fortalecimento voltar apenas a partir dos anos 2000 a questão metropolitana não foi abandonada como um todo no caso do Estado de São Paulo e a prova disso são os projetos e programas planejados durante os anos 1990, como por exemplo, o Plano Integrado de Transportes Urbanos que tem sua origem em 1993 e tem como principal mote a construção de infraestrutura de transporte para interligar os Municípios da Região Metropolitana de São Paulo, e além disso se desenvolve a partir de um olhar

multisetorial desenvolvimentista, atento com as questão de ocupação do solo e a integração das áreas econômicas.

O plano ainda se configura como uma política pública tanto na visão apresentada por Saravia quanto por Kingdon, pois, esta inserido em um cenário de imensa demanda que é a questão do transporte urbano, que vem assolando a região metropolitana de São Paulo a muito tempo, principalmente o a Cidade de São Paulo, foi elaborado visando todos o problemas e alternativas para soluciona-los, formulado para abarcar todas as especificidades e alternativas a serem tomadas, com estrutura político administrativa para executar e avaliar sua ações, e o mais importante possui dotação orçamentária e recursos financeiro para sua implantação.

A Secretaria de Transportes Metropolitanos responsável pela execução do plano possuía no PPA 2012-2015 uma dotação superior a 60 bilhões de reais, o que representa 7,5% do orçamento estadual para o período, e dentro dessa fração de recursos estava programada uma serie de ações estabelecidas pelo Pitu. Contudo, após analisarmos os valores destinados nas LOA's durante a vigência desse PPA e sua execuções percebemos que a disponibilidade orçamentária foi reduzida, e concluímos que a razão para isso deve-se a não execução do programado, talvez por uma ineficiência na gestão, e em parte pela redução da arrecadação nos últimos anos do período.

Os corredores analisados apresentam uma peculiaridade entre si, pois, apesar de todo essa situação de diminuição da disponibilidade orçamentária, a execução do trecho analisado do corredor Guarulhos – Tucuruvi pode ser realizada durante a vigência desse PPA, entretanto, devido a problemas burocráticos apresentado pela EMTU as obras do trecho teve uma redução. Redução essa que não impacta no trajeto do percurso, mas nas melhorias do viário onde os ônibus percorreram.

Já os trecho analisados do corredor Itapevi – São Paulo infelizmente não teve a mesma capacidade de execução do trecho do corredor Guarulhos, pois, advinha com problemas de execução desde o 2008 com a incapacidade de execução da primeira empresa contratada para o primeiro trecho, e durante esse PPA novamente teve esse mesmo problema com a segunda contratada.

Os demais trechos apesar de não terem sido finalizados, como previsto, estão com execução em andamento e parte de seus atrasos é devido a não disponibilidade financeira de responsabilidade do agente federal financiador da obra.

Desta forma, podemos concluir que apesar dos corredores estarem incluídos dentro do PITU, que já definimos que é sim uma política pública bem estruturada dentro de uma agenda política e que consta com orçamento para execução de suas ações, não garante que sua implantação e execução como ação de uma política pública será completamente implementada como o programado, pois, muitos fatores como gestão eficiente, disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, vontade política dos agentes executores são questões essenciais para sua plena implementação.

#### **Referencias Bibliográficas:**

ARAÚJO FILHO, V.F. “Antecedentes políticos-institucionais da questão metropolitana no Brasil”. In: CARDOSO, E.D e ZVEIBIL, V. Z (orgs). Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, Ibm, 1996, p. 49-70

BITTAR, T. As políticas de Segurança Pública e o Policiamento Comunitário como Política Pública.EACH.2013

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. Estudos Avançados, 57, USP, 2006.

BRITO, F.; SOUZA, J. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. Revista Perspectiva, Fundação Seade, jan. 2006.

BRITO, F.; HORTA, C, A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas. Cedeplar – IUSSP, 2002.

CAPELLA, A Cláudia N. Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sórias - Perspectiva sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. 2006.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. Caderno MetrÓpole, São Paulo, v11,n22, pp.299-317.2009.

HOTZ, Eduardo. A Organização Metropolitana Pós-Constituição de 1998. São Paulo em Perspectiva.2000.

RODRIGUES, M M A. Políticas Públicas. Publifolha. São Paulo, 2010.

ROLNIK, R e KLINTOWITZ, D. Mobilidade na cidade de São Paulo. Revista de Estudos Avançados 25, 2011. Pag. 89 – 108.

SARAVIA, Enrique; “Introdução à teoria política pública” In: Enrique Saraiva e Elisabete Fernandes, Orgs. Políticas Públicas, vol. I (Brasília: ENAP, 2006) pag. 21-42.

São Paulo, Secretaria de Planejamento e Gestão . Sistema de Gerenciamento de Projetos Prioritários – SIGA. Disponível em: <http://siganovo.planeja.sp.gov.br/SIGA/servlet/wphome>. Acessado em Julho de 2016.

São Paulo, Secretaria de Planejamento e Gestão . Orçamento. Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br>. Acessado em Julho de 2016.

São Paulo, Secretaria de Transporte Metropolitanos. Plano Integrado de Transportes Urbanos 2020. Disponível em: <http://www.stm.sp.gov.br/index.php/o-pitu-2020>.

SANTOS, MILTON. A Urbanização Brasileira. 5.ed. Editora USP, São Paulo 2005.

SLOMSKI, VALMOR. Manual de Contabilidade Pública – Um enfoque na contabilidade Municipal. Editora Atlas SA, São Paulo 2009.

ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles dilemas da recentralização. São Paulo em Perspectiva.2000.