

PROGRAMA JOÃO PESSOA SUSTENTÁVEL: O DILEMA ENTRE A SUSTENTABILIDADE URBANA E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

ANDRE LUIZ DA COSTA GOMES
UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA UFPB

JAQUELINE GUIMARÃES SANTOS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS

Introdução

As cidades brasileiras enfrentam desafios complexos no campo da governança e participação cidadã, especialmente em áreas urbanas. A ausência de planejamento não é acidental, mas resultado de um modelo de desenvolvimento urbano que historicamente priorizou interesses privados e econômicos em detrimento da justiça social. O presente estudo tem por objetivo caracterizar o programa João Pessoa Sustentável (JPS), especialmente o Complexo Beira Rio, e refletir criticamente sobre os limites e as potencialidades do programa JPS.

Fundamentação e Discussão

A governança pública é mais do que um conjunto de mecanismos administrativos, esse conceito se apresenta no contexto da articulação de diversos atores estatais e não estatais na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas. Nesse processo, a gestão pública passa a ser compreendida como um mecanismo de incentivo à participação cidadã, transparente e que busca o valor público, tendo o Estado papel de mediador. Contudo, a governança participativa apresenta limites estruturais decorrentes da captura institucional por interesses financeiros (Teixeira; Zhouri; Motta, 2020).

Conclusão

O Programa João Pessoa Sustentável, em especial sua experiência no Complexo Beira Rio, evidencia as contradições que atravessam os atuais projetos urbanos brasileiros. Ao mesmo tempo em que abre espaços de participação popular, fortalece instrumentos de transparência e propõe intervenções orientadas pela sustentabilidade socioambiental, o programa também se submete a lógica tecnocrática e ao enquadramento neoliberal de financiamento de organismos multilaterais, que tendem a condicionar a autonomia local e a reduzir a participação cidadã a momentos consultivos.

Referências

JOÃO PESSOA (Município). Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável do Município de João Pessoa - João Pessoa Sustentável: Regulamento Operacional do Programa. João Pessoa: Prefeitura Municipal, 2022. Disponível em: https://jpsustentavel.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Regulamento-JPS_Operacional_do_Programa_versao_novembro_2022_.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025. TEIXEIRA, R. O. S.; ZHOURI, A.; MOTTA, L. D. Os estudos de impacto ambiental e a economia de visibilidades do desenvolvimento. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 36, n. 105, 2020.

Palavras Chave

Sustentabilidade urbana, Governança participativa, Programa João Pessoa Sustentável

PROGRAMA JOÃO PESSOA SUSTENTÁVEL: O DILEMA ENTRE UMA CIDADE INTELIGENTE E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

1. INTRODUÇÃO

As cidades brasileiras enfrentam desafios complexos no campo da governança e participação cidadã, especialmente em áreas urbanas. A ausência de planejamento não é acidental, mas resultado de um modelo de desenvolvimento urbano que historicamente priorizou interesses privados e econômicos em detrimento da justiça social. Como consequência, consolidaram-se comunidades vulneráveis em áreas precárias, fenômeno que no Brasil atinge milhões de pessoas em “aglomerados subnormais”, evidenciando a íntima relação entre desigualdade social e vulnerabilidade ambiental (Sotto *et al.*, 2019).

Nesse contexto, a sustentabilidade urbana torna-se um imperativo: as cidades concentram a maior parte da população, consome dois terços da energia mundial e respondem por 70% das emissões de gases de efeito estufa, o que coloca no centro dos debates da agenda 2030 da ONU, especialmente em torno do ODS 11 - cidades inclusivas, seguras e resilientes e sustentáveis (Sotto *et al.*, 2019).

De acordo com Santos (2005, p. 235), “vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados”. Esses ambientes estão frequentemente localizados em áreas marginalizadas com grandes concentrações de riscos ao bem-estar social e caracterizados pela ausência de direitos fundamentais e de infraestrutura básica.

Isso agrava e evidencia as desigualdades socioeconômicas e dificulta a implementação de políticas públicas. Além de um processo que é histórico, a estrutura descentralizada e enviesada, fragmenta a administração pública. Para Vieira (2023, p. 231), “a administração pública desenvolve seus modelos de competência, alinhadas ao seu planejamento, com o objetivo de produzir maior valor nas organizações pública, por meio da atração, retenção, desenvolvimento e administração do desempenho de pessoas qualificadas, motivadas, integradas e produtivas”. Tal fragmentação limita a articulação entre os diversos níveis governamentais, comprometendo a capacidade de solução para as demandas da população.

Outro aspecto relevante é a dificuldade de participação política dessa população, principalmente nas discussões e processos decisórios, uma vez que “a ação pública ocorre em um ambiente marcado pelos constrangimentos existentes em virtude das regras institucionais que limitam as interações possíveis” (Araújo, 2022, p. 27). Esse contexto, reduz a adesão espontânea dos indivíduos, favorecendo uma centralização da tomada de decisão. Sabemos que isso não é ao acaso, trata-se de uma estratégia deliberada de exclusão, que historicamente mantém populações vulneráveis afastadas dos processos decisórios.

A Governança nessas áreas exige uma abordagem integrada, que enalteça a inclusão dessa população, e que promova ganhos concretos a partir de uma troca entre os atores envolvidos durante toda a construção da política pública. Diante disso, programas como João Pessoa Sustentável (JPS), surgem como solução para reverter a dinâmica. Este programa está em desenvolvimento em João Pessoa/PB, com o objetivo de prover um desenvolvimento urbano sustentável no município, a partir do fortalecimento do planejamento, da gestão urbana e pública municipal, bem como por meio de intervenções integrais e demonstrativas para famílias vulneráveis (João Pessoa, 2022, p. 8).

Desse modo, as iniciativas devem apresentar soluções baseadas em uma gestão integrada, com escuta ativa das pessoas, destravando os obstáculos que impedem a participação desses indivíduos na gestão pública. Conforme descrito por Dantas (2022, p. 175), uma atuação mais presente da sociedade, acompanhando e fiscalizando as ações do governo, exigindo que este preste contas e dê explicações, é caracterizada como uma forma de participação do cidadão

na gestão pública, conhecida como Controle Social. Desse modo, pode gerar um horizonte para uma governança pública exitosa e com equidade.

O programa JPS é realizado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e tem como ideia central integrar soluções nas áreas de infraestrutura, sustentabilidade e gestão pública, gerando qualidade de vida e diminuindo problemas em áreas vulneráveis da cidade.

Os objetivos específicos do programa são: (i) fortalecer os instrumentos de planejamento e gestão urbana; (ii) incrementar o acesso a conjuntos habitacionais de interesse social, infraestrutura e equipamentos urbanos de qualidade para famílias vulneráveis; (iii) melhorar a qualidade de vida em assentamentos informais a partir da mitigação de riscos socioambientais e da melhoria do habitat em projetos com potencial de replicação; e (iv) incrementar a eficiência da gestão dos recursos fiscais municipais por meio do fortalecimento dos procedimentos administrativos, capacitação e modernização de equipamentos tecnológico (JOÃO PESSOA, 2022, s/p).

Entretanto, embora apresentados como soluções, tais programas demandam uma análise crítica, uma vez que podem operar como instrumentos de legitimação do discurso global de cidades inteligentes, alinhados à lógica de financiadores internacionais. Nesse sentido, Guerra; Lopes (2015) apontam que a utilização de indicadores de sustentabilidade apresenta limites relevantes, seja pela complexidade dos cálculos e pela dificuldade de acesso às informações, seja pelo risco de se tornarem instrumentos parciais, incapazes de traduzir integralmente a realidade local. Tal dinâmica reforça uma perspectiva tecnocrática da gestão urbana, em detrimento da efetivação de processos participativos.

Um dos destaques está na iniciativa Complexo da Beira Rio (CBR), cujo foco são intervenções para construção de habitações dignas, realocação de famílias para áreas seguras e regularização fundiária, além de ampliação do acesso aos direitos básicos como saúde e educação, e aprendizagem sustentável. Para atingir esse foco, o projeto busca criar uma percepção de engajamento na população que reside nessas comunidades, através de processos participativos. A consulta pública é uma ferramenta que possibilita o diálogo entre a administração pública e a sociedade, considerada uma forma de participação democrática, ela permite que os cidadãos tenham voz no processo de tomada de decisões (João Pessoa, 2023). Portanto, o programa adota uma abordagem integrada e participativa, em consonância com princípios de governança pública e sustentabilidade socioambiental, para superar os desafios existentes, e difundir ações e propostas, criando uma percepção de um novo horizonte de governança, transformando desigualdades históricas em oportunidades de uma capital mais justa, integrada e sustentável.

Nesse sentido, a participação popular emerge como um caminho para construção colaborativa. “No CBR foi viabilizada através da consulta pública realizada em abril de 2023 com as pessoas que residem na comunidade Santa Clara” (João Pessoa, 2023). Na oportunidade, as pessoas que residem na comunidade puderam dar sua opinião para tornar a gestão pública mais eficiente, visto que as ações tomadas com a participação deles estão sendo orientadas a partir das demandas populares (João Pessoa, 2023). A abordagem participativa fertiliza a construção de ações e divide responsabilidades, e através do engajamento, enaltecem os processos decisórios de modo colaborativo. Essas ações, ainda que promissoras, precisam ser analisadas pela ótica da transparência e participação.

A investigação das práticas participativas e dos mecanismos de transparência adotados nesse contexto, contribui para o aprimoramento de estratégias de gestão mais inclusivas, eficazes e sustentáveis. Assim, conforme Araújo (2022, p. 53), “é fundamental a adoção de instrumentos de ação pública capazes de satisfazer as demandas do cidadão como usuário ou

beneficiário de serviços e programas públicos, com justiça, equidade, igualdade e eficiência na alocação de recursos”.

Nesse contexto, o presente estudo tem por objetivo caracterizar o programa João Pessoa Sustentável, especialmente o Complexo Beira Rio, e refletir criticamente sobre os limites e as potencialidades do programa JPS.

Dessa forma, o presente ensaio busca contribuir para o debate crítico sobre os caminhos do programa João Pessoa Sustentável, entendendo-o como um laboratório de governança urbana. Assim, a principal contribuição deste ensaio teórico é problematizar as potencialidades e limites do programa, oferecendo subsídios para repensar práticas de gestão participativa, transparência pública e sustentabilidade em cidades brasileiras de médio porte.

2. OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A governança pública é mais do que um conjunto de mecanismos administrativos, esse conceito se apresenta no contexto da articulação de diversos atores estatais e não estatais na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas. Nesse processo, a gestão pública passa a ser compreendida como um mecanismo de incentivo à participação cidadã, transparente e que busca o valor público, tendo o Estado papel de mediador. Contudo, a governança participativa apresenta limites estruturais decorrentes da captura institucional por interesses financeiros e político-econômicos, que condicionam as decisões estatais. Teixeira; Zhouri; Motta (2020) demonstram que o licenciamento ambiental opera sob o paradigma da adequação, convertendo conflitos sociais e ambientais em variáveis técnicas e administrativas. Esse processo restringe a deliberação democrática e fortalece a influência corporativa na definição das prioridades do desenvolvimento.

Portanto, a gestão democrática não se limita em apenas administrar tecnicamente, mas auxiliar e envolver os atores dentro das demandas sociais, principalmente, na busca de soluções para promover equidade e justiça social. Para Araújo (2022, p. 51), “nesse processo, colaboram para a criação de valor público a participação do cidadão na tomada de decisão sobre as alternativas a escolher, a alocação de recursos e as formas de avaliação”. Para isso, é fundamental adotar modelos de gestão que valorizem a escuta ativa, a responsabilidade compartilhada e a busca pela construção coletiva.

Nesse contexto, a transparência pública vem se consolidando como um dos pilares fundamentais de governança, tendo papel fundamental no fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade. Vale apontar que, muitas vezes, a transparência é mais formal do que substantiva, já que entregar informações não garante apropriação crítica pela população. Por ser mais do que um princípio meramente normativo, a transparência emerge e se concretiza como uma prática da boa administração pública, denominada de *accountability*, pois atua como uma ferramenta de fortalecimento da informação, promovendo o controle social.

Segundo Dantas (2022, p. 173), a Lei de Acesso à Informação (LAI), garantiu ao cidadão o acesso a informações da Administração Pública, direta e indireta, em todos os níveis de governo, incluindo os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). A lei supracitada teve como objetivo principal assegurar o direito fundamental de acesso à informação, em conformidade com os princípios básicos constitucionais da Administração Pública. Essa diretriz reforça o papel pedagógico da transparência em dar acesso às informações e no fortalecimento da cidadania. No contexto da participação cidadã, a transparência pública se apresenta como uma ponte entre os cidadãos e o conhecimento sobre as tomadas de decisões, permitindo assim, que as tomadas de ações do Estado sejam entendidas, fiscalizadas e, também, questionadas.

O engajamento dos cidadãos vem sendo um dos elementos centrais das atuais práticas democráticas da contemporaneidade, “[...] a gestão pública se mostra indispensável para

enfrentar os desafios da contemporaneidade, em face de fatores como: aumento da desigualdade, depredação ambiental, precarização do trabalho, aumento do desemprego, insegurança alimentar, criminalidade, destruição ambiental, entre outros” (Araújo, 2022, p. 53).

Esse contexto apresenta a necessidade de engajamento com práticas sustentáveis. A sustentabilidade tem um conceito amplo e difundido, porém na gestão pública, quando associado à questão pública urbana e ao debate das desigualdades sociais e ambientais nos territórios periféricos, ela adquire novos contornos. Ressaltamos que o conceito de sustentabilidade, muitas vezes, é cooptado por discursos tecnocráticos, servindo mais como marketing urbano do que como transformação social. Como apontam Teixeira; Zhouiri; Motta (2020), os estudos de impacto ambiental operam como discursos autorizados que criam uma verdadeira economia da visibilidade, simplificando as realidades locais e legitimando projetos de desenvolvimento, mesmo quando seus efeitos sociais e ambientais são amplamente contestados.

Portanto, a sustentabilidade socioambiental exige que as políticas públicas sejam equilibradas na busca pelo valor público, levando em consideração o bem-estar social, a equidade de acesso aos cidadãos e a defesa da natureza. Assim, a promoção da justiça urbana está ligada diretamente a capacidade dos atores estatais e não estatais de articular ações integradas, que valorizem as especificidades dos territórios e das pessoas.

3. O PROGRAMA JOÃO PESSOA SUSTENTÁVEL

O Programa João Pessoa Sustentável (JPS), implementado em parceria entre o município de João Pessoa e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), reúne iniciativas de requalificação urbana, recuperação ambiental de áreas degradadas, fortalecimento institucional e modernização dos instrumentos de planejamento e de transparência administrativa. Entre os territórios priorizados, destaca-se o Complexo Beira Rio (CBR), espaço que concentra comunidades expostas a múltiplas vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais, associadas tanto à precariedade habitacional quanto à participação cidadã. Nesse contexto, evidencia-se o risco de que os mecanismos participativos assumam caráter meramente consultivo e simbólico, sem efetivo poder deliberativo, o que reforça a necessidade de examinar em que medida o JPS contribui para a construção de uma governança urbana orientada pela inclusão social.

No âmbito do JPS, a dimensão da transparência materializou-se em consultas públicas e no Plano de Reassentamento de Realocação, voltados à inclusão das comunidades diretamente impactadas (João Pessoa, 2023). Tais instrumentos indicam uma tentativa de fortalecer a governança pública em bases participativas e socialmente legitimadas. Contudo, permanece a questão sobre a efetividade desses processos, que podem ter funcionado como rituais de validação de decisões prévias pelo BID do que como espaços reais de deliberação.

Historicamente, a população que residia em áreas vulneráveis, sempre estiveram afastadas, em sua maioria, das mesas de tomadas de decisões. A superação dessa lógica passa, necessariamente, pela inserção da população em mecanismos de diálogo e participação popular, com espaço de escuta e de decisão política, efetivando a valorização das experiências locais. A partir disso, em 21 de setembro de 2023, na Escola Municipal Governador Leonel Brizola, a consulta pública teve o objetivo de apresentar o Plano Executivo de Reassentamento e Relocalização (PERR) aos moradores das áreas de risco das comunidades Brasília de Palha e Cafopo Liberdade (João Pessoa, 2023). A efetivação da participação cidadã é, portanto, um instrumento de transformação da relação entre o Estado e a sociedade, é uma ferramenta de promoção e justiça social.

A justiça socioambiental, nesse contexto, demanda uma articulação coparticipativa para corrigir desigualdades estruturais. O JPS se insere nessa lógica ao propor intervenções de urbanização para territórios, partindo do pressuposto que o programa é um componente que tem como objetivo fortalecer o planejamento e a gestão urbana, apoiar a redução do déficit habitacional municipal e melhorar os assentamentos irregulares vulneráveis com intervenções integrais (João Pessoa, 2023). Entretanto, na prática, políticas públicas desse tipo correm o risco de reforçar desigualdades ao priorizar obras “vitrine”, que reproduzem legitimidade política, mas deixam de enfrentar de forma radical e efetiva os conflitos territoriais que marcam a vida cotidiana das comunidades.

A literatura evidencia que a governança pública não pode ser reduzida a boas práticas técnicas nem à retórica da transparência e participação. No caso do JPS, verifica-se uma tensão permanente entre, princípios da inclusão, justiça socioambiental e controle social, e, do outro, as exigências impostas pela lógica de financiamento internacional. Essa ambivalência revela que modelos de cidade inteligente e sustentável, embora ampliem o discurso da participação, frequentemente reproduzem condicionantes estruturais do Estado neoliberal. Dessa forma, o JPS deve ser analisado não apenas como uma inovação institucional, mas também como um arranjo que pode fragilizar o protagonismo comunitário e restringir a construção de valor público genuíno.

4. CONCLUSÃO

O Programa João Pessoa Sustentável, em especial sua experiência no Complexo Beira Rio, evidencia as contradições que atravessam os atuais projetos urbanos brasileiros. Ao mesmo tempo em que abre espaços de participação popular, fortalece instrumentos de transparência e propõe intervenções orientadas pela sustentabilidade socioambiental, o programa também se submete a lógica tecnocrática e ao enquadramento neoliberal de financiamento de organismos multilaterais, que tendem a condicionar a autonomia local e a reduzir a participação cidadã a momentos consultivos.

Essa ambiguidade revela que os discursos de cidade inteligente e sustentável podem operar como instrumentos de modernização institucional, mas também como dispositivos de legitimação de agendas externas que pouco dialogam com os conflitos e especificidades territoriais. O caso do JPS demonstra que a efetivação da governança participativa exige mais do que consultas formais, requer redistribuição de poder, apropriação crítica da informação pela comunidade e capacidade de enfrentar desigualdades estruturais de forma radical e não apenas cosmética.

Assim, compreender o JPS como um “laboratório de governança urbana” implica reconhecer seus avanços, mas também problematizar seus limites. Este ensaio buscou, portanto, evidenciar que a construção de uma cidade verdadeiramente sustentável e inteligente depende menos da retórica internacional do desenvolvimento e mais da valorização do protagonismo popular, do fortalecimento da autonomia municipal e da centralidade da justiça socioambiental. Ressalta-se, ainda, que a presente reflexão é fruto de debates desenvolvidos no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Organizações, Sociedade e Naturezas (GEPOS/UFPB), que tem contribuído para tensionar criticamente os modelos de governança urbana e suas interfaces com a sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. A. D. de. **Gestão pública contemporânea no Brasil**. 1. ed. Natal: Ed. EDUFRN, 2022. ISBN 978-65-5569-309-6.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Site institucional**. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt>. Acesso em: 17 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 17 abr. 2025.

DANTAS, T. A. B. Transparência pública como diretriz da governança na administração pública brasileira. In: GOMES, L. A. F.; DANTAS, T. A. B. (org.). **Fundamentos da gestão pública**. Curitiba: CRV, 2022. p. 161-181.

GUERRA, Maria Eliza Alves; LOPES, Anaísa Filmiano Andrade. **Programa Cidades Sustentáveis: o uso de indicadores de sustentabilidade como critério de avaliação do ambiente urbano**. *Cidades Verdes*, v. 3, n. 7, p. 1-16, 2015.

JOÃO PESSOA (Município). **Plano Executivo de Reassentamento e Relocalização – PERR**. João Pessoa: Prefeitura Municipal, 2023. Disponível em: <https://jpsustentavel.joaopessoa.pb.gov.br/>. Acesso em: 17 abr. 2025.

JOÃO PESSOA (Município). **Programa de Desenvolvimento Urbano Integrado e Sustentável do Município de João Pessoa – João Pessoa Sustentável: Regulamento Operacional do Programa**. João Pessoa: Prefeitura Municipal, 2022. Disponível em: https://jpsustentavel.joaopessoa.pb.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Regulamento-JPS_Operacional_do_Programa_versao_novembro_2022_.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 2005.

SOTTO, Débora; RIBEIRO, Djonathan Gomes; ABIKO, Alex Kenya; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; NAVAS, Carlos Arturo; MARINS, Karin Regina de Castro; SOBRAL, Maria do Carmo Martins; PHILIPPI JR., Arlindo; BUCKERIDGE, Marcos Silveira. **Sustentabilidade urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação**. *Estudos Avançados*, v. 33, n. 97, p. 61-80, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2019.3397.004>.

TEIXEIRA, R. O. S.; ZHOURI, A.; MOTTA, L. D. Os estudos de impacto ambiental e a economia de visibilidades do desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 105, e3610501, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/3610501/2020>. Acesso em: 17 abr. 2025.

VIEIRA, James. Batista. **Fundamentos da Gestão Pública** – Recife: Ed. UFPE, 2023, ISBN 978-65-5962-181-1.