

Governança Multinível e Financiamento Internacional na Política Urbana: Tensões entre Eficiência Financeira e Participação Social no Programa João Pessoa Sustentável

Multilevel Governance and International Financing in Urban Policy: Tensions between Financial Efficiency and Social Participation in the *João Pessoa Sustentável* Program

Gobernanza Multinivel y Financiamiento Internacional en la Política Urbana: Tensiones entre Eficiencia Financiera y Participación Social en el Programa *João Pessoa Sustentável*

Grupo temático 07 – Gestão Social, poder local e desenvolvimento regional

André Luiz da Costa Gomes, Universidade Federal da Paraíba
Jaqueline Guimarães Santos, Universidade Federal da Paraíba

RESUMO

O enfrentamento às mudanças climáticas colocou as cidades no centro da agenda global de sustentabilidade, especialmente no Sul Global, onde restrições financeiras e desigualdades estruturais ditam o ritmo das intervenções. Nesse cenário, programas financiados por organismos multilaterais tornam-se peças-chave na conexão entre governança global e execução local. Este artigo caracteriza o Programa João Pessoa Sustentável (JPS), examinando a relação entre a execução do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e seus desdobramentos nos mecanismos de participação social no Complexo Beira Rio. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, estruturada como um estudo de caso fundamentado em análise documental e bibliográfica. Foram examinados o contrato de empréstimo, relatórios semestrais de execução e documentos do Plano Executivo de Reassentamento e Realocação (PERR), tratados por meio de Análise de Conteúdo. Os resultados indicam que, embora o JPS apresente desempenho consistente na execução financeira e na articulação institucional multinível, essa robustez administrativa não se traduz automaticamente em processos deliberativos, predominando um modelo apenas consultivo nas comunidades. A análise revela uma tensão central, qual seja, a eficácia técnica exigida pelo financiamento internacional nem sempre converge para uma governança urbana de fato inclusiva. Conclui-se que a efetividade climática no Sul Global depende não apenas da capacidade de execução de recursos, mas da habilidade de converter arranjos financeiros em mecanismos participativos que assegurem legitimidade territorial e justiça socioambiental.

Palavras-chave: governança multinível; financiamento internacional; sustentabilidade urbana; participação social; Sul Global.

ABSTRACT

The fight against climate change has placed cities at the center of the global sustainability agenda, particularly in the Global South, where financial constraints and structural inequalities dictate the pace of urban interventions. In this context, programs funded by multilateral organizations have become key links between global governance and local execution. This article characterizes the *João Pessoa Sustentável* (JPS) Program, examining the relationship between the financial execution provided by the Inter-American Development Bank (IDB) and its impact on social participation mechanisms within the *Complexo Beira Rio* territory. The research adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, structured as a case study based on documentary and bibliographic analysis. The loan agreement, semi-annual execution reports, and documents related to the Executive Resettlement and Relocation Plan (PERR) were examined through Content Analysis. The results indicate that, although the JPS demonstrates consistent performance in financial execution and multilevel institutional coordination, this administrative robustness does not automatically translate into deliberative processes; instead, a consultative model of community involvement prevails. The analysis reveals a central tension: the technical efficiency required by international financing does not always converge toward a truly inclusive urban governance. It is concluded that climate governance effectiveness in the Global South depends not only on the capacity to secure and execute resources but also on the ability to transform financial arrangements into participatory mechanisms that ensure territorial legitimacy and socio-environmental justice.



Keywords: multilevel governance; international financing; urban sustainability; social participation; Global South.

RESUMEN

El enfrentamiento al cambio climático ha situado a las ciudades en el centro de la agenda global de sostenibilidad, especialmente en el Sur Global, donde las restricciones financieras y las desigualdades estructurales dictan el ritmo de las intervenciones. En este escenario, los programas financiados por organismos multilaterales se convierten en piezas clave en la conexión entre la gobernanza global y la ejecución local. Este artículo caracteriza el Programa *João Pessoa Sustentável* (JPS), examinando la relación entre la ejecución del financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sus desdoblamientos en los mecanismos de participación social en el territorio del *Complexo Beira Rio*. La investigación adopta un enfoque cualitativo, de carácter exploratorio y descriptivo, estructurado como un estudio de caso fundamentado en el análisis documental y bibliográfico. Se examinaron el contrato de préstamo, informes semestrales de ejecución y documentos relativos al Plan Ejecutivo de Reasentamiento y Reubicación (PERR), tratados mediante el Análisis de Contenido. Los resultados indican que, aunque el JPS presente un desempeño consistente en la ejecución financiera y en la articulación institucional multinivel, esa robustez administrativa no se traduce automáticamente en procesos deliberativos, predominando un modelo consultivo de involucramiento comunitario. El análisis revela una tensión central, la eficacia técnica exigida por el financiamiento internacional no siempre converge hacia una gobernanza urbana de hecho inclusiva. Se concluye que la efectividad climática en el Sur Global depende no solo de la capacidad de captación y ejecución de recursos, sino de la habilidad de convertir los arreglos financieros en mecanismos participativos que aseguren la legitimidad territorial y la justicia socioambiental.

Palabras clave: gobernanza multinivel; financiamiento internacional; sostenibilidad urbana; participación social; Sur Global.

1 Introdução

O enfrentamento às mudanças climáticas constitui um dos maiores desafios políticos e institucionais da atualidade, exigindo mecanismos de coordenação que articulem diferentes escalas de governança. Historicamente, a agenda climática consolidou-se no regime internacional por meio de marcos institucionais relevantes, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, 1992), adquirindo novos contornos normativos e operacionais com a Agenda 2030 (United Nations, 2015) e o Acordo de Paris (UNFCCC, 2015). Nesse contexto, Barbi e Rei (2021) destacam que a implementação de metas globais, particularmente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com ênfase nos ODS 11 (cidades e comunidades sustentáveis) e ODS 13 (ação contra a mudança global do clima), demanda uma lógica de governança multinível, na qual a atuação paradiplomática e as redes transnacionais de municípios assumem papel estratégico na internalização das políticas climáticas no Sul Global.

Essa internalização pode ajudar na construção das possibilidades de novas estratégias para superar as adversidades no debate das mudanças climáticas. Os autores Guerra e Loio (2024) observam que a escassa cooperação entre países e a limitada força vinculante dos tratados climáticos dificultam a contenção do aquecimento global, reforçando a necessidade de instrumentos globais mais robustos em territórios multidiversos.

Assim, as cidades assumem relevância crescente, operando em um movimento definido por Orsi (2023) como local-global-local. Se antes as cidades eram vistas como causadoras da degradação ambiental, atualmente elas se colocam como territórios estratégicos para a implantação de soluções aos problemas socioambientais. São espaços diretamente expostos aos impactos climáticos e, particularmente, locais de formulação de políticas públicas de práticas concretas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Nesse cenário, destacam-se experiências urbanas no Sul Global, especialmente em países onde a formulação de políticas climáticas se dá sob condições de restrição orçamentária, desigualdades sociais e limitada capacidade administrativa, como é o caso do Brasil. A institucionalização recente através do Decreto



ARTIGO

11.550/2023, reforça esse movimento ao estabelecer mecanismos de coordenação, monitoramento e alinhamento das ações nacionais. Essa ação normativa do governo brasileiro amplia a base de planejamento das ações federais, fortalecendo os instrumentos e a governança multinível dentro das estratégias urbanas.

Na região Nordeste temos o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (CNE), integrando nove estados (CNE, 2019). O Consórcio Nordeste é uma iniciativa de cooperação entre os nove estados da região, criada para alinhar e fortalecer políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social. Atuando de forma integrada, o consórcio viabiliza compras públicas compartilhadas, atrai investimentos, promove parcerias com universidades e organismos nacionais e internacionais, além de ampliar a capacidade regulatória dos estados, contribuindo para reduzir desigualdades e valorizar a diversidade humana e ambiental do Nordeste e do Brasil (Consórcio Nordeste, 2023).

O Programa João Pessoa Sustentável (JPS) é uma iniciativa desenvolvida em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Prefeitura de João Pessoa. Sua proposta central é integrar soluções nas áreas de infraestrutura, sustentabilidade e gestão pública com o objetivo de gerar qualidade de vida e mitigar problemas em áreas vulneráveis da cidade. Entre seus objetivos específicos do programa estão: o fortalecimento dos instrumentos de planejamento e gestão urbana e a melhoria da qualidade de vida em ocupações irregulares, com foco na redução de riscos socioambientais (JOÃO PESSOA, 2022).

Entretanto, a adoção de programas financiados internacionalmente, como o JPS, exige uma análise crítica, visto que podem operar como instrumentos de legitimação de um discurso global de “cidades inteligentes”, alinhando-se, sobretudo, à lógica e às condicionantes dos financiadores externos. A partir do ponto de vista da ecologia política, problemas ambientais não são oriundos somente da ação humana e da natureza, são gerados também a partir de ações do capital. É sob essa perspectiva que programas dessa magnitude demandam uma leitura crítica a uma questão meramente descritiva. Conforme Blaikie e Brookfield (1987), os impactos ambientais e territoriais não podem ser visualizados de forma isolada das ações políticas e econômicas, sendo frequentemente atravessadas pelas relações de poder, desigualdades socioambientais e disputas nos espaços institucionais.

Portanto, é nesse sentido, que a aplicação de programas com financiamento internacional, como o JPS, exige um olhar crítico, uma vez que tais ações podem representar desejos externos mais do que os discursos locais. Ao analisar a natureza de grandes projetos urbanos (GPU), como é o caso do JPS, os autores Farias et. al (2023) destacam que o (GPU) funciona como mecanismos do sistema capitalista que iram priorizar a ação do capital, transformando ações de soluções locais em ação econômica, excluindo as populações vulneráveis ao acesso à cidade e aprofundando as desigualdades socioambientais. Crítica essa que podemos transportar para a análise das intervenções previstas no JPS.

Diante disso, este artigo tem como objetivo caracterizar o Programa João Pessoa Sustentável (JPS), examinando a relação execução do financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e suas implicações nos mecanismos de participação social no território do Complexo Beira Rio.

A relevância desta pesquisa reside na análise documental de como os mecanismos de financiamento internacional, aqui representados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), deixam de atuar exclusivamente como instrumentos financeiros e passam a influenciar a configuração dos arranjos institucionais, com reflexos nas dinâmicas de participação dos entes locais.

Esta pesquisa é oriunda de um processo de aprofundamento analítico do Programa João Pessoa Sustentável (JPS), desenvolvido no âmbito das reflexões críticas conduzidas pelo Grupo de Estudos e Pesquisas em Organizações, Sociedade e Natureza (GEPOS/UFPB). O estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada em análise documental e bibliográfica, estruturada sob a lógica do estudo de caso (YIN, 2001).

A investigação baseou-se no exame de documentos institucionais e normativos, incluindo o Contrato de Empréstimo firmado entre a Prefeitura Municipal de João Pessoa e o Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID), o Plano Executivo de Reassentamento e Realocação (PERR/2023), o Regulamento Operacional do Programa, o Marco de Gestão Ambiental e Social (MGAS), além dos Relatórios Semestrais de Progresso e Desembolso (2024). Para alcançar os objetivos, foram utilizados dados secundários provenientes de bases públicas e relatórios oficiais (IBGE, BID e Prefeitura Municipal), com o objetivo de contextualizar os indicadores socioambientais e institucionais associados ao programa.

O tratamento analítico do material foi realizado por meio da Análise de Conteúdo (Bardin, 2016), permitindo a identificação de categorias centrais como: financiamento internacional, arranjos institucionais e participação social, e a interpretação dessas categorias e seus reflexos entre as condicionantes externas e dinâmicas locais no contexto do Sul Global. Reconhece-se, por fim, que se trata de um estudo inicial baseado em um estudo de caso, composto por dados secundários, cuja contribuição reside não na generalização, mas na produção de contribuições analíticas relevantes para a compreensão da governança climática urbana em contextos semelhantes.

Desse modo, a contribuição central deste trabalho consiste em evidenciar as tensões que emergem a partir da implantação de projetos de grande escala, demonstrando que tais iniciativas, frequentemente, entram em conflito com a realidade das comunidades, repercutindo inclusive nos espaços deliberativos e nos seus modos de vida. Nesse sentido, o artigo oferece subsídios para compreender os limites da administração municipal em contextos do Sul Global, especialmente diante das condicionantes associadas ao financiamento externo, contribuindo para o preenchimento de lacunas na literatura que discute a materialização da agenda global em práticas territoriais concretas.

O presente artigo está estruturado em capítulos além desta introdução. O próximo apresenta o referencial teórico, em que aborda os conceitos de governança multinível e sustentabilidade urbana, e, a seção que se dedica à análise e discussão dos resultados, focando no financiamento do BID e na intervenção territorial no Complexo Beira Rio. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

2 Governança Multinível

Na concepção de multinível, Vandenbergue (2011) argumenta que o mundo começou a fazer parte de uma rede complexa de linhas sobrepostas de um sistema fragmentado de instituições. Segundo o autor, o mundo se encontra dividido em camadas de governança, nas quais múltiplos atores – estatais ou não estatais – interagem de maneira dinâmica, se movimentando para além das formas tradicionais. Portanto, essa perspectiva permite compreender que os processos da formulação das políticas públicas começam a ser construídos por múltiplas forças.

Entretanto, mesmo que nenhum arranjo de governança seja isento de falhas, os modelos policêntricos oferecem perspectivas mais relevantes para a construção das políticas públicas de grande impacto. Segundo Cruz (2024), é a partir do monitoramento recíproco entre os atores envolvidos ao combinarem competência, cooperação e acordos institucionais, que podem alcançar uma gestão mais estável e menos predatória. É nos campos das políticas climáticas, que essa dinâmica se tornou impactante, pois a complexidade das mudanças climáticas começou a exigir maior energia e a incorporação de múltiplos pontos de ação. Para Cruz (2024) a coesão regional se consolida através de uma estrutura policêntrica, a partir de uma governança multinível, multiescalar e com participação cidadã. Portanto, para existir uma governança colaborativa, deve-se ter a participação das instituições públicas, para contrapor os anseios dos atores vinculados ao capital internacional.

Portanto, avançando nas reflexões contemporâneas da literatura, Cruz (2024) retoma o debate sobre governança multinível a partir da realidade latino-americana, marcada por desigualdades sociais, corrupção e capacidade institucional limitada. O autor enfatiza que os modelos policêntricos de governança só se tornam efetivos quando incorporados aos mecanismos de cooperação multiescalar e de inclusão social, sob risco de desequilíbrio e fragilizar a aplicação das políticas públicas.

A necessidade de articular diferentes níveis de governo – internacional, nacional e local – além de atores não estatais, consolidou-se como um dos principais referenciais teóricos na formulação e implementação de políticas

públicas diante de problemas globais, como as mudanças climáticas, criando a noção de governança multinível. No debate nacional, Pessoa (2011) já chamava atenção para o conceito de policentrismo como chave analítica para entender a organização urbana e a gestão das cidades brasileiras. Segundo a autora, mais do que um arranjo institucional, o policentrismo deve ser interpretado como prática de governança que envolve diferentes centros de decisão, interligados por fluxos de poder e recursos. Essa percepção destaca como o potencial multinível de cooperação pode auxiliar na superação dos desafios que emergem nas cidades.

Como destacam Bortot, Scaff e Souza (2023), a atuação dos organismos multilaterais vai além de aporte financeiro, incluindo a difusão de agendas e a transferência de políticas, o que evidência a forma como essas instituições pensam prioridades e condicionam as ações e escolhas locais. Embora a parceria com organismos multilaterais viabilize a ação de projetos urbanos de grande impacto, também condiciona a agenda local a diretrizes externas, estabelecendo parâmetros de elegibilidade, prazos e prioridades.

3 Políticas Públicas e a Sustentabilidade Urbana

A sustentabilidade urbana deve ser analisada a partir do território como foco central da vida social. Para Milton Santos (2005) o território não se restringe à dimensão física, mas como resultado da ação humana e das dimensões políticas e econômicas que nele se constroem. O espaço urbano, nessa perspectiva, revela tanto a desigualdade e a divisão que são produzidas pela globalização, quanto às possibilidades de resistência e reorganização social. Essa concepção crítica do território como “usado” e não apenas como dado, permite interpretar o espaço urbano como um produto das relações sociais, econômicas e políticas, sendo simultaneamente um espaço de reprodução das desigualdades e um campo de disputas institucionais, para compreender os limites e as potencialidades das políticas urbanas voltadas para a sustentabilidade¹.

Nessa perspectiva, o debate sobre a sustentabilidade urbana no Brasil é fortalecido pelas contribuições de Sotto et al. (2019), que posicionam as dimensões de mitigação, adaptação e resiliência como eixos centrais. Para os autores, a sustentabilidade não pode ser reduzida a meras saídas técnicas; ela exige a articulação de marcos regulatórios robustos, como a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). Juntos, esses instrumentos operam como mecanismos que institucionalizam a agenda sustentável na escala local, transformando diretrizes abstratas em ações estatais concretas, podendo assim, sequestrar a governança dos territórios.

Embora esse caráter normativo seja fortemente orientado por metas globais, especialmente pelo ODS 11 da Agenda 2030, que visa cidades mais inclusivas e resilientes, a aplicação dessas leis não ocorre no vácuo. Nesse sentido, as autoras Stoll e Schonardie (2025) argumentam que uma governança urbana só é eficaz quando amparada por processos democráticos. Para que as metas sustentáveis deixem de ser apenas protocolares, é indispensável integrar a participação cidadã na formulação e no monitoramento das políticas públicas. É esse envolvimento popular que assegura que as mudanças no território reflitam os anseios da comunidade, garantindo legitimidade social ao controle das transformações urbanas.

Em perspectiva internacional, Galvão (2020) argumenta que a Agenda 2030 e os ODS configuram uma nova ordem de racionalidade do desenvolvimento global, capaz de articular atores estatais, organismos multilaterais e atores não-estatais em torno de compromissos urbanos. Contudo, essa agenda enfrenta limites evidentes, se, por um lado: estabelece parâmetros normativos globais que orientam políticas urbanas locais, por outro, a dependência financeira e a diversidade das capacidades institucionais tornam as administrações locais vulneráveis à instrumentalização retórica da sustentabilidade. Como argumentam Maia e Leite (2022), o alcance da Agenda 2030 depende diretamente da superação de restrições financeiras e institucionais, o que coloca em destaque a necessidade de instrumentos de financiamento que mantenha a governança independente.

¹ Para Milton Santos (2005), o território deve ser compreendido como território usado, isto é, resultado das práticas sociais, políticas e econômicas que nele se materializam. Diferente de uma visão meramente física ou natural, o território usado expressa tanto desigualdades estruturais quanto possibilidades de transformação social.



Assim, a análise da sustentabilidade urbana exige reconhecer simultaneamente sua força normativa e seus desafios de implementação, sobretudo, em países do Sul Global, onde as condições de desigualdades e restrição financeira tornam ainda mais complexo os planos socioambientais. Portanto, essa necessidade de controle social e legitimidade democrática ganha contornos críticos ao observarmos o Complexo Beira Rio (CBR), principal eixo de intervenção do Programa João Pessoa Sustentável (JPS). Embora o projeto se ampare tecnicamente em justificativas de resiliência e mitigação de riscos ambientais, a realidade pode revelar um descompasso entre o planejamento estatal e a realidade das comunidades atingidas. Os desafios impostos pelos processos de realocação e as resistências dos moradores evidenciam que, sem uma governança de fato participativa, o programa corre o risco de se tornar mais um Grande Projeto Urbano (GPU) que aprofunda a desigualdade socioambiental em vez de superá-la. É a partir desse cenário de tensões que se inicia a análise e discussão dos dados a seguir.

4 Analisando o Programa João Pessoa Sustentável (JPS): Entre a Estratégia Urbana e a Governança Financeira Multinível

Dentro do desenho institucional do Programa JPS, o Plano Executivo de Reassentamento e Realocação (PERR) constitui o principal instrumento operacional para a gestão do deslocamento das famílias afetadas no Complexo Beira Rio. Embora o PERR estabeleça diretrizes de compensação e mitigação em conformidade com as salvaguardas do BID (JOÃO PESSOA, 2022), a implementação prática revela um paradoxo: o programa demonstra alta performance financeira e eficiência institucional no desembolso de recursos, mas ainda enfrenta gargalos críticos na transição de um perfil de participação meramente consultivo para um processo efetivamente deliberativo nas comunidades.

Nesse sentido, a experiência do JPS exemplifica a tensão entre inovação institucional e dependência financeira: se por um lado o financiamento externo amplia a capacidade de implantação, por outro, impõe condicionantes que podem restringir sua autonomia decisória. Trata-se, em última instância, de uma relação conflitante entre a fonte de recursos, e a definição das estratégias de intervenção.

A análise do Programa João Pessoa Sustentável (JPS) permite compreender como a agenda de governança climática urbana se materializa em contextos locais do Sul Global. Partindo da articulação entre financiamento internacional, arranjos institucionais e execução territorial, esta seção examina os avanços e as contradições de um programa que combina instrumentos de inovação institucional com condicionantes externas que moldam sua trajetória. O objetivo é interpretar de que modo os mecanismos de planejamento, financiamento e participação social configuram uma experiência singular, mas também revelam tensões típicas da implementação de políticas públicas de grande impacto urbano, ambiental e social, marcadas por desigualdades estruturais.

O Programa João Pessoa Sustentável (JPS) é uma ação de gestão e requalificação urbana estabelecida mediante uma parceria entre a Prefeitura de João Pessoa e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa é amplo, reunindo desde a recuperação ambiental de áreas degradadas até o fortalecimento das políticas de habitação e regularização fundiária, visando a modernização de instrumentos de planejamento e *accountability* administrativa. A prioridade recai sobre territórios, como o Complexo Beira Rio (CBR), além de áreas de risco ambiental e social historicamente vulneráveis (JOÃO PESSOA, 2022).

A busca por transparência manifesta-se, neste estudo, a partir da análise documental das consultas públicas realizadas no processo de implantação do Plano Executivo de Reassentamento e Realocação (PERR), em setembro de 2023 (JOÃO PESSOA, 2023). Voltado às comunidades situadas às margens do Rio Jaguaribe — área marcada por múltiplas vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais, o PERR constitui um instrumento normativo relevante para compreender como o Programa estrutura formalmente seus mecanismos de participação social. Nesse cenário, a investigação concentra-se na interpretação dos dispositivos institucionais e dos registros oficiais, buscando examinar em que medida o desenho participativo previsto se articula com os princípios de governança e transparência estabelecidos pelo programa.



Figura 1 Consulta Pública do Plano de Reassentamento e Relocalização (PERR) da Comunidade Padre Hildon Bandeira (1ª etapa).

Fonte: Acervo das Consultas Públicas Programa João Pessoa Sustentável.



Figura 2 Santa Clara – Consulta Pública do Plano de Reassentamento e Relocalização (PERR).

Fonte: Acervo das Consultas Públicas Programa João Pessoa Sustentável.

A análise dos registros oficiais das plenárias (Figuras 1 e 2) e dos documentos do PERR revela que os mecanismos de participação são, na prática, majoritariamente consultivos devido ao seu caráter de plenária expositiva. Embora representem um avanço em termos de participação, esses dispositivos não garantem instâncias de deliberação real ou de compartilhamento decisório, pois estão vinculados aos pontos explanados. Como aponta Araújo (2022), a criação de valor público depende da participação ativa na escolha de alternativas e no controle dos recursos, algo que parece distante do desenho atual do Programa. É preciso questionar, portanto, se o modelo adotado em João Pessoa busca uma construção democrática ou se permanece restrito a uma lógica de validação de decisões pré-moldadas. No limite, a efetivação da justiça socioambiental no CBR exige mais do que escuta; demanda uma coparticipação capaz de enfrentar as desigualdades históricas do território, mesmo que tenham que enfrentar a lógica internacional e seus prazos de execução do financiamento.



ARTIGO

O financiamento do JPS estrutura-se em um modelo de governança multinível mediado pelo BID. Ao analisarmos o JPS, percebe-se como a governança multinível se materializa no meio urbano através de um arranjo financeiro robusto entre o município de João Pessoa e o BID. O contrato, que totaliza US\$159,4 milhões, dividido em US\$100 milhões oriundo do BID e o restante contrapartida local (BID; PMJP, 2019), coloca João Pessoa dentro de uma engrenagem complexa. Como sugere Vandenbergue (2011), esse tipo de parceria representa a inserção da gestão municipal em uma rede ampla e complexa, onde as decisões e os fluxos de recursos muitas vezes atravessam as tomadas de decisões locais, ele se torna um novo elemento dentro dos ritmos, normas e perspectivas prioritárias. Portanto, esse arranjo garante previsibilidade financeira, mas também condiciona a agenda local às diretrizes dos financiadores externos, configurando um caso típico de dependência do financiamento internacional.

Essa influência é o que Bortot, Scaff e Souza (2023) classificam como o papel dos organismos multilaterais enquanto agenda. No caso específico do JPS, o fato de mais de 60% do capital do Programa ser externo, reforça essa dependência, exigindo um olhar mais atento sobre as decisões e escolhas locais e, como elas, acabam condicionando os parâmetros técnicos locais aos internacionais. Os números da execução financeira, inclusive, mostram uma máquina administrativa bem fluida. Até dezembro de 2024, os desembolsos saltaram para aproximadamente US\$57 milhões, superando as metas anuais previstas (PMJP, 2024^a; 2024b). Entretanto, se do ponto de vista da gestão há uma coordenação financeira eficiente entre os atores multiníveis, a teoria de Cruz (2024) nos lembra que em modelos policêntricos só se sustenta quando a eficiência institucional caminha junto à inclusão social. As metas orçamentárias cumpridas é um avanço de procedimento, mas não garante, por si só, que o projeto tenha conquistado legitimidade junto à população que vive no território.

Essa distinção entre êxito financeiro e efetivação da participação social, é onde a análise ganha peso ao ser confrontada com a visão de Milton Santos (2005) sobre o território usado. O CBR não pode ser visto como um laboratório para intervenções, é um espaço pulsante, atravessado por relações sociais, de poder e desigualdades que o gráfico de desembolso não alcança. Por isso, a aceleração do fluxo de capital precisa ser lida com bastante cautela. Sob a ótica da ecologia política (Blaikie; Brookfield, 1987) e da crítica dos Grandes Projetos Urbanos (Farias et.al., 2023), o Programa JPS margeia o risco de seguir a lógica de modernização territorial que prioriza o capital financiador em detrimento das populações vulneráveis locais. Afinal, possivelmente, as intervenções socioambientais não são neutras, podem carregar consigo disputas institucionais e econômicas que podem esconder processos de exclusão sob o discurso da sustentabilidade.

A grande tensão que o JPS evidencia reside justamente na fragilidade dos diálogos. Embora os documentos do PERR apontem um esforço nas realizações de plenárias de consulta pública como já evidenciamos, a análise revela que a participação ainda se dá em um formato meramente expositivo e consultivo, sem poder de decisão. Para que a governança multinível não seja apenas um arranjo superior, ela precisa ter caráter policêntrico, permitindo que múltiplos atores, inclusive a comunidade local, participem de forma articulada (Pessoa, 2011). Como defendem Araújo (2022) e Stoll e Schonardie (2025), a criação de valor público e a verdadeira sustentabilidade depende de processos democráticos onde a participação seja deliberativa e respeitada.

O que temos observado no caso de João Pessoa, portanto, é um programa de inegável tamanho financeiro e alinhamento com a agenda 2030, mas que ainda engatinha no grande desafio de consolidar uma governança participativa de fato. A transferência eficiente de recursos, por mais que necessária que seja, pois sem ela não existiriam as intervenções, não substitui a urgência de uma gestão que reconheça as possibilidades transformadoras do território sem ignorar a afetividade local. O desafio posto não é apenas técnico ou normativo, é o de transformar o modelo consultivo visto nas consultas públicas, em uma participação coparticipativa mais efetiva, onde o financiamento e os atores estatais sirvam, prioritariamente, para enfrentar as desigualdades das comunidades sob intervenção, como no Complexo Beira Rio (CBR).

O CBR é o núcleo com maior visibilidade do JPS, integrando ações de habitação, reassentamento e infraestrutura verde em comunidades vulneráveis. O Relatório de Avaliação Ambiental e Social (RAAS) e o Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS), associados aos mapas comunitários, evidenciam diferentes níveis de impacto: afetação total na comunidade São Rafael (140 imóveis), afetação reduzida em Vila Tambauzinho (8

imóveis) e predominância de permanência em Brasília de Palha (115 imóveis não afetados) (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2024d)

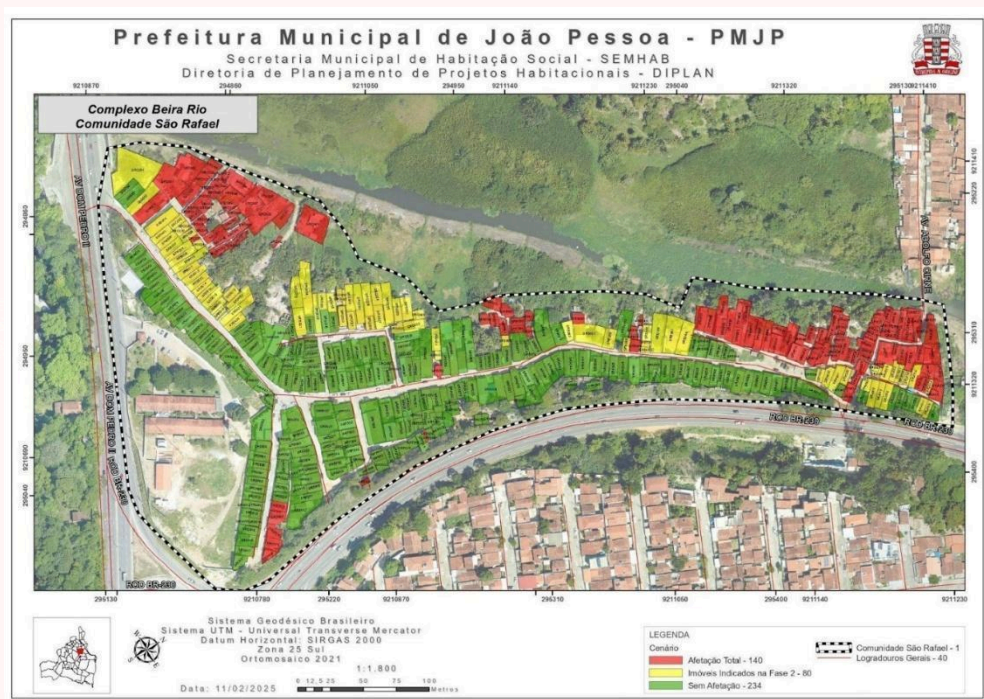


Figura 3 - Mapa da comunidade São Rafael - cenário de reassentamento.

Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa. Mapa da comunidade São Rafael - Complexo Beira Rio (CBR), João Pessoa: SEMHAB/DIPLAN, 2025

A comunidade São Rafael assume o coração desta análise, porque é lá que o Programa JPS demonstra sua maior força de intervenção, o deslocamento em massa, o reassentamento de mais de 840 famílias diante da previsão de mais de 676 unidades habitacionais, esbarramos em um dilema. Essa lacuna nos dados oficiais (PMJP, 2024e) vai além de uma falha documental, ela é o retrato fiel de um desafio crônico no Sul Global, onde o planejamento desenhado não se encaixa na complexidade material do território. Essa distância fica ainda mais evidente quando comparamos a comunidade São Rafael com outras localidades, como Brasília de Palha, onde a permanência no local foi a tônica. Essa desigualdade no tratamento mostra que o projeto não é uma régua única; ele se dobra conforme as disputas e negociações institucionais de cada trecho. Como nos ensinou Milton Santos (2005), o território é “usado”, é vivo, e não pode ser dado, ou reduzido a um objeto técnico de requalificação. No CBR, a governança urbana se revela não por gráficos de execução financeira, mas pela forma com que decisões atingem cada grupo de moradores.

Nesse cenário, a literatura recente nos ajuda a colocar luz na análise, Guerra e Loio (2024) e Silva e Merida (2024) já alertavam que o dinheiro internacional e os arranjos modernos de gestão perdem o fôlego quando não encontram uma base de decisão verdadeiramente compartilhada. Somando a isso, Carpentieri e Reis (2024) reforçam que as desigualdades estruturais da nossa região acabam filtrando as agendas globais. No caso do JPS, o que vemos é que ter fôlego financeiro para investir, não desaparece com as tensões entre financiadores e o direito das populações vulneráveis.

O que o CBR nos ensina, portanto, não é sobre um aspecto institucional isolado, mas sobre a complexidade de tentar equilibrar financiamento externo e complexidade local. A experiência deixa claro que a qualidade de uma governança climática multinível não deve ser medida somente pelo viés econômico ou por consultas



públicas protocolares, mas sim pela capacidade real de transformar recursos em inclusão socioambiental, principalmente, sensíveis aos territórios. No fim, o caso do JPS deixa claro que aplicar a agenda climática no Sul Global envolve uma tensão constante entre os atores da governança multinível. Se por um lado a governança multinível (Vandenbergue, 2011; Cruz, 2024) pode robustecer o planejamento, sua eficácia real depende de mecanismos que tirem a participação popular do plano figurativo. Olhando pelo prisma de Milton Santos (2005), o Complexo Beira Rio deixa de ser um mero "setor de intervenção técnica" para se revelar como um território vivo, marcado por feridas históricas e disputas de poder que a burocracia nem sempre alcança.

Considerações finais

Este estudo se propôs a olhar para o Programa João Pessoa Sustentável (JPS) além das cifras, buscando entender como o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) molda, e por vezes limita a participação social no Complexo Beira Rio CBR). Ao investigar esse arranjo de governança multinível, ficou claro que aplicar modelos globais em um território marcado por desigualdades históricas, como o de João Pessoa, exige muito mais do que competência técnica ou fôlego financeiro.

O que os dados revelam é um programa que opera em "duas velocidades" distintas. No plano administrativo e financeiro, o JPS mostra um desempenho sólido e uma articulação eficiente entre o município e o organismo internacional, ampliando a capacidade de investimento local e inserindo a cidade em redes globais de governança (Vandenbergue, 2011; Cruz, 2024). No entanto, essa fluidez orçamentária não se traduz, na mesma medida, em processos decisórios que incluam o cidadão de forma real. A robustez dos números, infelizmente, não garante a inclusão no território.

A investigação demonstra que, embora o JPS siga os protocolos da Agenda 2030 e realize as consultas previstas, o modelo de participação ainda é, em essência, consultivo — ou seja, a população é convidada a ouvir, mas raramente a decidir. Sob o prisma de Milton Santos (2005) e da ecologia política, entendemos que o CBR é um "território usado", um espaço de vida que não cabe inteiramente em planilhas de metas. As tensões entre o planejamento técnico e a realidade das comunidades afetadas mostram que a sustentabilidade urbana não pode ser medida apenas pelo cumprimento de prazos ou desembolsos, mas pelo impacto real na vida de quem habita o lugar.

A principal contribuição deste trabalho é evidenciar que a governança climática mediada por bancos internacionais funciona como uma faca de dois gumes: fortalece as instituições, mas também engessa a agenda local sob condicionantes externas. Mais do que isso, é necessário questionar a própria natureza dos mecanismos de escuta adotados: seriam as consultas públicas o formato mais adequado para captar as dores de quem sofre a intervenção, ou funcionam apenas como ritos burocráticos de validação? Existe um risco real de que o JPS, sob o manto da sustentabilidade, acabe reproduzindo uma lógica de modernização territorial que prioriza a valorização do capital e a fluidez institucional em detrimento das populações vulneráveis.

Reconhece-se que este estudo, baseado em dados secundários e documentos oficiais, ainda não alcança a voz direta dos moradores, o que abre um caminho necessário para pesquisas futuras. Investigar se esses espaços de fala permitem uma influência real ou se apenas normalizam os conflitos locais é fundamental para evitar que a modernização urbana se torne, mais uma vez, um espaço de exclusão. Estudos futuros sobre "gentrificação verde" e avaliações dos reassentamentos poderão dizer se o programa entregou, de fato, a justiça socioambiental que promete ou se apenas remodelou o território para o mercado.

Em última análise, o caso de João Pessoa ensina que a eficácia da governança no Sul Global não reside na velocidade do gasto, mas na sensibilidade com o território. Para que a sustentabilidade seja plena, o modelo de gestão precisa deixar de ser uma validação das decisões tomadas no topo e passar a ser uma construção coletiva que equilibre a intervenção internacional com o respeito real aos sujeitos que vivem na cidade.

Agradecimentos

Este trabalho é resultado de um processo coletivo de diálogo, reflexão e construção acadêmica. Agradecemos aos colegas do GEPOS/UFPB pelo ambiente de colaboração, escuta qualificada e debate crítico, que foram fundamentais para o amadurecimento das ideias aqui desenvolvidas.

Agradecemos, igualmente, ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFPB (PPGP/UFPB) pelo suporte institucional e pelo compromisso com a formação de pesquisadores capazes de contribuir, de maneira crítica e propositiva, para o fortalecimento da gestão pública no Brasil.

Referências

- Acervo das Consultas Públicas Programa João Pessoa Sustentável. Disponível em: <https://jpsustentavel.joaopessoa.pb.gov.br/consulta-publica/>. Acesso em: fev. 2026.
- Araújo, M. A. D. de. (2022). *Gestão pública contemporânea no Brasil: desafios e perspectivas* (2. ed.). Atlas.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento. (2025). *Site institucional*. <https://www.iadb.org/pt>
- Banco Interamericano de Desenvolvimento, Prefeitura Municipal de João Pessoa. (2019). *Contrato de Empréstimo n.º 4928/OC-BR – Programa João Pessoa Sustentável*. PMJP/BID. <https://biblioteca.joaopessoasustentavel.com>
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (Edição revista e ampliada). Edições 70. <https://pt.scribd.com/document/696868930/Laurence-Bardin-Analise-de-Conteudo-2016-1>
- Barbi, F., & Rei, F. C. F. (2021). Mudanças climáticas e a agenda de adaptação nas cidades brasileiras. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 12(1), 1–34.
- Blaikie, P., & Brookfield, H. (1987). *Land degradation and society*. Methuen.
- Blanco Cruz, L. A. (2024). Reflexiones sobre el modelo de gobernanza y el policentrismo en las áreas metropolitanas. *OPERA*, (34), 57–81.
- Brasil. (2023). Decreto nº 11.550, de 5 de junho de 2023: Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11550.htm
- Bortot, C. M., Scaff, E. A. da S., & Souza, K. R. (2023). Atuação dos organismos multilaterais para a governança global: difusão e transferência de políticas educacionais. *Revista on-line de Política e Gestão Educacional*, 27(00), e023026. <https://doi.org/10.22633/rpge.v27i00.18072>
- Consórcio Nordeste. (2023). *O Consórcio*. <https://www.consorcionordeste.gov.br/p/o-consorcio>
- Farias, A., Pantoja, L. M., Silva, C. N. da, & Almeida, J. E. S. de. (2023). Grandes projetos urbanos e distribuição desigual dos danos e riscos na Amazônia: O caso da macrodrenagem da bacia da Estrada Nova, em Belém (PA). *OKARA: Geografia em debate*, 17(2), 368–379. <http://www.okara.ufpb.br>
- Galvão, T. (2020). The 2030 international order and the future of global development. *Meridiano 47 – Journal of Global Studies*, 21, e21014. <https://doi.org/10.20889/M47e21014>
- Guerra, S., & Loio, L. (2024). O direito internacional público e a governança global climática. *De Jure*, 22(39), 181–197.
- João Pessoa (Município). (2022). *Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável do Município de João Pessoa – João Pessoa Sustentável: Regulamento Operacional do Programa*. Prefeitura Municipal. https://jpsustentavel.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Regulamento-JPS_Operacional_do_Programa_versao_novembro_2022_.pdf



ARTIGO

João Pessoa (Município). (2023). *Plano Executivo de Reassentamento e Relocalização – PERR*. Prefeitura Municipal. <https://ipsustentavel.joaopessoa.pb.gov.br/>

Maia, A. F. da S., & Leite, B. F. W. (2022). Financiamento ao desenvolvimento alinhado aos ODS da ONU: a reorientação estratégica do BDMG. *Revista Tempo do Mundo*, (29), 271–291. <http://dx.doi.org/10.38116/rtm29art8>

Orsi, R. A. (2023). As mudanças climáticas globais e as cidades: a inserção da problemática nas políticas públicas locais. *Simbiótica*, 10(3), 96–113.

Pessoa, R. P. P. (2011). Em busca de uma definição de policentrismo urbano para as metrópoles brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 13(2), 65–79. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2011v13n2p65>

Prefeitura Municipal de João Pessoa. (2020). *Marco de Gestão Ambiental e Social do Programa João Pessoa Sustentável*. PMJP.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. (2024a). *Relatório Semestral Consolidado de Progresso – Programa João Pessoa Sustentável: 1º semestre de 2024*. PMJP.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. (2024b). *Relatório Semestral Consolidado de Progresso – Programa João Pessoa Sustentável: 2º semestre de 2024*. PMJP.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. (2024c). *Regulamento Operacional do Programa João Pessoa Sustentável*. PMJP.

Prefeitura Municipal de João Pessoa. (2024d). *Relatório de Avaliação Ambiental e Social (RAAS) e Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS) – Programa João Pessoa Sustentável: Complexo Beira Rio*. PMJP. <https://biblioteca.joaopessoasustentavel.com>

Prefeitura Municipal de João Pessoa. (2024e). *Plano Executivo de Reassentamento e Realocação (PERR) – Complexo Beira Rio*. PMJP. <https://biblioteca.joaopessoasustentavel.com>

Programa João Pessoa Sustentável. (2023). *Consulta pública*. <https://ipsustentavel.joaopessoa.pb.gov.br/consulta-publica/>

Santos, M. (2005). O retorno do território. *OSAL: Observatorio Social de América Latina*, 6(16). <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>

Silva, J. L. da, & Merida, C. (2024). O papel dos municípios brasileiros na governança climática: desafios jurídicos e oportunidades para a ação local. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 22(12), 1–21.

Sotto, D., Ribeiro, D. G., Abiko, A. K., Sampaio, C. A. C., Navas, C. A., Marins, K. R. de C., Sobral, M. do C. M., Philippi Jr., A., & Buckeridge, M. S. (2019). Sustentabilidade urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação. *Estudos Avançados*, 33(97), 61–80. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.004>

Stoll, S. L., & Schonardie, E. F. (2025). Os sentidos da sustentabilidade urbana frente à emergência climática. *Revista de Estudos Interdisciplinares*, 7(4). <https://doi.org/10.56579/rei.v7i4.2202>

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (5. ed.). Bookman. http://maratavarespsictics.pbworks.com/w/file/fetch/74304716/3-YIN-planejamento_metodologia.pdf