

AMBIGUIDADE EM DESENHO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E URBANAS: UMA ANÁLISE TEXTUAL DE CINCO PLANOS DIRETORES REFERENTES À GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS^{1,2}

Heitor Menezes Gomes³

Bárbara Hissae Toma⁴

Isabel Foletto Curvello⁵

O desenho de políticas públicas foca a estrutura lógica, os objetivos e a implementação de políticas, considerando suas inter-relações e seus contextos para maximizar a efetividade. A escolha dos instrumentos deve ser adequada ao cenário político e ao engajamento do público-alvo, priorizando o uso racional das ferramentas para a implementação das políticas. Essa abordagem busca equilibrar decisões políticas e eficiência instrumental, promovendo um diálogo entre construção social e adaptação contextual das políticas públicas. Tendo isso em vista, esta pesquisa objetivou investigar a ambiguidade entre planos diretores e a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). A fim de alcançar esse objetivo, foi utilizada metodologia quali-quantitativa documental para analisar os planos diretores de cinco cidades do interior de São Paulo (Araraquara, Campinas, Jundiá, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto). A escolha das cidades considerou critérios de disponibilidade e formato dos documentos, excluindo outros municípios que não atendiam aos requisitos. Utilizando o *software* AntConc (4.2.4) e sua função KWIC, foram buscadas as palavras-chave “recursos hídricos”, “água(s)” e “bacia(s) hidrográfica(s)” nos documentos para avaliar a adesão a princípios, diretrizes e fundamentos; objetivos; e instrumentos da PNRH, especialmente nos arts. 1º a 5º da Lei nº 9.433/1997. Foi evidenciada falta de clareza nos objetivos e nos instrumentos dos planos diretores. Conclui-se que os planos diretores analisados trabalham esses elementos da PNRH de formas potencialmente ambíguas.

Palavras-chave: análise de políticas públicas; gestão de águas; planejamento urbano; gestão local; instrumentos de gestão pública.

AMBIGUITY IN URBAN AND ENVIRONMENTAL POLICY DESIGN: A TEXTUAL ANALYSIS OF FIVE MASTER PLANS REFERING TO WATER RESOURCES

The design of public policies focuses on the logical structure, objectives, and implementation of policies, considering their interrelationships and contexts to maximize effectiveness. The choice of instruments should be appropriate to the political scenario and engagement of the target audience, prioritizing the

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ppp71art6>.

2. Esta edição da revista PPP atende à chamada temática de 2024, que recepcionou artigos submetidos até junho de 2025. A enumeração da edição segue a ordem original da revista, referente ao último período de 2024.

3. Mestrando em ciência política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar). *E-mail*: heitorgmenezes@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9021558127265087>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6673-3261>.

4. Mestranda em ciências ambientais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAm) da UFSCar. *E-mail*: barbarahissae.t@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0427615285001241>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-4822-0970>.

5. Doutoranda em desenvolvimento sustentável pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (PPGCDS/UnB). *E-mail*: isabelfoletto@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4986889934403311>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9543-1054>.

rational use of tools for policy implementation. This approach seeks to balance political decisions with instrumental efficiency, promoting a dialogue between social construction and contextual adaptation of public policies. With this in mind, the research aimed to investigate the ambiguity between master plans and the National Water Resources Policy (PNRH). To achieve this goal, a qualitative documentary methodology was used to analyze the master plans of five cities in the interior of São Paulo (Araraquara, Campinas, Jundiaí, Ribeirão Preto, and São José do Rio Preto). The choice of cities considered criteria of document availability and format, excluding other cities that did not meet the requirements. Using the AntConc software (4.2.4) and its KWIC function, the keywords "water resources," "water(s)," and "hydrographic basin(s)" were searched in the documents to assess adherence to the principles, guidelines, foundations, objectives, and instruments of the PNRH, especially in articles 1 to 5 of Law nº 9,433/1997. A lack of clarity regarding the objectives and instruments of the master plans was evidenced. It is concluded that the analyzed master plans address these elements of the PNRH in potentially ambiguous ways.

Keywords: policy science; water management; urban planning; local administration; policy tools.

AMBIGÜEDAD EN LO DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES Y URBANAS: UN ANÁLISIS TEXTUAL DE CINCO PLANES DIRECTORES REFERENTES A RECURSOS HÍDRICOS

El diseño de políticas públicas se centra en la estructura lógica, los objetivos y la implementación de políticas, considerando sus interrelaciones y contextos para maximizar la efectividad. La elección de los instrumentos debe ser adecuada al escenario político y al compromiso del público, priorizando el uso racional de las herramientas para la implementación de las políticas. Este enfoque busca equilibrar las decisiones políticas con la eficiencia instrumental, promoviendo un diálogo entre la construcción social y la adaptación contextual de las políticas públicas. Teniendo esto en cuenta, la investigación tuvo como objetivo investigar la ambigüedad entre los planes directores y la Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Con el fin de alcanzar este objetivo, se utilizó una metodología cualitativa y cuantitativa documental para analizar los planes directores de cinco ciudades del interior de São Paulo (Araraquara, Campinas, Jundiaí, Ribeirão Preto y São José do Rio Preto). La elección de las ciudades consideró criterios de disponibilidad y formato de los documentos, excluyendo otras ciudades que no cumplieran con los requisitos. Utilizando el software AntConc (4.2.4) y su función KWIC, se buscaron en los documentos las palabras clave "recursos hídricos", "agua(s)" y "cuenca(s) hidrográfica(s)" para evaluar la adhesión a los principios, directrices, fundamentos, objetivos e instrumentos de la PNRH, especialmente en los artículos 1º al 5º de la Ley nº 9.433/1997. Se evidenció una falta de claridad en cuanto a los objetivos e instrumentos de los planes directores. Se concluye que los planes directores analizados abordan estos elementos de la PNRH de maneras potencialmente ambiguas.

Palabras clave: análisis de políticas públicas; gestión del agua; planificación urbana; gestión local; instrumentos de gestión pública.

JEL: D78; D80; O21.

1 INTRODUÇÃO

O desenho de políticas públicas é uma abordagem de análise ocupada com a estrutura lógica de políticas e alcançada a partir de objetivos, instrumentos e implementação. Para essa abordagem, são consideradas as características, as inter-relações e os

contextos de aplicação dos elementos mencionados, bem como o impacto sobre a efetividade de uma política (Lima, Aguiar e Lui, 2022).

Nessa perspectiva de eficácia, a escolha dos instrumentos de uma política, por exemplo, deve ser apropriada ao cenário político e considerar se o público tomará a iniciativa de se envolver na implementação de determinado instrumento, a partir dos mais diversos meios de participação existentes (Curley, Feiock e Xu, 2020). Isso ocorre porque, em sua essência, o desenho de políticas enquanto abordagem de análise de políticas públicas preconiza o uso racional de ferramentas adequadas para a implementação de políticas (Chindarkar, Howlett e Ramesh, 2017).

Apesar de o pensamento racional ser esperado dos tomadores de decisão, a abordagem de desenho de políticas públicas não desconsidera a possibilidade de que escolhas de instrumentos e objetivos possam derivar de oportunidades políticas ou de ganho pessoal (Howlett, Mukherjee e Woo, 2015). Como afirma Rolnik (2009), as dificuldades na implementação de políticas públicas no contexto urbano se relacionam diretamente com o histórico do Estado brasileiro de reprodução de uma lógica de política tradicional fundamentada no clientelismo e no patrimonialismo. Metodologicamente, evita-se que essas escolhas se sobreponham a elementos puramente instrumentais, de modo a se ponderar as devidas proporções entre um e outro modelo a partir do contexto particular de análise (Howlett, Mukherjee e Woo, 2015).

Atualmente, duas ramificações principais da abordagem de desenho de políticas públicas podem ser destacadas: de um lado, aqueles adeptos a condutas mais tradicionais do desenho de políticas e, de outro, usuários de práticas interdisciplinares oriundas da consulta a fontes do mundo do *design*, como desenvolvimento de produto (Howlett, 2020). De qualquer maneira, porém, configura uma abordagem responsável por colocar em diálogo a construção social e a adaptação contextual da política (Howlett, 2012). Em um panorama histórico, a origem do desenho de políticas públicas remonta ao pensamento de Harold Lasswell, fundador do estudo de políticas públicas enquanto prática sistematizada. Por isso, desde então, autores desse campo enfocam a questão dos instrumentos das políticas e suas relações com a implementação e com os resultados obtidos (Howlett, 2012).

Dentre as políticas públicas possíveis para as cidades, há o plano diretor, que encontra previsão no art. 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Ele consiste em um instrumento da política urbana que ressurgiu no debate público e governamental a partir da obrigatoriedade constitucional de que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes precisavam ter seu plano diretor. Nesse sentido, a Constituição de 1988 foi a primeira a trazer um capítulo específico sobre política urbana, mas apenas em 2001 foi sancionado o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Brasil, 2001) –, uma espécie de regulamentação ao capítulo referente à política urbana na Constituição (Carvalho, 2001).

Assim, o Estatuto da Cidade reafirma o papel central do plano diretor enquanto orientador da política urbana ao destacá-lo como seu principal instrumento, no art. 4º, inciso III, alínea a. Além disso, a partir do estatuto, passam a ser obrigados a elaborar um plano diretor: municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; áreas de especial interesse turístico; áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e outras situações conforme disposto no art. 182, § 4º, da Constituição.

Tudo isso revela o caráter de política pública que se dá ao plano diretor, principalmente sob a ótica de ele ser capaz de apresentar intervenções aptas a modificarem a realidade de segregações, exclusões sociais e desigualdades nas cidades (Carvalho, 2001). Afinal, enquanto políticas, mas também instrumentos, os planos diretores devem voltar-se ao bem-estar das populações, contribuindo também para tornar as cidades mais sustentáveis (Santos e Freiria, 2023).

Dessarte, os planos diretores podem ser plataformas de concretização do objetivo de “agregar aspectos naturais em um espaço que sempre se caracterizou pela desconstrução da natureza” (Rezende e Ultramari, 2007, p. 257), tendo desempenhado importante papel em descaracterizar o urbano ou a urbanização como processos necessariamente inimigos da natureza (Camargo *et al.*, 2021). Ocorre que, mesmo diante dessa importância doutrinária e prática, os planos diretores enfrentam dificuldades no âmbito das administrações municipais, e as questões de eficiência orçamentária são altamente impactantes nos processos de revisão dos planos (Araújo e Leismann, 2020). O capítulo da política urbana da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade delegam e descentralizam responsabilidades da função social da cidade para outros entes governamentais além do governo federal, dando-lhes autonomia jurídica por meio do plano diretor, mas, na prática, não apresentam uma estrutura que garanta a autonomia financeira necessária para a implementação de projetos e ações, de modo que os entes ficam dependentes de transferências voluntárias e acesso a operações de crédito (Rolnik, 2009).

Os planos diretores e seus instrumentos apresentam, na realidade, pouca autonomia, haja vista o desamparo por parte do governo federal, em especial, a falta de financiamento para a implementação de possíveis mudanças urbanísticas (Rolnik, 2009). Ademais, é relevante destacar que, devido a essa carência de autonomia, dentro da lógica de hierarquia de vínculos e favores, por meio das redes de influência, a aplicação de mudanças fica muito dependente de investidores externos e, conseqüentemente, ações contrárias ao interesse público prevalecem (Rolnik, 2009). Muitos instrumentos de planejamento urbano que garantem seguridade social (Zona Especial de Interesse Social – Zeis; Área Especial de Interesse Social – Aeis) são utilizados propositalmente seguindo a lógica de mercado (Camargo *et al.*, 2021).

O fato de os planos diretores exigirem que as cidades assegurem “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao

desenvolvimento das atividades econômicas” (Brasil, 2001, art. 39, *caput*) deriva da incorporação nas políticas, desde sua previsão constitucional, de princípios básicos como justiça social, participação e sustentabilidade (Costa, 2008).

Quando se olha para o histórico das políticas das áreas ambiental e urbana brasileiras, nota-se que foram criadas de modo paralelo, separado (Costa, 2000). Tal circunstância pode estar associada a uma negação da área ambiental (seja por estudiosos, seja por movimentos) para com a existência das cidades (Costa, 2000). Nesse sentido, estrutura-se uma legislação ambiental brasileira que compreende o processo de urbanização como degradador da natureza (Camargo *et al.*, 2021). Em adição, o planejamento urbano, por muito tempo, lida com o que se chama de “meios de consumo coletivo”, como habitação, saneamento básico, controle do uso da terra (Costa, 2000), os quais, mais recentemente, passaram a ser vistos também como ambientais (Camargo *et al.*, 2021).

Apesar dessa contradição/oposição histórica entre urbano e ambiental em diversos setores da sociedade e na legislação, novas políticas vêm sendo criadas, evidenciando maior associação das duas dimensões (Camargo *et al.*, 2021). Essa dinâmica é visível na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos – PNRH) e nos planos diretores analisados neste estudo. Porém, ainda que isso seja um grande avanço, pode-se presumir que ainda existem resquícios da lógica estrutural de divisão/separação das dimensões, materializadas nas ambiguidades observadas. Nos planos diretores, houve forte predominância das políticas setoriais de saneamento no tocante às questões ambientais (Costa, 2008). Daí torna-se inevitável que, em suas determinações, elementos de recursos hídricos sejam delimitados.

No Brasil, a legislação federal pertinente, além de instituir a PNRH, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SINGREH (Brasil, 1997). Em relação ainda mais direta com o contexto urbano e os planos diretores, destaca-se a Lei do Saneamento (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007), que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. No entanto, este trabalho ateu-se à PNRH pelo fato de esta oferecer um panorama mais abrangente do tema de recursos hídricos no Brasil.

Enquanto patrimônio natural estratégico, a água é essencial para a produção – contribuindo com o desenvolvimento econômico e social – e para a conservação dos ecossistemas (Wolkmer e Pimmel, 2013). A escassez do recurso coloca urgência na governança da água e aumenta a demanda por soluções de implementação de gestão de recursos hídricos que priorizem um uso racional e socialmente justo (Portugal Júnior, Reydon e Portugal, 2015). A questão hídrica, diante do cenário de mudanças climáticas, estende-se para além de problemáticas quantitativas de abastecimento. Ela também se relaciona a elementos de planejamento urbano, considerando as ne-

cessidades de drenagem e de ordenamento dos usos do solo urbano e da habitação adequada – afinal, planos diretores efetivos evitam mortes causadas por eventos extremos (enchentes e inundações) aliados ao crescimento urbano desordenado (Rizzotto, Costa e Lobato, 2024).

A história de legislação específica sobre recursos hídricos se inicia na década de 1930, e a primeira lei brasileira sobre o tema foi o Código das Águas, de 1934 (Moura, 2016). Quase oitenta anos depois, em 2011, dados e projeções já indicavam riscos de esgotamento de mananciais no Brasil, devido a conflitos de interesses, degradação ambiental, crescimento econômico insustentável e lacunas de políticas públicas voltadas para a conservação da água enquanto recurso (Couceiro e Hamada, 2011).

A governança da água, nesse cenário, adquire tons pautados não apenas na responsabilidade administrativo-financeira, mas também no comprometimento com o “fortalecimento da democracia, a concretização dos direitos humanos e procedimentos que incluam a participação de diversos atores” (Wolkmer e Pimmel, 2013, p. 168). Nesse sentido, a governança, longe de partir de um “epicentro”, parte, sim, de uma “articulação de epicentros decisórios e de pactos que terão de ser assumidos em nível regional, nacional e internacional” (Jacobi, 2012).

A promulgação da PNRH, portanto, alinha-se profundamente aos princípios desta nova governança do final dos anos 1980, trazendo em seus fundamentos a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos (Wolkmer e Pimmel, 2013). O Singreh é caracterizado por

descentralização do processo operacional e decisório, transparência e publicidade na execução das ações, podendo inclusive estabelecer a cobrança pelo uso da água, tendo como seus importantes órgãos os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Agências de Águas (Portugal Júnior, Reydon e Portugal, 2015, p. 422).

Uma vez que a PNRH é regida, dentre outros, pelo fundamento da gestão descentralizada e participativa, abre-se espaço, retomando os conceitos de desenho de políticas públicas discutidos anteriormente, para empecilhos de coesão conceitual na implementação de políticas de águas a nível local. Isso ocorre porque, a não ser que, nos diversos momentos de concepção de uma política local, os atores envolvidos se empenhem em ater-se às definições já existentes no arcabouço legal de referência, a política pode se afastar em maior ou menor grau de suas origens de nível federal.

Tendo o trabalho de Lima, Aguiar e Lui (2022) como referência, esta pesquisa objetivou analisar os planos diretores de municípios representativos do interior do estado de São Paulo para verificar a manifestação de ambiguidades entre o disposto nas leis locais e os objetivos; os instrumentos; e os princípios, as diretrizes e os fundamentos da PNRH.

2 MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa, de natureza exploratória, utilizou análise documental. Para coleta de dados, foram utilizados os planos diretores de cinco cidades no interior de São Paulo: São José do Rio Preto, Araraquara, Ribeirão Preto, Campinas e Jundiá. A intenção original da pesquisa abrangia todas as cidades mais representativas do interior oeste e centro de São Paulo, tais como Presidente Prudente, Ilha Solteira, Araçatuba, São Carlos. Os planos diretores dessas outras cidades, porém, foram eliminados pelos critérios técnicos da pesquisa, a saber: estar disponível em formato .pdf ou .doc e possuir fator OCR de vetorização textual a fim de permitir sua análise pelo *software*.

Dessa forma, os cinco municípios cujos planos diretores foram selecionados desempenham funções de grande relevância social e econômica no interior do estado de São Paulo, configurando, por exemplo, mesorregiões demográficas (tabela 1).

TABELA 1
Dados censitários – municípios selecionados

	São José do Rio Preto	Araraquara	Ribeirão Preto	Campinas	Jundiá
População	501.597	252.318	728.400	1.185.977	460.313
Densidade demográfica	1.112,17	241,35	1.073,32	1.433,54	1.027,87
Ranking populacional estadual	10 ^a	34 ^a	8 ^a	3 ^a	12 ^a
Escolarização (%)	98	98,70	96,90	96	98,20
Ideb (média entre os anos iniciais e finais do EF)	5,8	5,8	5,3	5,5	6,35
PIB <i>per capita</i> (R\$)	44.680	49.693	55.485	59.634	135.100
IDHM	0,797	0,815	0,8	0,805	0,822
Área urbanizada	125 km ²	80 km ²	150 km ²	245,14 km ²	107 km ²
Esgotamento sanitário (%)	95,80	98,50	98,40	90,50	96,60
Arborização (%)	96,50	97	92,50	87,50	81,60
Urbanização de vias (%)	26,20	28,50	64,50	55,90	69,20
Categoria	Capital Regional B (2B) – Área central da mesorregião de São José do Rio Preto	Capital Regional C (2C) – Área central da mesorregião de Araraquara	Capital Regional A (2A) – Área central da mesorregião de Ribeirão Preto	Metrópole (1C) – Área central da mesorregião de Campinas	Capital Regional C (2C) – Área central do arranjo populacional de Jundiá

Fonte: IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; EF – ensino fundamental; e IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Os dados de cada município evidenciam a relevância das cidades objeto desta pesquisa para o cenário econômico e demográfico paulista. Em 2021, a pesquisa *Desafios da gestão municipal 2021* elencou São José do Rio Preto e Ribeirão Preto como a 3ª e a 16ª melhores cidades do Brasil em termos de qualidade de vida (Macroplan, 2021). O mesmo estudo, desta vez de 2024, trouxe Jundiaí para a posição antes ocupada por São José do Rio Preto: terceira melhor cidade para se viver no país (Macroplan, 2024). Campinas, por sua vez, já figurou como a nona melhor cidade para se viver do Brasil no estudo *Brasil city brand ranking 2022* (Bloom Consulting, 2022). Araraquara, finalmente, entrou no *top 10* em 2024, desta vez pelo Índice de Progresso Social, na 10ª posição (Araraquara [...], 2024).

Esses exemplos demonstram que todas as cidades selecionadas para este estudo figuraram recentemente em posições de destaque em termos de qualidade de vida. O índice de 2024 da pesquisa *Desafios da gestão municipal* (Macroplan, 2024) indicou as seguintes posições: Jundiaí (3º), São José do Rio Preto (9º), Ribeirão Preto (13º) e Campinas (17º). Araraquara, no entanto, não figurou no *ranking* das cem melhores cidades.

Para análise textual dos planos diretores, utilizou-se o *software* AntConc (4.2.4). Com a ferramenta KWIC (*keywords-within-context*), buscou-se pelas palavras-chave “recursos hídricos”, “água(s)” e “bacia(s) hidrográfica(s)” para determinar o quanto os textos se referem à PNRH e, a partir dos retornos, a observância aos princípios, às diretrizes, aos fundamentos; aos objetivos; ou aos instrumentos.

Por conta de a pesquisa limitar-se, neste primeiro momento, à terminologia expressa nos arts. 1º a 5º na PNRH, palavras-chave possíveis como “drenagem”, “esgoto(s)”, “esgotamento”, “poluição” ou “saneamento” não foram utilizadas. Ainda assim, a partir dos dados obtidos com as palavras-chave utilizadas, foi possível chegar a resultados pertinentes em termos de saneamento e drenagem, sem perder de vista o recorte da PNRH utilizado na pesquisa. Isso foi possível pelo fato de o *software* utilizado trabalhar com o contexto dos termos.

A função KWIC é uma ferramenta de reconhecimento e contagem de termos dentro de documentos a partir de palavras-chave, levando em consideração o contexto em que cada termo está inserido. Os termos são entendidos, portanto, como os resultados da pesquisa documental após a utilização das palavras-chave. Assim, ao se buscar a palavra-chave “água”, por exemplo, são listados todos os usos dessa palavra e suas variações (“águas”) no conjunto de documentos analisados, de maneira a permitir a visualização do contexto em que a palavra está inserida. Nas configurações utilizadas, este contexto se deu pela exibição de vinte palavras anteriores e vinte posteriores ao aparecimento de cada resultado. Além disso, o *software* permite expandir o texto de determinado resultado, o que possibilita a leitura em profundidade do contexto geral do documento.

Dos resultados obtidos (os termos), foram selecionados os termos de interesse. Para isso, foram analisados os contextos em que estavam inseridos e se estes traziam explicitamente elementos da PNRH, entre os arts. 1º e 5º. Esses artigos, inclusive, embasaram a escolha das palavras-chave.

O plano diretor de Jundiaí encontra-se na Lei nº 9.321, de 11 de novembro de 2019 (Jundiaí, 2019); o de Ribeirão Preto, na Lei Complementar nº 2.866, de 3 de maio de 2018 (Ribeirão Preto, 2018); o de São José do Rio Preto, na Lei Complementar nº 651, de 14 de janeiro de 2021 (São José do Rio Preto, 2021); o de Araraquara, na Lei Complementar nº 850, de 11 de fevereiro de 2014 (Araraquara, 2014); e, por fim, o de Campinas, na Lei Complementar nº 189, de 8 de janeiro de 2018 (Campinas, 2018).

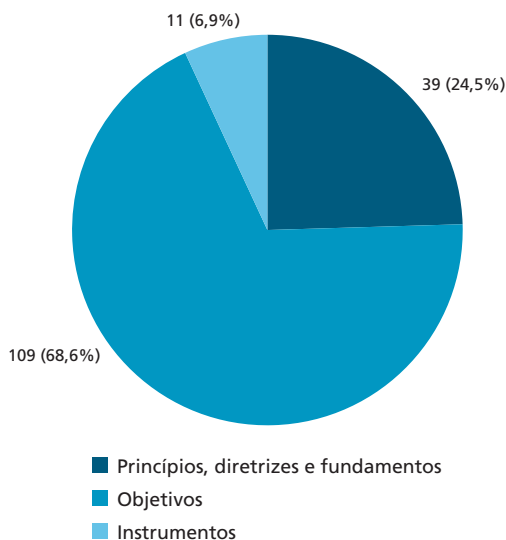
A escolha da política de recursos hídricos vai ao encontro das premissas da abordagem de desenho de políticas públicas. Conforme observado por Lima, Aguiar e Lui (2022), o nível de maturidade de uma política é indiretamente proporcional à ambiguidade de seus conceitos. Dessarte, um campo de conhecimento sólido (e seus dispositivos legais) tem menos chances de ter interpretações demasiadamente dissonantes de suas intenções originais. Conforme discutido na introdução, o campo de recursos hídricos (e, no Brasil, a política nacional associada) representa uma área concreta do conhecimento científico e jurídico, bem consolidada e com conceitos e instrumentos testados e validados.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A aplicação da metodologia gerou um total de 369 termos. Desse número, 159 (43%) foram considerados de interesse. A partir da seleção dos resultados de interesse, realizou-se a contagem da distribuição por categoria (princípios, diretrizes e fundamentos; objetivos; instrumentos), conforme o gráfico 1. Essa categorização também foi realizada por cidade (tabela 2).

GRÁFICO 1

Distribuição dos resultados entre as diferentes categorias para o total de termos encontrados nos planos diretores – municípios selecionados



Elaboração dos autores.

A análise revelou que a categoria objetivos apresenta a maior concentração de resultados, totalizando 109 termos ou 68,6% do total de interesse; em segundo lugar, com grande diferença em relação ao primeiro, está a categoria de princípios, diretrizes e fundamentos, com 39 termos e 24,5% do total de interesse; por fim, encontra-se a categoria de instrumentos, com apenas 11 resultados, o que representa 6,9% do total de termos de interesse (gráfico 1).

A distribuição de categorias entre as cidades revelou quais planos diretores dedicam mais espaço para a deliberação sobre recursos hídricos e conceitos associados. A análise permite a seguinte classificação: Jundiaí, com 57 termos de interesse; Araraquara, com 54; Ribeirão Preto, com 28; São José do Rio Preto, com 12; e Campinas com apenas 8 (tabela 2).

TABELA 2

Contagem de termos de interesse

Cidade	Termos	Princípios, diretrizes e fundamentos	Objetivos	Instrumentos
Araraquara	54	13	38	3
Campinas	8	1	3	4
Jundiaí	57	20	35	2
Ribeirão Preto	28	3	24	1
São José do Rio Preto	12	2	9	1
Total	159	39	109	11

Elaboração dos autores.

Esses resultados de interesse foram definidos a partir da redação dos arts. 1º a 5º da PNRH, sendo selecionados apenas aqueles que, nos planos diretores, fizeram menção expressa a esses termos ou remetiam aos conceitos apresentados (quadro 1). Porém, o fato de a grande maioria dos termos e seus contextos não retomarem explicitamente a redação da PNRH para diversos resultados contribuiu para a consideração de que há uma alta ambiguidade no uso de conceitos de recursos hídricos nos planos diretores.

QUADRO 1
Referências de redação e conceituação da PNRH para análise dos planos diretores

	Chave de interpretação	Referência na PNRH
Objetivos	Abastecimento	Art. 2º, inciso I
	Águas pluviais	Art. 2º, inciso IV
	Padrões de qualidade	Art. 2º, inciso I
	Eventos hidrológicos	Art. 2º, inciso III
	Uso racional	Art. 2º, inciso II
Instrumentos	Plano de recursos hídricos	Art. 5º, inciso I
	Cobrança do uso	Art. 5º, inciso IV
	Outorga	Art. 5º, inciso III
Princípios, diretrizes e fundamentos	Recurso limitado	Art. 1º, inciso II
	Bacia hidrográfica como unidade de gerenciamento	Art. 1º, inciso V
	Citação expressa à PNRH	–
	Gestão ambiental integrada	Art. 3º, inciso III
	Integração entre entes federativos	Art. 3º, inciso IV Art. 4º, <i>caput</i>
	Controle social, descentralização e participação	Art. 1º, inciso VI
	Gestão integrada do uso do solo	Art. 3º, inciso V
	Valor econômico da água	Art. 1º, inciso II
	Água como bem de domínio público	Art. 1º, inciso I
	Água deve ter múltiplos usos	Art. 1º, inciso IV
Priorização dos usos em caso de escassez	Art. 1º, inciso III	

Elaboração dos autores.

Exemplos de redações impulsionadoras de ambiguidades foram encontrados, por exemplo, em relação ao objetivo da PNRH de promover o uso racional da água (quadro 1). Nesse sentido, o art. 2º, inciso II, apresenta como um dos objetivos da PNRH “a utilização racional e integrada dos recursos hídricos [...] com vistas ao desenvolvimento sustentável” (Brasil, 1997). Poucas vezes, porém, os planos diretores traziam a redação nesses termos, preferindo conceitos potencialmente ambíguos como “uso sustentável” ou “uso adequado”. Esses elementos na redação trazem ambiguidade e opacidade ao planejamento urbano, pois, ao não indicarem a legislação de referência, deixam de explicitar os parâmetros seguidos.

Essas dissonâncias conceituais permearam a grande maioria dos resultados obtidos na análise textual, revelando, assim, potenciais pontos focais de conflito entre a política nacional e sua implementação a nível local por meio dos planos diretores. Mesmo em planos diretores com maior número de menções a conceitos da PNRH, como no caso de Jundiaí e Araraquara, essas sutilezas de possíveis ambiguidades ainda predominavam na maioria dos termos. Outros municípios, como Campinas e São José do Rio Preto, além de apresentarem essas questões redacionais e conceituais, também revelaram baixa incidência do planejamento de recursos hídricos no âmbito do plano diretor.

Quanto aos objetivos, responsáveis pela grande maioria dos resultados, observa-se, de forma geral, serem principalmente referenciadas as classes “abastecimento” e “águas pluviais” (quadro 1). Isso reflete as principais preocupações dos planos diretores das cidades analisadas: levar água potável e saneamento básico a sua população e gerenciar as águas pluviais de forma a evitar eventos como enchentes. As ações mais mencionadas na classe “abastecimento” foram: aumento da capacidade de reservatórios; aumento das instalações de distribuição de água tratada; e aumento das instalações de tratamento de água. Tais empreendimentos conversam diretamente com os objetivos da PNRH, com uma tendência geral observada na literatura, como afirma Costa (2008, p. 83), ao identificar que “o setor de saneamento compreendia essencialmente a provisão dos serviços de água e esgotos e, de maneira mais acanhada, a rede de drenagem de águas pluviais e serviços de coleta e disposição final do lixo”. Também Maricato (2000, p. 22) aponta que, na gênese das grandes transformações urbanísticas das capitais brasileiras, as

reformas urbanas, realizadas em diversas cidades brasileiras entre o final do século XIX e início do século XX, lançaram as bases de um urbanismo moderno à moda da periferia. Eram feitas obras de saneamento básico e embelezamento paisagístico, implantavam-se as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista, ao mesmo tempo em que a população excluída desse processo era expulsa para os morros e as franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram, nesse período, por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial.

Em contrapartida, no quesito “águas pluviais”, a maioria dos planejamentos voltavam-se para aumento da capacidade de recolher a água das chuvas ou das áreas de infiltração. Esse foco não condiz na totalidade, explicitamente, com os objetivos da PNRH, a qual aponta como prioridade não apenas a captação, mas também “a preservação e o aproveitamento de águas pluviais” (Brasil, 1997). Esses elementos também adicionam ambiguidade aos planos diretores em relação à PNRH. Há a possibilidade de que o aumento da captação de águas pluviais possa estar associado, em outras políticas municipais, com o aproveitamento da água das chuvas.

As ocorrências de instrumentos, por sua vez, foram dominadas pelos planos de recursos hídricos – PRHs (art. 5º, inciso I), referidos ao menos uma vez em todos os planos diretores. De onze termos, oito fazem referência a planos municipais e estaduais de recursos hídricos, demonstrando a preferência dos planos diretores de delegar aos PRHs a responsabilidade por entrar em maiores detalhes sobre instrumentos e outros aspectos da gestão local de águas. Essa escolha é natural, tendo em vista as competências de cada instrumento, e deve ser investigada em pesquisas futuras, inclusive em relação à hipótese de ser uma consequência da falta de recursos destinados ao setor urbano, pois “mais de 70% dos municípios brasileiros obtêm 90% suas receitas através de transferências de outros níveis de governo” (Rolnik, 2009, p. 41).

Enquanto a política urbana enfrenta desafios de financiamento, as políticas de recursos hídricos contam normalmente com uma estrutura mais consolidada de gestão e gerenciamento das águas nas diversas escalas de governo no âmbito do Singreh e de financiamento de projetos e programas, como no caso dos fundos estaduais de recursos hídricos – FERHs (Garrido e Jesus Filho, 2024). O estado de São Paulo, por exemplo, foi pioneiro na regulamentação da gestão de recursos hídricos no país, tendo criado um Conselho Estadual de Recursos Hídricos ainda em 1987 (Gil e Dias, 2010).

O restante dos resultados refere-se à “cobrança pelo uso de águas” (art. 5º, inciso IV), sendo representada por dois termos, ambos em Jundiaí, e à “outorga” (art. 5º, inciso III), representada por um termo em Araraquara.

Os resultados desta pesquisa demonstram, portanto, potenciais ambiguidades nas tratativas sobre recursos hídricos em planos diretores, todas passíveis de reformulações redacionais. Se áreas técnicas fortemente consolidadas, como é o caso da gestão de recursos hídricos e da hidrologia, dotadas de ampla gama de conceitos, indicadores e instrumentos bem definidos, conceituados e aplicados, tendem a apresentar menores níveis de ambiguidade (Lima, Aguiar e Lui, 2022), redações de normas subsequentes à PNRH não deveriam apresentar desvios significativos daquilo já consistente na legislação.

Isso se explica justamente pelo fato de que campos do saber consistentes e estáveis abrem menos brechas para ambiguidades ao determinar claramente o que fazer, como e por quais motivos. Além disso, a avaliação dos resultados da implantação desses instrumentos robustos segue parâmetros também estabelecidos e padronizados, fazendo com que as análises sejam mais facilmente comparáveis (Lima, Aguiar e Lui, 2022).

Outro ponto de destaque refere-se à preponderância dos objetivos sobre os instrumentos nos termos. Apesar de a análise de Lima, Aguiar e Lui (2022) trabalhar com ambiguidades também na definição de objetivos de políticas públicas, a literatura internacional de desenho de políticas públicas confere maior

importância aos instrumentos de implementação (Chindarkar, Howlett e Ramesh, 2017; Curley, Feiock e Xu, 2020). O foco histórico da abordagem de desenho de políticas públicas tem sido os instrumentos e os resultados obtidos a partir destes (Howlett, 2012). No caso dos resultados analisados neste trabalho, as principais referências a águas feitas pelos planos diretores abordam os objetivos.

Ao passo em que a preponderância de objetivos sobre instrumentos possa significar que muito se diz sobre o que se pretende alcançar, mas pouco se dedica a esmiuçar como isso será feito, essa observação também pode ser atribuída às competências dos planos diretores e de outros instrumentos, como os PRHs. Pesquisas futuras devem investigar o montante de políticas exclusivamente de recursos hídricos nesses municípios a fim de esclarecer a validade dessas hipóteses. Do ponto de vista do desenho de políticas públicas, porém, isso compromete os resultados alcançados com os planos diretores ao abrir espaços de indefinições e suposições, em vez de direcionar os municípios veementemente para seus objetivos.

Seguindo essa lógica, é possível verificar que os municípios apresentam políticas e planos municipais que envolvem a gestão de águas urbanas:

- Jundiaí: Plano Municipal de Recursos Hídricos, Plano de Saneamento Básico, Plano de Gestão de Água e Energia, Plano de Gestão de Perdas de Água e de Energia e Plano Diretor de Controle de Perdas de Água;
- Araraquara: Plano Municipal de Saneamento Básico e Política Municipal de Saneamento Básico;
- Ribeirão Preto: Plano Municipal de Saneamento Básico e Plano Diretor de Macrodrenagem;
- São José do Rio Preto: Plano Municipal de Saneamento Básico; e
- Campinas: Plano Municipal de Recursos Hídricos e Plano Municipal de Saneamento Básico.

Como se observa, não é possível ainda afirmar se a existência de uma maior ou menor quantidade de políticas públicas municipais para as águas tem relação direta com os números evidenciados na tabela 2. Assim, há a necessidade de se investigar as causas que levam alguns planos diretores a conterem mais termos em referência à PNRH que outros. O município de Campinas, nesse sentido, apresentou apenas oito termos e conta com apenas dois planos municipais de recursos hídricos. Deve-se avaliar a correlação entre esses números, bem como entre eles e outros programas municipais não levantados aqui.

As cidades estudadas, como discutido, apresentam diversas políticas públicas municipais, que algumas vezes citam a PNRH. É dada uma ênfase aos Planos Municipais de Recursos Hídricos (PMRH), tendo sido o único instrumento citado em

todos os planos diretores. Os PMRH possivelmente (não é o foco desta pesquisa analisá-los) empenham trabalho mais robusto e concreto na definição dos instrumentos de gestão local de águas. Contudo, pela perspectiva do *policy design*, os planos diretores, uma vez que representam legislação mais abrangente e de maior hierarquia legislativa para a gestão municipal, correm riscos de promover ambiguidades ante os conceitos há muito estabelecidos em legislação federal.

Tais ambiguidades podem ter implicações negativas na implementação de políticas públicas. Se um conceito não se esclarece no momento da formulação, arrisca-se a criar barreiras de difícil transposição no momento de execução das políticas, limitando seu desempenho (Pascusi *et al.*, 2016). Assim, também se cria espaço para que a implementação seja conduzida de acordo com a pressão de atores interessados naquela política, o que pode gerar inconsistências ao longo da implementação, com a possibilidade de se afastar dos acordos estabelecidos na formulação para atender a esses interesses (Scheffer e Kauchakje, 2019).

A ambiguidade de políticas, apesar de derivar em parte das incertezas inerentes à implementação, sendo impossível eliminá-las completamente, vulnerabiliza a implementação quanto à “capacidade de controle, imposição (*enforcement*) de ações e padronização de resultados” (Lotta *et al.*, 2021). No caso das políticas urbanas e de saneamento, essas potenciais vulnerabilidades expõem o futuro das cidades aos interesses dos atores mais organizados e com maior capital político, de maneira a prevalecerem, por vezes, lógicas de mercado não necessariamente condizentes com o interesse público (Rolnik, 2009).

4 CONCLUSÕES

Os resultados desta pesquisa permitiram analisar, sob a abordagem do desenho de políticas públicas, o nível de ambiguidade de cinco planos diretores de municípios do interior do estado de São Paulo (Araraquara, Campinas, Jundiaí, Ribeirão Preto e São José do Rio Preto). A investigação se deu em comparação aos objetivos; aos instrumentos; e aos princípios diretrizes e fundamentos da PNRH. Além da ambiguidade, também foram examinadas quantitativamente as preponderâncias dessas variáveis em relação às outras, permitindo conhecer o quanto os planos diretores se dedicaram para falar das variáveis pertinentes.

A partir do exposto, a pesquisa observou a ocorrência, principalmente, de ambiguidades de objetivos e instrumentos. Isso se deu devido ao fato de os conceitos utilizados pelos planos diretores para tratar de gestão de recursos hídricos destoarem daqueles expressos na PNRH, dificultando a interpretação dos objetivos e dos princípios, das diretrizes e dos fundamentos. Da mesma maneira, os instrumentos mencionados nos planos diretores eram poucos, deixando muitos objetivos definidos com poucos comentários sobre como serão implementados. Essa observação, porém, pode encontrar solução em pesquisas futuras que se voltem, desta vez, para os PMRH.

Importante retomar que as políticas analisadas neste trabalho pertencem a dimensões distintas (urbano e ambiental), mas complementares, que, apesar de demonstrarem tendências de planejamento e gestão urbano-ambiental, ainda apresentam resquícios de uma divisão histórica na criação das políticas e dos instrumentos brasileiros. Essa setorização pode dificultar a concretização e a implementação de projetos que, muitas vezes, têm um objetivo comum.

Nesse sentido, torna-se crucial pensar em ações que visam à aproximação entre dimensões, aumentar a multidisciplinaridade e a interdisciplinaridade na criação de políticas públicas, a fim de definir e tratar problemáticas sociais e ambientais de maneira conjunta (Costa, 2000) e, eventualmente, reduzir possíveis ambiguidades. Cabe também investigar e compreender outros potenciais motivos que desafiam a implementação de políticas públicas, para que seja possível torná-las cada vez mais efetivas na sociedade brasileira. Por fim, a partir dos resultados obtidos nesta pesquisa, surgem novos questionamentos possíveis de investigação: os instrumentos estaduais ou municipais de gestão de águas manifestam ambiguidades de mesmo cunho ante a PNRH? As análises de ambiguidade em políticas públicas são suficientes para determinar em quais municípios ou estados a gestão de águas encontra-se menos fragilizada? O tratamento de diferentes dimensões de políticas para análise de ambiguidades pode indicar o nível de coesão de um arcabouço legal de um município?

REFERÊNCIAS

ARARAQUARA. Lei Complementar nº 850, de 11 de fevereiro de 2014. Estabelece a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara (PDPUA), revoga a Lei Complementar nº 350/2005 e alterações; e institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara (PDDPA), conforme estabelece o § 3º do art. 40 do Estatuto da Cidade. **Jornal Tribuna Imprensa**, Araraquara, 13 fev. 2014. Disponível em: <https://www.araraquara.sp.gov.br/governo/secretarias/desenvolvimento-urbano/plano-diretor>. Acesso em: 28 jul. 2024.

ARARAQUARA se destaca em mais um *ranking* de municípios melhores para se viver. **Prefeitura Municipal de Araraquara**, 3 jul. 2024. Disponível em: <https://www.araraquara.sp.gov.br/noticias/geral/araraquara-se-destaca-em-mais-um-ranking-de-municipios-melhores-para-se-viver>. Acesso em: 19 abr. 2025.

ARAÚJO, E. S. S.; LEISMANN, E. L. Plano Diretor Municipal: percepção de gestores públicos no processo de elaboração e revisão. **ComSuS**, v. 7, n. 2, p. 547-557, 2020.

BLOOM CONSULTING. **Brasil city brand ranking 2022**. São Paulo: Bloom Consulting, 2022. (Cidades brasileiras). Disponível em: https://www.bloom-consulting.com/pt/pdf/rankings/Bloom_Consulting_City_Brand_Ranking_Brasil.pdf.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 6, p. 470-474, 9 jan. 1997. Seção 1.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 23 ago. 2024.

CAMARGO, K. C. M. *et al.* Entrevista com Heloisa Soares de Moura Costa (IGC/UFMG): interseções entre planejamento urbano e ambiente. **Temáticas**, Campinas, v. 29, n. 58, p. 139-162, 2021.

CAMPINAS. Lei Complementar nº 189, de 8 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município de Campinas. **Diário Oficial do Município**, Campinas, 9 jan. 2018. Disponível em: <https://planodiretor.campinas.sp.gov.br/>. Acesso em: 28 jul. 2024.

CARVALHO, S. N. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 130-135, 2001.

CHINDARKAR, N.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Introduction to the special issue: “Conceptualizing effective social policy design: design spaces and capacity challenges”. **Public Administration and Development**, v. 37, n. 1, p. 3-14, 2017.

COSTA, H. S. M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 2, p. 55-71, 2000.

COSTA, H. S. M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de. (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 80-93.

COUCEIRO, S. R. M.; HAMADA, N. Os instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos na região Norte do Brasil. **Oecologia Australis**, v. 15, n. 4, p. 762-774, 2011.

CURLEY, C.; FEIOCK, R.; XU, K. Policy analysis of instrument design: how policy design affects policy constituency. **Journal of Comparative Policy Analysis**, v. 22, n. 6, p. 563-557, 2020.

GARRIDO, C. S.; JESUS FILHO, A. L. O Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul como instrumento de suporte financeiro para a prevenção de eventos hidrometeorológicos críticos no estado. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 33, p. 43-53, 2024.

GIL, J. S. B.; DIAS, N. W. Análise dos investimentos Fehidro realizados via Comitê das Bacias Hidrográficas do Rio Paraíba do Sul nas bacias priorizadas do estado de São Paulo. **G&DR**, v. 6, n. 1, p. 97-117, 2010.

HOWLETT, M. The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. **International Political Science Review**, v. 33, n. 5, p. 539-555, 2012.

HOWLETT, M. Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes. **Policy & Politics**, v. 48, n. 1, p. 49-65, 2020.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I.; WOO, J. J. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. **Policy & Politics**, v. 43, n. 2, p. 291-311, 2015.

JACOBI, P. R. Governança ambiental global: uma discussão precarizada. [Entrevista cedida a] IHU On-Line. **Instituto Humanitas Unisinos**, 31 maio 2012. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/510025-governanca-ambiental-global-a-discussao-ficara-precarizada-entrevista-especial-com-pedro-roberto-jacobi>. Acesso em: 19 abr. 2025.

JUNDIAÍ. Lei nº 9.321, de 11 de novembro de 2019. Revisa o Plano Diretor do município de Jundiaí; e dá outras providências. **Imprensa Oficial do Município de Jundiaí**, Jundiaí, 11 nov. 2019. Disponível em: <https://jundiai.sp.gov.br/planejamento-e-meio-ambiente/legislacao/leis-urbanisticas/>. Acesso em: 28 jul. 2024.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B.; LUI, L. Desenho de políticas públicas: análise da robustez das políticas de desenvolvimento das capitais brasileiras. **Teoria & Pesquisa**, v. 31, n. 3, p. 24-49, 2022.

LOTTA, G. S. *et al.* Efeito de mudanças no contexto de implementação de uma política multinível: análise do caso da reforma do ensino médio no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 395-413, 2021.

MACROPLAN. **Desafios da gestão municipal 2021**. Rio de Janeiro: Macroplan, 2021. (Análise executiva). Disponível em: https://desafiosdosmunicipios.com.br/assets/pdf/Sintese_Executiva_DGM_2021.pdf.

MACROPLAN. **Desafios da gestão municipal 2024**. Rio de Janeiro: Macroplan, 2024. (Análise executiva). Disponível em: <https://www.macroplan.com.br/p/desafios-da-gestao-municipal-2024/>.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000.

MOURA, A. M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: MOURA, A. M. M. (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 13-44.

PASCUSI, L. *et al.* **Managerialism** na gestão universitária: implicações do planejamento estratégico segundo a percepção de gestores de uma universidade pública. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, v. 9, n. 1, p. 37-59, 2016.

PORTUGAL JÚNIOR, P. S.; REYDON, B. P.; PORTUGAL, N. S. As águas minerais no Brasil: uma análise do mercado e da institucionalidade para uma gestão integrada e sustentável. **Revista Ambiente & Água**, v. 10, n. 2, p. 413-430, 2015.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255-271, 2007.

RIBEIRÃO PRETO. Lei Complementar nº 2.866, de 3 de maio de 2018. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor implantado pela Lei Complementar nº 501, de 31 de outubro de 1995, e modificado pela Lei Complementar nº 1.573, de 13 de novembro de 2003, na forma que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Ribeirão Preto, 3 maio 2018. Disponível em: <https://www.coderp.sp.gov.br/portal/planejamento/plano-diretor-do-municipio>. Acesso em: 28 jul. 2024.

RIZZOTTO, M. L. F.; COSTA, A. M.; LOBATO, L. V. C. Crise climática e os novos desafios para os sistemas de saúde: o caso das enchentes no Rio Grande do Sul/Brasil. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 141, p. 1-5, abr.-jun. 2024.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009.

SANTOS, M. R. R.; FREIRIA, R. C. O Estatuto da Cidade e seu potencial na implementação de infraestruturas verdes. **Labor & Engenharia**, v. 17, n. 1, p. 1-12, 2023.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Lei Complementar nº 651, de 14 de janeiro de 2021. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de São José do Rio Preto. **Diário Oficial**, São José do Rio Preto, 14 jan. 2021 Disponível em: <https://www.riopreto.sp.gov.br/plano-diretor>. Acesso em: 28 jul. 2024.

SCHEFFER, S. M.; KAUCHAKJE, S. Ambiguidades da política habitacional brasileira. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 7, n. 1, p. 51-65, jan.-mar. 2019.

WOLKMER, M. F.; PIMMEL, N. F. Política Nacional de Recursos Hídricos: governança da água e cidadania ambiental. **Sequência**, n. 67, p. 165-198, 2013.

Data da submissão em: 19 abr. 2025.

Primeira decisão editorial em: 3 jul. 2025.

Última versão recebida em: 4 ago. 2025.

Aprovação final em: 5 ago. 2025.