

PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA EM SÃO VICENTE (SP): UM CENÁRIO NA GESTÃO MUNICIPAL A LUZ DE RESTRIÇÃO FISCAL

Resumo

Este artigo é derivado de uma dissertação de mestrado em desenvolvimento que busca analisar o planejamento governamental em São Vicente, município histórico da Baixada Santista, que está em estruturação e em desenvolvimento do seu planejamento de médio e longo prazo. Com base na gestão atual e reeleita (2021-2028), a pesquisa investiga a partir do estudo de caso, os avanços e limites do planejamento e governança na gestão municipal em um cenário de restrição fiscal. O estudo preliminar foca na narração da elaboração e implementação do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, além da estruturação do Plano Estratégico “Plano São Vicente 500 anos”, que busca direcionar o futuro da cidade até 2032. Contudo, a baixa capacidade de arrecadação própria e a rigidez orçamentária impõem desafios práticos à execução das políticas e à efetividade do planejamento de médio e longo prazo. A tipologia de pesquisa é o estudo de caso com arcabouço metodológico e teórico que inclui a observação participante, análise documental e entrevistas semiestruturadas, visando construir uma narrativa crítica sobre como esses planos, de fato, orientam a ação governamental rumo a um desenvolvimento no planejamento para São Vicente. Logo, este trabalho inicial apresenta alguns resultados preliminares dentro de uma dissertação de mestrado em Gestão de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Planejamento governamental; São Vicente; Restrição fiscal; PPA; Estudo de caso.

36º ENANGRAD

Introdução e contextualização

São Vicente, a primeira vila fundada no Brasil, na Região Metropolitana da Baixada Santista, carrega um simbolismo histórico que contrasta com seus desafios estruturais persistentesⁱ. Com uma população de mais de 360 mil habitantes (IBGE, 2022), o município reflete profundas desigualdades socioespaciais e uma crônica restrição fiscal, que limita sua capacidade de investimento e a implementação de políticas públicasⁱⁱ. É nesse contexto que o artigo, por meio de um estudo de caso, se propõe a analisar o planejamento governamental em São Vicente durante a gestão do Prefeito Kayo Amado (2021-2028). Buscamos compreender como os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo se instrumentalizam e se alinham diante de uma recente reorganização institucional.

A pesquisa parte da premissa de que a gestão, ao criar a Secretaria de Planejamento e Governança (SEPLAG) e elaborar o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e o Plano São Vicente 500 anos, tentou adotar um modelo de governança em rede, buscando superar a histórica fragmentação administrativa. No entanto, esses esforços enfrentam os dilemas da realidade orçamentária, que impõem escolhas difíceis. Para analisar a tensão, esse estudo se baseia em um arcabouço teórico que combina a Teoria da Governança em Rede com o Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus e a Teoria da Escolha Pública.

A metodologia do estudo é de natureza qualitativa e se pauta na pesquisa-ação participativa, que permitiu um acompanhamento próximo dos processos da SEPLAG nos meses de janeiro e fevereiro de 2025. A coleta de dados incluiu análise documental primordialmente dos planos de médio e longo prazo do município e entrevistas semiestruturadas com atores-chave da administração municipal. Os resultados da pesquisa indicam que, embora a gestão tenha buscado modernizar o planejamento, as restrições fiscais atuam como um fator limitante, influenciando as decisões orçamentárias e, por vezes, priorizando ações de curto prazo em detrimento das estratégias de longo médio e prazo.

Em suma, este artigo contribui para o debate sobre os desafios da governança local e da inovação no planejamento público em contextos periféricos e financeiramente limitados. A experiência de São Vicente revela que, para que um planejamento de futuro seja efetivo, a gestão precisa não apenas de novos instrumentos, mas também de uma capacidade robusta de navegação entre a visão estratégica e as contingências fiscais do presente.

Contexto Histórico e Institucional: As raízes do desafio

A conformação institucional e territorial de São Vicente, a primeira vila fundada no Brasil em 1532, está intrinsecamente ligada à sua história de ocupação e desenvolvimento. Ao longo dos séculos, o município passou

por distintos ciclos econômicos, mas foi no século XX, com a urbanização e a metropolização da Baixada Santista, que sua configuração urbana e social foi drasticamente transformada, muitas vezes de forma desordenada e excludente. O intenso adensamento populacional das décadas de 1960 e 1970 impulsionou um crescimento periférico e desregulado, resultando em uma cidade fragmentada e desigual.

Esse histórico de crescimento desordenado gerou profundos desafios, como a precariedade habitacional em áreas de risco e a carência de infraestrutura básica, agravados por limitações administrativas e financeiras recorrentes. Embora iniciativas como a criação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) e da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) tenham tentado fortalecer a governança territorial, a rigidez orçamentária dos municípios e a frágil articulação intergovernamental têm limitado os avanços. Essa realidade precária, combinada com a vulnerabilidade a eventos climáticos extremos, estabelece um embate constante entre a necessidade de um planejamento territorial eficaz e a baixa capacidade estatal de responder aos desafios socioambientaisⁱⁱⁱ.

Em uma perspectiva comparativa, o caso de São Vicente ressoa com as experiências de outros municípios brasileiros que buscam institucionalizar o planejamento em contextos de restrição fiscal. Exemplos como Niterói (RJ) e Osasco (SP) ilustram a complexidade de se superar crises fiscais e burocráticas para implementar um planejamento robusto (Nascimento, 2020; Silva, 2018). A análise de São Vicente, portanto, contribui para um debate mais amplo sobre as possibilidades e os limites da inovação na gestão pública em nível subnacional oferecendo uma lente para compreender como a governança e o planejamento são desafiados e moldados pela história e pelas circunstâncias financeiras e institucionais^{iv}.

Ponto de Inflexão e Reestruturação do Planejamento

A eleição do prefeito Kayo Amado em 2020 marcou um ponto de inflexão no ciclo político-administrativo de São Vicente. A nova gestão assumiu com a proposta de romper com a descontinuidade e a baixa institucionalização do planejamento, adotando um discurso focado na modernização da administração pública e na busca por políticas baseadas em evidências.

Nesse contexto, a criação da Secretaria de Planejamento e Governança (SEPLAG) em 2021 foi um ato estratégico. A SEPLAG se tornou a instância central de coordenação, visando fortalecer a coerência entre as políticas setoriais e os instrumentos de planejamento (Lei Complementar nº 1.033). Esse movimento reflete uma aposta na governança em rede, buscando integrar, sob uma perspectiva sistêmica, os ciclos de curto, médio e longo prazo, e superar a fragmentação que historicamente limitou a eficácia do planejamento municipal (Decreto nº 6.815/2025).

Dois marcos programáticos se destacam como expressão desse novo ciclo: o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e o Plano São Vicente 500 anos. O PPA, principal instrumento de médio prazo, alinhou programas e metas às

prioridades da nova gestão. Já o Plano São Vicente 500 anos representa a ambição do planejamento de longo prazo, projetando diretrizes para o ano do 5° centenário da cidade (2032) (Decretos nº 6.552/2024; nº 5.559 – A; Lei nº 4.555). Embora esses instrumentos tenham sido concebidos para dialogar entre si, sua efetiva implementação enfrenta o desafio de traduzir a visão de futuro em ações concretas, especialmente em um cenário de restrição fiscal.

Objetivo geral e objetivo específicos

O presente estudo é um recorte da dissertação de metrado em andamento na Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e seus desdobramentos. O objetivo é narrar e analisar de forma preliminar, como descrito nas seções de resultados e considerações finais, a interrelação entre planejamento e governança em São Vicente, em um contexto de restrição fiscal. A pesquisa, baseada na experiência de pesquisa-ação participativa, parte da premissa de que a recente reorganização do planejamento governamental – marcada pela criação da SEPLAG, pela elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e do Plano São Vicente 500 anos – é um esforço para modernizar a gestão sob a perspectiva da governança em rede. No entanto, esses esforços enfrentam dilemas da realidade orçamentária, que impõem escolhas e limitam a efetividade das ações. Diante disso, a questão central que orienta este trabalho é: **Como os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo em São Vicente se instrumentalizam e se alinham, considerando a reorganização institucional da governança e as restrições fiscais que influenciam as decisões da gestão?**

Ao fim e ao cabo de responder a essa indagação, o objetivo geral deste artigo é analisar os instrumentos e processos de planejamento em São Vicente, compreendendo os limites e as potencialidades de uma política municipal que articula uma visão de futuro com as contingências e as escolhas fiscais da administração pública. Para alcançar esse objetivo, a pesquisa joga luz num processo inicial de problematização, que se desdobra em três objetivos específicos:

- Analisar a instrumentalização e os alinhamento do Plano Plurianual (PPA) e do Plano São Vicente 500 anos, avaliando como esses documentos buscam romper com a lógica fragmentada do planejamento tradicional.
- Investigar como a Teoria do Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Matus se aplica à realidade de São Vicente, identificando como a gestão navega entre as metas estratégicas e as contingências de um ambiente financeiramente restrito.
- Compreender, sob a perspectiva da Teoria da Escolha Pública, o efeito das restrições fiscais nas decisões orçamentárias, explicando como a limitação de recursos influencia a priorização de ações de curto prazo em detrimento das estratégias de longo prazo.

Métodos e técnicas de pesquisa

A pesquisa do qual este artigo deriva adota uma abordagem qualitativa, tendo o município de São Vicente como estudo de caso, para analisar a inter-relação entre planejamento e governança em um contexto de restrição fiscal. A escolha metodológica foi guiada pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre os processos decisórios e as dinâmicas institucionais, indo além de uma análise superficial dos documentos. Para tal, a pesquisa foi fundamentada em uma combinação de métodos, destacando a pesquisa-ação participativa e a análise documental, que permitem uma imersão crítica e prática no objeto de estudo (Thiollent, 1985; Tripp, 2005; Yin, 2001).

A coleta de dados foi realizada por meio das seguintes de técnicas:

- **Pesquisa-Ação Participativa e Observação Participante:** Foi realizado um acompanhamento próximo dos processos de planejamento na Secretaria de Planejamento e Governança (SEPLAG), com a finalidade de não apenas observar, mas também participar ativamente nas discussões e atividades de formulação estratégica. Essa imersão permitiu ao pesquisador captar nuances do cotidiano institucional e vivenciar a dinâmica do planejamento em ação, conforme proposto pela pesquisa-ação e observação participante (Thiollent, 1985; Angrossino, 2009).
- **Análise Documental:** A pesquisa baseou-se na análise de documentos oficiais de planejamento, com destaque para o Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e documentos relacionados ao Plano São Vicente 500 anos. Dados secundários, como reportagens, decretos, leis e leis complementares, também foram consultados para contextualizar o arcabouço legal e temporal da gestão. Essa técnica foi crucial para identificar a lógica institucional por trás dos instrumentos de planejamento (Bardin, 1970).
- **Entrevistas Semiestruturadas:** Para aprofundar as informações obtidas e capturar as perspectivas dos atores-chave, foram realizadas com secretárias e secretários adjuntos das Secretarias de Planejamento e Governança, Meio Ambiente e Fazenda. A natureza semiestruturada das entrevistas proporcionou a flexibilidade necessária para explorar os desafios e potencialidades da política de planejamento municipal a partir das percepções dos agentes institucionais (Duarte, 2004).

A combinação dessas técnicas visa construir uma narrativa crítica e situada, que articula aspectos históricos, institucionais e políticos-administrativos. O estudo avalia em que medida os planos elaborados – especialmente o PPA e o Plano São Vicente 500 anos – conseguem, de fato, orientar a ação governamental diante de um cenário de restrição fiscal, oferecendo um terreno fértil para refletir sobre os desafios da governança local e da inovação no planejamento público em contextos periféricos.

Arcabouço Teórico

O presente estudo se fundamenta na intersecção de três campos teóricos cruciais para a análise do planejamento e da gestão pública municipal: a teoria da governança pública, o planejamento estratégico situacional (PES)

de Carlos Matus e a teoria da escolha pública. A governança pública, em sua concepção mais moderna, distancia-se do modelo hierárquico tradicional de “governo” e se aproxima de um modelo de “governança em rede” (Chhotray; Stoker, 2009). Nesse arcabouço, a gestão de um ente federativo não se limita às ações do Estado, mas se expande para as interações e a coordenação entre múltiplos atores – incluindo sociedade civil, setor privado e diferentes níveis de governo – na formulação e execução de políticas públicas (Osborne, 2006). A criação da Secretaria de Planejamento e Governança (SEPLAG) em São Vicente pode ser compreendida como um esforço para institucionalizar essa lógica de rede, buscando fortalecer a articulação e a transversalidade na gestão municipal.

O Plano Estratégico “São Vicente 500 anos” oferece um campo fértil para a aplicação da teoria da governança em rede. Esse tipo de instrumento de longo prazo, que projeta diretrizes para um horizonte temporal distante, como o ano de 2032, exige a participação e o comprometimento de diversos atores além do governo.

Sua implementação bem-sucedida depende da capacidade do município de construir consensos e coordenar esforços em uma rede complexa. Em um ambiente de restrição fiscal crônica, no qual a capacidade de investimento é limitada e a dependência de transferências intergovernamentais permanece elevada, o fortalecimento de uma agenda estratégica torna-se ainda mais necessário, tanto para orientar escolhas quanto para conferir legitimidade às decisões públicas (Lascoumes, 2004; Jaccoud, 2020).

Para abordar a problemática central das restrições fiscais, este estudo se volta para o Planejamento Estratégico Situacional (PES), proposto por Carlos Matus (1991). Diferentemente de modelos tradicionais que assumem um ambiente estável e previsível, Matus defende que o planejamento ocorre em um contexto de conflitos e escassez de recursos. Ele argumenta que os planos devem ser vistos como instrumentos políticos, e não apenas técnicos, adaptáveis às contingências. A aplicação do PES permite analisar como a gestão de São Vicente tenta “navegar” entre as metas ambiciosas do Plano Plurianual (PPA) e as limitações orçamentárias. A lógica matusiana ajuda a compreender que a execução do planejamento não é um processo linear, mas uma batalha constante pela alocação de recursos em um cenário de escolhas difíceis.

Ainda sobre as restrições fiscais, a Teoria da Escolha Pública oferece uma lente crucial para entender as decisões tomadas pelos gestores municipais. Essa teoria, originária da economia política, postula que os atores no setor público (gestores, burocratas, políticos) também agem com base em incentivos e restrições, uma ideia central na Teoria da Escolha Pública (Buchanan, 1975; Olson, 1995). Em um cenário de baixa arrecadação e rigidez orçamentária, a Teoria da Escolha Pública ajuda a explicar a tendência da administração em priorizar ações de curto prazo que gerem resultados visíveis e imediatos, em detrimento de projetos de médio e longo prazo que, embora estratégicos, exigem maior investimento e tempo para se concretizarem. Esse arcabouço permite interpretar as escolhas

orçamentárias como respostas racionais aos limites do espaço fiscal, e não apenas como falhas no planejamento.

A combinação dessas abordagens teóricas fortalece a análise do caso. A governança em rede oferece o panorama do “como” a gestão busca inovar, o Planejamento Estratégico Situacional de Matus explica as tensões inerentes ao planejamento em um ambiente restrito, e a Teoria da Escolha Pública fornece a razão por trás das decisões orçamentárias. Juntos, esses conceitos criam um arcabouço robusto para avaliar em que medida os esforços recentes de planejamento em São Vicente, como o PPA e o Plano São Vicente 500 anos, conseguem de fato orientar a ação governamental rumo a um desenvolvimento e execução do planejamento, superando os desafios impostos por sua realidade fiscal.

Resultados preliminares da pesquisa

A análise da governança e do planejamento em São Vicente, conduzida a partir do nosso estudo de caso, revelou uma tensão constante entre os esforços de modernização da gestão e os desafios estruturais e fiscais do município. A pesquisa-ação participativa e a análise documental, em especial do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e do Plano São Vicente 500 anos, permitiram compreender como a atual administração tenta romper com a fragmentação histórica do planejamento, conforme previsto em nossos objetivos específicos.

Planejamento e Governança em Rede

A criação da Secretaria de Planejamento e Governança (SEPLAG) em 2021 materializa o esforço da gestão em adotar um modelo de governança em rede, superando a lógica hierárquica e setorial tradicional. A SEPLAG atua como uma instância central para fortalecer a coerência entre as políticas setoriais, integrando o planejamento de médio e longo prazo. Conforme detalhado por decretos municipais, a SEPLAG foi reorganizada para centralizar o planejamento e a gestão por resultados, assumindo atribuições de coordenação estratégica entre as demais secretarias.

Essa reestruturação busca articular o Plano Plurianual (PPA), que alinha programas e metas à gestão atual, com o Plano São Vicente 500 anos, que projeta o futuro da cidade até 2032. A institucionalização dessa governança em rede é explicada pelo decreto que instituiu o Comitê Gestor do Plano São Vicente 500 anos e pela lei que criou a Governança Multi-instrumental do mesmo plano, buscando o envolvimento de múltiplos atores além do governo.

O estudo de caso demonstrou que, embora de maneira preliminar, esses instrumentos dialoguem, sua instrumentalização é um processo complexo, permeado por desafios técnicos e políticos que, muitas vezes, limitam o alinhamento total entre eles. A efetiva consolidação de uma governança em rede depende não apenas da criação de novas estruturas, mas também da capacidade de a gestão municipal construir consensos e gerenciar as interdependências para garantir a legitimidade e a viabilidade dos planos.

PES de Matus e as Restrições Fiscais

A realidade de São Vicente, marcada por uma crônica restrição fiscal e uma forte dependência de transferências externas, oferece o cenário ideal para aplicar a teoria do Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus. Diferentemente de modelos tradicionais que assumem um ambiente estável, Matus defende que o planejamento ocorre em um contexto de conflitos e escassez de recursos, sendo uma ferramenta fundamentalmente política e adaptável às contingências. Conforme nosso objetivo específico, a pesquisa constatou que, apesar das metas estratégicas ambiciosas, a gestão é constantemente confrontada com a necessidade de fazer escolhas práticas.

Nesse cenário, as limitações orçamentárias impedem a execução de todos os programas previstos no Plano Plurianual (PPA). A lógica matusiana ajuda a explicar que o planejamento em São Vicente não é uma execução linear de um plano pré-definido, mas sim uma gestão estratégica em um “jogo social”, onde o realismo fiscal modera a ambição programática. A administração, por exemplo, precisa priorizar determinados projetos e adiar outros, transformando a alocação de recursos em um processo de negociação e adaptação contínua. A aplicação do PES, portanto, permite analisar como a gestão tenta “navegar” entre as metas ambiciosas e as limitações orçamentárias.

Nesse sentido, a abordagem de Matus permite ir além da mera constatação da escassez de recursos. Ela orienta a análise para o cálculo estratégico da viabilidade de cada programa. A gestão de São Vicente é levada a realizar um cálculo constante sobre o que é possível executar, onde a ambição do Plano São Vicente 500 anos, um projeto de longo prazo que projeta diretrizes para 2032, colide com as limitações orçamentárias de curto e médio prazo do Plano Plurianual (PPA). A pesquisa demonstrou que a implementação efetiva desses instrumentos enfrenta desafios técnicos, políticos e financeiros, confirmando que a lógica matusiana é crucial para entender por que, mesmo com um planejamento bem-intencionado, a alocação de recursos em um cenário de escolha difíceis é uma batalha constante.

A Teoria da Escolha Pública na priorização de ações

A Teoria da Escolha Pública forneceu a lente analítica para compreender as decisões tomadas em um contexto de escassez de recursos. Em linha com nosso objetivo, a pesquisa revelou que a limitação na capacidade de arrecadação própria e a rigidez do orçamento acabam por incentivar a priorização de ações de curto prazo que oferecem retornos visíveis e rápidos para a população, como a busca por investimentos externos pontuais. Essa lógica de priorização se manifesta nas escolhas estratégicas da gestão, que favorece projetos cujos benefícios são perceptíveis dentro do ciclo político-eleitoral.

Projetos de longo prazo, que exigem maior capital e tempo de maturação, enfrentam obstáculos consideráveis para sair do papel, o que pode ser

interpretado como uma escolha racional dos gestores que opera sob intensa pressão política e fiscal. A pesquisa-ação e as entrevistas confirmaram que essa dinâmica de priorização é um dos principais desafios para a consolidação de um planejamento verdadeiramente estratégico e de longo prazo no município, uma vez que as recompensas de um plano de futuro, como o Plano São Vicente 500 anos, não se concretizam dentro de uma única gestão.

Em suma, o estudo de caso demonstrou que a criação da Secretaria de Planejamento e Governança (SEPLAG) materializa um esforço para adotar um modelo de governança em rede, superando a fragmentação histórica. No entanto, a execução desses planos é permeada por desafios técnicos e políticos. A análise sob as lentes do Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Matus e a Teoria da Escolha Pública permitiu ir além da mera descrição dos instrumentos e identificar que as ações governamentais são moldadas por uma tensão constante entre a ambição de longo prazo e as urgências fiscais e políticas do presente.

O caso de São Vicente, portanto, é um terreno fértil para refletir sobre os desafios da governança e da inovação no planejamento público, revelando que a institucionalização de novos instrumentos é apenas o primeiro passo em um processo complexo. Os resultados do planejamento dependem diretamente da capacidade da gestão de navegar entre a visão de futuro e as restrições do presente, e de traduzir a intenção estratégica em ações concretas em um ambiente de escassez de recursos.

Considerações finais

O presente estudo de caso sobre o planejamento governamental em São Vicente revelou que a busca por uma gestão moderna e estratégica esbarra na realidade da crônica restrição fiscal do município. A análise dos dados e a aplicação do arcabouço teórico permitiram constatar que a criação da Secretaria de Planejamento e Governança (SEPLAG) e a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 e do Plano São Vicente 500 anos representam um esforço genuíno para adotar um modelo de governança em rede. No entanto, a execução desses planos é frequentemente limitada por um cenário de escassez, em que as decisões orçamentárias se mostram mais alinhadas com a Teoria da Escolha Pública (priorizando retornos de curto prazo) do que com a visão de longo prazo defendida por Matus em seu Planejamento Estratégico Situacional (PES).

A pesquisa demonstrou que a institucionalização do planejamento é apenas o primeiro passo para uma transformação duradoura. Para que a visão de futuro se concretize, a gestão municipal precisa superar a fragilidade de sua base fiscal e garantir que as ações de planejamento se traduzam em investimentos efetivos. O caso de São Vicente, portanto, oferece um terreno fértil para futuras investigações que possam aprofundar os desafios da governança local em municípios periféricos e financeiramente limitados.

A luz desses resultados, este artigo se apresenta como uma primeira ideia e uma narrativa crítica preliminar, derivada de uma pesquisa de mestrado em andamento. A contribuição principal reside na aprendizagem desse processo: o planejamento e a governança em um contexto de restrições de grande porte que exige uma série de adaptações constantes. A experiência de um município de grande porte e com a relevância histórica de São Vicente, portanto, pode servir de inspiração para a replicação deste estudo em outras cidades com contextos correlatos.

A experiência de São Vicente abre portas para novas pesquisas e artigos que podem expandir o debate sobre planejamento governamental e restrições fiscais. Sugerimos os seguintes temas:

- **A Implementação do Plano São Vicente 500 anos:** Seria possível analisar, em um estudo futuro, o grau de execução das metas estabelecidas no plano de longo prazo. Essa pesquisa poderia focar nos desafios específicos de cada área (como infraestrutura, economia ou meio ambiente) para entender por que certas metas são atingidas e outras não.
- **O Ciclo de Planejamento 2026-2029:** A transição para o novo PPA oferece a oportunidade de analisar se as práticas de planejamento da atual gestão foram consolidadas. O artigo poderia investigar se a SEPLAG continuou a atuar como um órgão centralizador e se a metodologia de elaboração dos planos se aprimorou ou mudou com o tempo.
- **O Papel das Transferências Intergovernamentais no Planejamento:** Uma pesquisa aprofundada poderia focar em como a dependência de verbas estaduais e federais influencia o planejamento municipal. A análise poderia mostrar a relação entre os programas e projetos do município e a disponibilidade de recursos externos, revelando o quanto a gestão é refém de investimentos que não controla.

Referências Bibliográficas

AGEM – AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA. Relatório anual de atividades 2004. Santos: Condesb/Agem, 2005. CD-ROM.

AMORIM, Ivan Trizi; COELHO, Fernando de Souza; LEITE, Leonardo Queiroz. O plano plurianual (PPA) como manifestação da agenda governamental de políticas públicas: uma análise do governo federal e uma ilustração de um caso estadual (RS) *in*: Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados [recurso eletrônico] – Luciana Leite Lima, Luciana Pazini Papi, org. Porto Alegre: Jacarta, 2020, 323 p.

ANGROSINO, Michael. Etnografia e observação participante. Porto Alegre: Artmed, 2009. 138 p.

BARDIN, Laurence. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Plano Plurianual (PPA). Art. 165. Estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para um período de quatro anos. Brasília, 1988.

BUCHANAN, James. *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. USA: University of Chicago Press, 1975.

CAMARINHA, P. I. Avaliação de dados e modelagem climática para a região metropolitana da Baixada Santista. Relatório final das análises climáticas para a Baixada Santista considerando dados observados e modelagem do clima futuro. MMA/GIZ/SIMA/PMPR. São José dos Campos, 2021.

CHHOTRAY, V., Stoker, G. (2009). *Governança: Da teoria à prática*, pp. 214-247. Palgrave Macmillan Reino Unido.

Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras / organizadora: Luciana Jaccoud. – Brasília: IPEA, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9>.

DE TONI, Jackson. Em busca do planejamento governamental do século XXI – novos desenhos. In: Reflexões para Ibero-América: Planejamento estratégico. Fabián Repetto et al: ENAP, 2009, 105 p.

DIAS, et al. Justiça climática nas políticas urbanas locais: um estudo de caso da cidade de São Vicente, São Paulo-Brasil. *Redes* (St. Cruz Sul, Online), v.29, 2024. ISSN 1982-6745 DOI: 10.17058/redes.v29il.19557

DOWNS, Anthony. *An. Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper and Row, 1957.

DUARTE, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar em revista*, (24), 213-225. <http://educa.fcc.org.br/pdf/er/n24/n24a12.pdf>

EMPLASA. Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista – PMDI/RMBS. São Paulo: Emplasa, 2002.

Lança, M. A. (2005). São Vicente, a primeira Vila do Brasil. *PosFAUUSP*, 17, 102-115. <http://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i17p102-105>

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

MATUS, Carlos. Política, planejamento & governo. In: Política, planejamento & governo. Série IPEA, Brasília, 1991.

NASCIMENTO, Coelho, Olenscki & Silva. Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal: descrição e análise do processo de elaboração do PPA do município de Osasco (2018-2021). *Teoria e Prática em Administração*, v. 10, n. 1. P. 12-24. Jan.-Jun./2020.

OLSON, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press. London, 1965.

OSBORNE, S. P. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 3, 377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *Coletânea Planejamento e orçamento governamental*, v. 1, 2006.

SÃO VICENTE (Município). Decreto nº 6.552, de 24 de junho de 2024. Institui o Comitê Gestor do Plano São Vicente 500 anos. Diário Oficial do Município de São Vicente, São Vicente, SP. 25 jun. 2024.

_____. Decreto nº 6.815, de 21 de maio de 2025.

Dispõe sobre a reorganização da Secretaria de Planejamento e Governança – SEPLAG, detalha as atribuições de suas unidades e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Vicente, São Vicente, SP. 22 mai. 2025.

_____. Lei nº 4.555, de 14 de junho de 2024. Institui a Governança Multi-instrumental do Plano São Vicente 500 anos e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Vicente, São Vicente, SP. 15 jun. 2024.

_____. Decreto nº 5.559-A, de 01 de junho de 2021. Institui o Planejamento Estratégico no Município de São Vicente para o 5º Centenário – “1º Vila do Brasil, São Vicente – 500 anos”, e dispõe sobre os seus conceitos, princípios, diretrizes, e modelo de governança. Diário Oficial do Município de São Vicente, São Vicente, SP. 10 jan. 2023.

SILVA, Raphael Borella Pereira da. Planejamento governamental com densidade macroestratégica em municípios: um estudo multicase sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-18072018/>.

Acesso em: 28 jun. 2025.

TESOURO NACIONAL. Painel de Transferências Intergovernamentais, [Brasília, DF]. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-das-transferencias-intergovernamentais>. Acesso em: 28 jun. 2025.

THIOLLENT, Michael. *Metodologia da pesquisa-ação*. São Paulo: Cortez, 1985.

_____. *Pesquisa-ação nas organizações*. São Paulo: Atlas, 1997.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e método*. Porto Alegre: Bookman, 2001

ⁱ Tais desafios estruturais se articulam a um quadro crônico de constrição fiscal. A forte dependência de transferências intergovernamentais e a limitada capacidade de arrecadação própria restringem o espaço fiscal do município, comprometendo sua autonomia para investir e implementar políticas públicas de médio e longo prazo (Tesouro Nacional, 2025).

ⁱⁱ O município apresenta intensas desigualdades socioespaciais, evidenciadas pela informalidade habitacional, déficits em saneamento, presença de moradias em áreas de risco e crescente vulnerabilidade socioambiental, especialmente em zonas de proteção ambiental ocupadas irregularmente.

ⁱⁱⁱ A cidade convive com a vulnerabilidade a eventos climáticos externos, como enchentes e deslizamentos, e com a contínua pressão por expansão urbana em áreas de risco ou proteção ambiental (Camarinha, 2021; Dias et al., 2024).

^{iv} Debate que vem sendo edificado no campo da administração pública e políticas públicas sob a lente subnacional do planejamento governamental (Amorim; Coelho; Leite. 2020; Lima; Papi, 2020).