



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

**FELIPE LEONARDO ASSIS RAMELLI**

**A capacidade político-relacional da gestão municipal na implementação do Programa  
João Pessoa Sustentável**

**João Pessoa  
2023**

**FELIPE LEONARDO ASSIS RAMELLI**

**A capacidade político-relacional da gestão municipal na implementação do Programa  
João Pessoa Sustentável**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para obtenção do título de mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

Orientador: Marco Antônio de Castilhos Acco

Linha de pesquisa: Políticas Públicas

**João Pessoa**

**2023**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

R172c Ramelli, Felipe Leonardo Assis.

A capacidade político-relacional da gestão municipal na implementação do Programa João Pessoa Sustentável / Felipe Leonardo Assis Ramelli. - João Pessoa, 2023. 121 f. : il.

Orientação: Marco Antônio de Castilhos Acco.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Políticas públicas. 2. Capacidades estatais. 3. Governança. 4. Arranjos institucionais. 5. Desenvolvimento urbano. 6. Cooperação internacional. I. Acco, Marco Antônio de Castilhos. II. Título.

UFPB/BC

CDU 35.073.1(043)



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**FELIPE LEONARDO ASSIS RAMELLI**

### **A capacidade político-relacional da gestão municipal na implementação do Programa João Pessoa Sustentável**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba como exigência final para a obtenção do título de Mestre.

**Orientador(a):** Marco Antônio de Castilhos Acco

**Data de aprovação:** 07/11/2023

#### **Banca examinadora:**

Documento assinado digitalmente  
 MARCO ANTONIO DE CASTILHOS ACCO  
Data: 20/11/2023 22:09:09-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

#### **Orientador/ Presidente da banca examinadora**

Documento assinado digitalmente  
 LIZANDRA SERAFIM  
Data: 21/11/2023 14:47:42-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

---

#### **Examinador Interno**

FERNANDA LIMA E  Assinado de forma digital por  
FERNANDA LIMA E  
SILVA:30759341869 SILVA:30759341869  
Dados: 2023.11.21 14:27:52 -03'00'

---

#### **Examinador Externo**

*O sol nasce e ilumina as pedras evoluídas  
Que cresceram com a força de pedreiros suicidas  
Cavaleiros circulam vigiando as pessoas  
Não importa se são ruins, nem importa se são boas  
E a cidade se apresenta centro das ambições  
Para mendigos ou ricos e outras armações  
Coletivos, automóveis, motos e metrô  
Trabalhadores, patrões, policiais, camelôs*

**A Cidade**  
**Chico Science e Nação Zumbi**

## AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é fruto de dois anos de muito empenho, dedicação e resiliência. Mas não há esforço individual que seja possível sem a existência de uma ampla rede de apoio formada por pessoas que nos ajudam a manter nossos planos e sonhos vivos. Sem a contribuição de cada uma dessas pessoas citadas aqui, possivelmente a conclusão desta etapa não seria possível.

Agradeço à minha companheira, Maria Livia, por estar sempre presente sem hesitação, por estender a mão quando precisei levantar e, claro, por fazer questão de celebrar as pequenas conquistas ao longo desse processo. Desde a revisão do texto enviado para a seleção do PGPCI até a revisão desta dissertação, seu apoio foi fundamental.

Aos meus pais, Raquel e Pedro, pela confiança e por sempre apoiarem minhas escolhas. O encerramento deste ciclo é mais uma conquista dedicada a vocês. Todo agradecimento não é suficiente para retribuir o esforço empenhado por vocês. Aos irmãos, Pedro e Lucas, pela parceria de toda uma vida. À família de Olinda, pelas palavras apoio e compreensão nos momentos que precisei estar ausente para cumprir essa missão.

Ao professor Marco Acco, pela valiosa orientação na produção deste trabalho e por sua prática docente que vai além da competência técnica, sendo alicerçada na visão crítica e em valores humanísticos, com respeito às capacidades e limites de seus alunos. Você é a prova viva daquela máxima de que não existe grande profissional que não seja uma grande pessoa.

Às professoras Glenda Dantas e Maria Daniella de Oliveira, por, durante a graduação, despertarem em mim o desejo de seguir para o mestrado e apontar os caminhos para chegar até aqui. À professora Lizandra Serafim, pelas indicações de leituras e acolhida após as aulas de Participação e Controle Social, na banca de qualificação e, agora, na banca de defesa da dissertação. Ao professor Alexandre Gomide, pelas valiosas contribuições na banca de qualificação, materializadas nesta dissertação. À professora Fernanda Lima, por aceitar o convite para compor a banca de defesa.

Aos servidores docentes e técnicos-administrativos do PGPCI, com quem compartilhamos os desafios de trabalhar juntos durante a pandemia do Covid-19. Aos colegas de turma, que tornaram a jornada mais leve após o início das aulas presenciais, em especial o colega de orientação e estágio docência, Gabriel Moura. Aos colegas de trabalho, professor Hermann Hrdlicka e João Cleber Soares, pelo suporte durante as jornadas divididas com as aulas e atividades do mestrado.

Aos amigos e amigas do Ponta Project, pela parceria de sempre e compreensão quando precisei dizer não a convites irrecusáveis. Agradeço a sensibilidade de cada um que sinalizou com um simples gesto ou palavra de suporte naqueles momentos em que não se consegue disfarçar as inseguranças.

Aos profissionais entrevistados na Prefeitura de João Pessoa, Ministério Público Federal e Câmara de João Pessoa, por aceitarem o convite para participar da pesquisa. É um agradecimento especial aos moradores das comunidades que abriram as portas das suas casas para que eu pudesse registrar seus pontos de vista.

Dedico este trabalho à memória da minha vó Ivanira e meu tio Carlos, que nos deixaram nesse período, e a seus filhos e filhas, Raquel, George, Eduardo, Vanessa, Vitor e Gabriel.

## RESUMO

A partir da análise do Programa João Pessoa Sustentável, este estudo de caso tem por objetivo investigar como os governos podem, ou não, desenvolver capacidades político-relacionais para a implementação de políticas em um arranjo institucional complexo, marcado pela influência das diretrizes de uma instituição financeira multilateral. Resultado de uma cooperação entre a Prefeitura de João Pessoa e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o programa promoverá o reassentamento de 800 famílias residentes em áreas de risco em oito comunidades – Brasília de Palha, Cafofo/Liberdade, Miramar, Tito Silva, Hildon Bandeira, Vila Tambauzinho, Santa Clara e São Rafael. Tendo como objeto de estudo uma política permeada por conflitos comuns aos grandes projetos urbanos, a pesquisa busca inferir se a gestão municipal desenvolveu capacidades político-relacionais (PIRES; GOMIDE, 2016) a partir da criação de um novo arranjo institucional para a implementação das ações. Nesse contexto, em diálogo com o debate nacional e internacional sobre capacidades estatais e governança, o trabalho investigou os instrumentos utilizados para promover a participação social e as dinâmicas entre a Prefeitura e empresas contratadas para o trabalho social. Para a observação dos elementos indicativos do desenvolvimento de capacidades, o trabalho recorreu ao modelo de análise do *policy capacity* proposto por Ramesh *et. al.* (2016), com foco nos níveis organizacional e sistêmico. Por meio da análise de documentos do programa (planos, atas, contratos, entre outros), da realização de entrevistas com atores-chaves envolvidos na governança e com moradores afetados, foi possível concluir que o arranjo e seus instrumentos dotaram a gestão municipal das capacidades necessárias para o nível de intensidade de participação previsto para o programa, que se limita ao compartilhamento de informação e consulta à população afetada (ARNSTEIN, 1969; PAUL, 1987). Por outro lado, a formulação do programa permaneceu restrita aos gestores, em um modelo de governança tipicamente gerencial (PIERRE, 2011). Desse modo, sem assegurar o acesso das comunidades ao processo decisório e de formulação, o arranjo institucional e seus instrumentos foram insuficientes para mitigar conflitos e promover o empoderamento dos territórios.

**Palavras-chaves:** Capacidades estatais; Governança; Arranjos institucionais; Desenvolvimento urbano; Cooperação internacional.

## ABSTRACT

Based on the analysis of the João Pessoa Sustentavel Program, this case study aims to investigate how governments can, or cannot, develop political-relational capacities to implement policies in a complex institutional arrangement, marked by the influence of the guidelines of multilateral financial institution. Result of cooperation between João Pessoa City Hall and the Inter-American Development Bank (IDB), the program will promote the resettlement of 800 families living in risk areas in eight communities – Brasília de Palha, Cafofo/Liberdade, Miramar, Tito Silva, Hildon Bandeira, Vila Tambauzinho, Santa Clara and São Rafael. Once its object of study is a policy permeated by conflicts common to large urban projects, the research seeks to infer whether municipal management has developed political-relational capacities (PIRES; GOMIDE, 2016) due to creation of a new institutional arrangement for the implementation of actions. In this context, in dialogue with the national and international debate on state capabilities and governance, the work investigated the instruments used to promote social participation and the dynamics between City Hall and private companies. To observe the indicative elements of capacity building, the research used the policy capacity analysis model proposed by Ramesh et. al. (2016), focusing on the organizational and systemic levels. From the analysis of program documents (plans, minutes, contracts, among others), interviews with key actors involved in governance and affected residents, it was possible to conclude that the arrangement and its instruments provided municipal management with the capacities necessary for the level of intensity of participation foreseen for the program, which is limited to sharing information and consulting the affected population (ARNSTEIN, 1969; PAUL, 1987). On the other hand, the formulation of the program remained restricted to managers, in a typically managerial governance model (PIERRE, 2011). Therefore, without ensuring communities' access to the decision-making and formulation process, the institutional arrangement and its instruments were insufficient to mitigate conflicts and promote the empowerment of territories.

**Keywords: State capacity; Governance; Institutional arrangements; Urban development; International cooperation.**

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Série histórica do programa .....	56
Figura 2 - Localização do Complexo Beira Rio .....	58
Figura 3 - Áreas de intervenção no Complexo Beira Rio.....	59
Figura 4 - Caracterização das oito comunidades afetadas .....	61
Figura 5 - Organograma da UEP .....	62
Figura 6 - Investimento da PMJP em habitação e urbanização de assentamentos precários entre 2010 e 2022 .....	72
Figura 7 - Investimentos da PMJP em habitação e urbanização de assentamentos precários por fonte dos recursos .....	73
Figura 8 - Cronologia do processo participativo .....	83

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo de análise do <i>policy capacity</i> e meios para verificação .....	18
Quadro 2 - Dimensões das capacidades estatais, segundo Cingolani (2013).....	20
Quadro 3 - Modelos de governança urbana, segundo Pierre (2011) .....	29
Quadro 4 - Lições aprendidas pelo BID em relação à participação social .....	33
Quadro 5 - Classificação dos instrumentos, segundo Schneider e Ingram (1997) .....	38
Quadro 6 - Modelo para análise da participação da comunidade proposto por Paul (1987)....	39
Quadro 7 - Estratégias, pré-requisitos e condições facilitadoras do empoderamento .....	42
Quadro 8 - Escada da participação cidadã, segundo Arnstein (1969).....	43
Quadro 9 - Problemas de implementação conforme habilidades e competências.....	49
Quadro 10 - Aspectos críticos da implementação de políticas públicas.....	50
Quadro 11 - Caracterização dos(as) entrevistados(as) .....	53
Quadro 12 - Subcomponentes do Desenvolvimento Urbano Sustentável e Gestão da Cidade	57
Quadro 13 - Caracterização das oito comunidades afetadas .....	60
Quadro 14 - Despesas empenhadas pela PMJP em serviços de consultoria (valores nominais) .....	64
Quadro 15 - Consultorias contratadas pelo programa entre 2019 e 2023 .....	64
Quadro 16 - Produtos entregues pelo Consórcio responsável pelo PDC .....	78
Quadro 17 - Atores institucionais envolvidos no processo de reassentamento.....	79
Quadro 18 - Análise do <i>policy capacity</i> do João Pessoa Sustentável.....	99

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APP - Área de Preservação Permanente  
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CAP - Comissão de Acompanhamento Permanente  
CBR - Complexo Beira Rio  
CMJP - Câmara Municipal de João Pessoa  
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes  
ELO - Escritório Local de Gestão  
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FUNDURB - Fundo de Desenvolvimento Urbano  
ICES - Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
MCMV - Minha Casa Minha Vida  
MLB - Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas  
MPF - Ministério Público Federal  
OP - Operational Policy (Política Operacional)  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PDC - Plano de Desenvolvimento Comunitário  
PIB - Produto Interno Bruto  
PDT - Plano de Desenvolvimento Territorial  
PDRR - Plano Diretor de Reassentamento e Relocalização  
PERR - Plano Executivo de Reassentamento e Relocalização  
JPS - Programa João Pessoa Sustentável  
PMJP - Prefeitura Municipal de João Pessoa  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PV - Partido Verde  
ROP - Regulamento Operacional do Programa  
SEM HAB - Secretaria Municipal de Habitação  
SEDES - Secretaria de Desenvolvimento Social  
TDR - Termo de Referência  
UEP - Unidade Executora do Programa  
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

1	Introdução.....	11
2	Referencial teórico.....	14
2.1	Capacidades estatais: discussão conceitual, aplicação e suas dimensões .....	15
2.1.1	As dimensões das capacidades estatais .....	19
2.1.2	A dimensão político-relacional da capacidade estatal.....	21
2.1.3	A construção de capacidades além da esfera governamental.....	24
2.1.4	A capacidade estatal e os governos locais.....	26
2.2	Governança: um conceito polissêmico e em disputa .....	27
2.2.1	O modelo de governança difundido pelas Organizações Internacionais.....	31
2.3	Arranjos de implementação de políticas públicas e seus instrumentos .....	34
2.3.1	Os instrumentos para participação social em políticas urbanas .....	39
2.3.1	O desafio da implementação em meio à atuação fragmentada do governo .....	45
2.3.1	A implementação como chave analítica.....	47
3	Metodologia.....	51
4	O Programa João Pessoa Sustentável .....	54
3.1	Componentes do programa .....	56
3.2	O arranjo institucional do programa .....	60
3.3	A atuação do BID em projetos de desenvolvimento urbano.....	65
3.4	Antecedentes: as origens do problema e possíveis alternativas.....	67
3.5	Um histórico das alternativas de financiamento para programas de desenvolvimento urbano .....	70
5	Análise dos resultados .....	74
5.1	A participação das comunidades na formulação do programa .....	74
5.2	Atores e instrumentos participativos no arranjo de implementação .....	77
5.3	As dinâmicas entre a UEP e o consórcio .....	87
5.4	Estratégias desenvolvidas por moradores e movimentos sociais.....	93
5.5	Limitações observadas no processo de implementação.....	97
6	Análise do <i>policy capacity</i> nos níveis organizacional e sistêmico .....	98
6.1	Considerações sobre o <i>policy capacity</i> em nível organizacional.....	99
6.2	Considerações sobre o <i>policy capacity</i> em nível sistêmico .....	101
7	Considerações finais .....	103
	Referências .....	108
	Apêndices .....	117

## 1 Introdução

Grandes projetos urbanos têm sido planejados e executados para atender às crescentes demandas por serviços públicos e à necessidade de adaptação das cidades aos efeitos das mudanças climáticas. Também são colocados em prática como consequência das dinâmicas do mercado imobiliário, permeando questões como a valorização fundiária e a modernização urbana. O elevado nível de complexidade característico dessas intervenções demanda a mobilização de diversos atores na esfera governamental e fora dela. Assim, as múltiplas interações existentes ao longo do processo da ação pública demandam do Estado não apenas capacidade técnica e administrativa, mas também elevada capacidade político-relacional para atingir os objetivos propostos.

No contexto brasileiro, marcado por restrições em diversas áreas, sejam elas administrativas, políticas ou orçamentárias, as cidades podem recorrer à cooperação com atores externos, como as instituições financeiras multilaterais, que possuem na sua expertise um fator que agrega autoridade e poder para difundir suas políticas e ideários (FINNEMORE; BARNETT, 2004). O elevado custo para garantir um processo de urbanização considerado adequado e a incapacidade das gestões locais para custear os investimentos necessários são fatores que compõem o cenário para o início da ação do Banco Mundial em políticas urbanas a partir da década de 1970 (ARANTES, 2006).

As organizações internacionais têm sido, portanto, atores frequentes na execução de projetos em parceria com governos locais para buscar soluções para os problemas urbanos por meio da chamada *good governance* (FREY, 2008; VOM HAU, 2012), termo que será analisado ao longo do trabalho. A inserção de um novo ator em programas específicos de urbanização no âmbito municipal demanda a adaptação ou construção de novos arranjos institucionais complexos, com regulamentos, orçamentos e instrumentos distintos daqueles que são empregados nas ações regulares das prefeituras.

As diretrizes e condicionalidades colocadas pelas organizações internacionais geram novas interações que extrapolam a estrutura tradicional de governo a partir da incorporação de uma ampla gama de atores privados. Esse cenário influencia também os processos participativos, pois são considerados importantes não apenas como instrumentos de gestão, mas também para assegurar a legitimidade da ação (SAGUIN; CASHORE, 2022). Assim, novos arranjos podem ser criados e passam a existir em paralelo a outras instâncias participativas no município, como conselhos gestores e orçamentos participativos.

Diante desse cenário marcado pela complexidade, os governos precisam desenvolver não apenas capacidades técnico-administrativas, mas também capacidades político-relacionais (PIRES; GOMIDE, 2016; BICHIR; PEREIRA; GOMES, 2021), para conseguir coordenar as atividades, alinhar interesses, assegurar efetiva participação social e a legitimidade das suas ações.

A literatura costuma centrar as análises no aspecto técnico-administrativo e relega a dimensão político-relacional a um segundo plano, permanecendo muitas vezes diluída nas discussões sobre governança. Para preencher essa lacuna, convém uma maior aproximação entre as literaturas de capacidade estatal e implementação de políticas públicas, uma vez que por meio da investigação desta última torna-se possível observar os pontos de conflitos e a cooperação entre atores políticos, burocráticos e sociais envolvidos (LIMA-SILVA, 2019).

Diante desse contexto, este estudo de caso busca trazer novos elementos à discussão, por meio de uma pesquisa empírica que tem como objeto de análise o Programa João Pessoa Sustentável, executado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) em cooperação técnica e financeira com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A iniciativa inclui, entre outras ações, obras de urbanização em oito comunidades localizadas no entorno da Avenida Beira Rio – localizada às margens do Rio Jaguaribe. As oito comunidades que compõem o chamado Complexo Beira Rio (CBR) são: Brasília de Palha, Cafofo/Liberdade, Miramar, Tito Silva, Padre Hildon Bandeira, Vila Tambauzinho, Santa Clara e São Rafael. As duas últimas são as mais antigas, com aproximadamente 50 anos de existência.

A intervenção resultará no reassentamento de aproximadamente 800 famílias, que moram em áreas consideradas de risco e em edificações precárias. Além disso, planeja-se promover a regularização fundiária de aproximadamente 1.100 famílias que não serão reassentadas, nos termos da Lei de Regularização Fundiária (Lei Federal nº 13.465/2017). Considerando todas as ações previstas pelo programa, a estimativa é de US\$ 100 milhões em investimentos com recursos do banco e contrapartida do município no mesmo valor.

A escolha do João Pessoa Sustentável como objeto de análise se dá em função da necessidade de buscar melhor compreender as dinâmicas entre os atores que interagem em um arranjo institucional complexo (LOTTA; VAZ, 2015) e como essa estrutura consegue, ou não, gerar capacidades político-relacionais (PIRES; GOMIDE, 2016). Considerando as características do Brasil e da região Nordeste, em particular, a pesquisa busca fornecer contribuições para uma agenda empenhada em observar como esses novos arranjos, construídos com base em uma ideia de governança menos hierarquizada, mais descentralizada e com

distribuição de responsabilidades, impactam na capacidade de ação dos governos (LEVI-FAUR, 2012; MATTHEWS, 2012).

Assim, temos como pergunta de pesquisa orientadora do trabalho: O arranjo institucional criado para a implementação do Programa João Pessoa Sustentável desenvolveu capacidades político-relacionais na gestão local?

Para conseguir responder a pergunta que sustenta esta pesquisa, temos como objetivo principal analisar como os governos podem, ou não, desenvolver capacidades político-relacionais para a implementação de políticas em um arranjo institucional complexo, marcado pela influência das diretrizes de uma instituição financeira multilateral. Estabelecemos, então, os seguintes objetivos específicos:

- Mapear atores e instrumentos inseridos no arranjo de implementação do programa, com foco nas ações voltadas ao reassentamento das comunidades;
- Analisar as interações da Prefeitura com as comunidades afetadas, a partir da percepção dos moradores, antes e durante do Programa;
- Descrever as estratégias desenvolvidas por moradores e movimentos sociais para influenciar o Programa;
- Observar as dinâmicas existentes entre a burocracia do município e as empresas contratadas para captar possíveis aprendizados, inovações e limitações.

Com tais objetivos estabelecidos, a pesquisa assume como estratégia de investigação a análise processual da formação de instâncias participativas e da constituição (ou não) de capacidades pela gestão municipal para o relacionamento com as comunidades afetadas. Esta abordagem pode assegurar ganhos analíticos por não se restringir aos *inputs* ou *outputs* da política pública e buscar compreender as relações existentes no processo (meio) e os aspectos constitutivos presentes nas relações socioestatais (ABERS; KECK, 2009).

Em que pese o foco do estudo seja voltado ao relacionamento do governo local com as comunidades, a estratégia adotada não exclui da análise a observação das dinâmicas internas da burocracia e sua relação com os atores privados envolvidos na implementação da política. Nesse sentido, recorreremos ao conceito de *policy capacity* (RAMESH *et. al.*, 2016), cujos elementos possibilitam a adoção de uma estratégia ainda essencialmente focada no aparato estatal, mas que não despreza o meio em que as organizações públicas estão inseridas e as relações com a sociedade, mercado e classe política.

Por meio da análise documental e das entrevistas realizadas na pesquisa, observamos como o João Pessoa Sustentável, ao adotar um modelo de governança essencialmente gerencial

(PIERRE, 2011), manteve a formulação e os processos decisórios majoritariamente restritos ao núcleo da burocracia, BID e consultores contratados. A não inclusão da população afetada em todo o ciclo da política pública criou resistências e limitações ao processo de implementação. Em um cenário marcado pelo conflito, o estudo dos instrumentos empregados para interlocução com as comunidades ajuda a compreender as características desse processo e qual o espaço destinado à participação dos principais afetados pelo programa. Como veremos ao longo do trabalho, o envolvimento das populações atingidas tem sido uma preocupação recorrente expressa pelos organismos internacionais em seus relatórios e documentos oficiais, contudo a participação ainda não tem sido, de fato, um elemento central dessas políticas (CHIODELLI, 2016).

Uma vez que o foco recai sobre o caráter processual do programa analisado, este trabalho possui limitações inerentes ao recorte temporal em que foi realizado. Sendo a pesquisa concluída em novembro de 2023, não foi possível acompanhar todo o processo de implementação do programa, cuja conclusão está prevista para meados de 2024.

Além desta introdução, o trabalho apresenta na seção 2 o referencial teórico que fundamenta a análise empírica, sendo sucedido pela metodologia na seção 3. Já a seção 4 discorre sobre o João Pessoa Sustentável, os componentes e arranjo institucional do programa e a atuação do BID em projetos urbanos. A seção 5 traz a análise dos resultados a partir da observação dos documentos do programa e das entrevistas realizadas com atores envolvidos nos processos de reassentamento das comunidades. Na seção 6, há considerações sobre o *policy capacity*, nos níveis organizacional e sistêmico, desenvolvido na implementação do programa. Por fim, na última seção, constam as considerações finais.

## **2 Referencial teórico**

Para o desenvolvimento do trabalho, a literatura mobilizada engloba três principais grupos: capacidades estatais, governança e arranjos de implementação. Ao estabelecer um diálogo entre essas literaturas e a partir da investigação empírica, a pesquisa busca avançar na compreensão sobre como os governos (subnacionais, neste caso) podem, ou não, desenvolver capacidades político-relacionais para a implementação de políticas em um arranjo institucional complexo, marcado pela influência das diretrizes de uma instituição financeira multilateral.

## 2.1 Capacidades estatais: discussão conceitual, aplicação e suas dimensões

Os estudos sobre capacidades estatais têm acompanhado as mudanças sofridas pelo Estado nas últimas décadas, tanto na sua composição quanto nas suas esferas de atuação. Se, em um primeiro momento, as pesquisas buscaram compreender como o aparato estatal é formado e como atua em suas funções essenciais, como a defesa da soberania, arrecadação de tributos e promoção do desenvolvimento econômico, o foco tem sido ampliado para as capacidades necessárias para a formulação e execução das políticas públicas (PAINTER; PIERRE, 2005; WU; RAMESH; HOWLETT, 2015).

A literatura aponta que nesse campo há um predomínio de trabalhos empíricos, que costumam investigar determinantes e consequências da capacidade estatal. Entretanto, há uma carência quanto à discussão conceitual do termo, como ele pode ser analisado e mensurado, entre outros desafios metodológicos (CINGOLANI, 2013).

A relevância da capacidade estatal como objeto de estudo cresceu nos anos 1980 com a expansão de pesquisas ligadas ao campo desenvolvimentista, mas já no século XIX era elemento importante da teoria social alemã. Apesar dessa longa tradição, os conceitos e significados se confundem por conta do emprego do termo em várias áreas do conhecimento, como política, história, economia e sociologia (ENRIQUEZ; CENTENO, 2012). Além do caráter interdisciplinar, também é evidente os diferentes enquadramentos empregados para a análise, sejam centrados no aparato estatal ou na sociedade.

Os primeiros conceitos de capacidade estavam enraizados em um conflito fundamental entre o Estado e a sociedade civil. As teorias de capacidade que defendem a autonomia do Estado ou o poder do Estado veem a capacidade através das lentes do Estado contra a sociedade civil ou o Estado contra a sociedade civil e outros estados. Outras teorias não observaram a capacidade estatal em função do conflito, mas sim como uma função da política. Essas teorias veem a capacidade estatal através das lentes de preferências políticas, tomada de decisão e implementação, com ênfase na competência tecnocrática. (*ibidem*, p. 134, tradução nossa)

Theda Skocpol (1985) fornece uma das definições de capacidade estatal mais consagradas na literatura. Segundo a autora, o conceito deriva da “capacidade dos Estados para implementar objetivos, especialmente diante da oposição real ou potencial de grupos sociais poderosos ou diante de circunstâncias econômicas adversas” (SKOCPOL, 1985, p. 9, tradução nossa). Essa abordagem estabelece uma relação direta com outro conceito também bastante comum, o da autonomia estatal, que corresponde à capacidade do Estado em formular uma agenda própria e perseguir seus objetivos, que não são meros reflexos de demandas de grupos de interesse, classes ou segmentos da sociedade (*ibidem*).

Trabalhos como o de Skocpol, nas décadas de 1980 e 1990, são respostas às críticas de que as abordagens no período após a Segunda Guerra Mundial eram demasiadamente focadas na sociedade, relegando a análise do aparato estatal a um segundo plano. Diversas correntes foram enquadradas nessas críticas feitas pelos “estado-centristas”: o marxismo pela sua ênfase na luta de classes e as relações existentes na superestrutura; o pluralismo por sua limitação na busca por explicar os fenômenos apenas pela competição entre grupos de interesse pelo poder estatal; e o funcionalismo por defender que a atuação do Estado é decorrência das exigências da sociedade como um todo, de maneira mais uniformizada (JESSOP, 2001). Tais abordagens, segundo Jessop, desconsideram o Estado como objeto autônomo de estudo, ignorando as suas propriedades particulares, sejam administrativas ou repressivas e do sistema político.

O conceito clássico de “autonomia inserida”, presente no trabalho de Evans (1995), busca acrescentar um aspecto relacional à capacidade estatal. Com foco no desenvolvimento econômico, essa visão considera que o Estado não deve ter apenas um aparato qualificado tecnicamente, mas a capacidade de estabelecer relações estratégicas com setores da economia fundamentais para o desenvolvimento, a fim de trocar informações e perseguir seus objetivos.

A análise do Estado como ator dotado de autonomia também fundamenta as contribuições de Mann (1984), que incorpora à literatura o chamado “poder infraestrutural” do Estado. Este conceito surge como uma espécie de contraponto ao “poder despótico”, que corresponde a uma forma de atuação da elite do Estado sem uma negociação institucionalizada com grupos da sociedade civil. O autor coloca que, principalmente nas democracias capitalistas contemporâneas, o poder infraestrutural está relacionado à “capacidade do Estado em penetrar de fato na sociedade e implementar logisticamente as decisões políticas em todo o território” (MANN, 1984, p. 189, tradução nossa).

Dialogando com essas duas classificações do poder estatal, Mann argumenta que as democracias capitalistas, baseadas na concepção weberiana de Estado, podem ser consideradas “despoticamente fracas”, mas “infraestruturalmente fortes”. Transpondo a análise para outros tipos de organização social, conforme o autor, o sistema feudal seria fraco tanto despótico quanto infraestruturalmente; o imperial, forte despoticamente e fraco infraestruturalmente; e o autoritário, forte em ambos sentidos.

Lindvall e Teorell (2016) relacionam recursos, instrumentos e poder para explicar o conceito de capacidades estatais. Os autores argumentam como as autoridades estatais empregam recursos para fazer uso de instrumentos de políticas públicas a fim de exercer o poder sobre uma população de determinado território. Afirmam que costuma haver uma confusão

entre autonomia e capacidade estatal, conceitos que devem ser analisados separadamente, e baseiam-se na concepção de Robert Dahl (1957) sobre o exercício do poder, que, em linhas gerais segue o esquema: “A tem poder sobre B na medida em que pode fazer com que B faça algo que B não faria de outra forma” (DAHL, 1957, apud LINDVALL; TEORELL, 2016, p.7, tradução nossa), em que A seria o Estado e B, a sociedade ou membros dela. A capacidade estatal implica um fluxo direto de A para B, enquanto a autonomia, por outro lado, implica a ausência do fluxo de B para A.

Os autores observam que existe uma correspondência entre essa concepção de autonomia estatal e o que Mann (1984) chama de poder despótico do Estado, bem como uma relação entre a capacidade estatal e o poder infraestrutural. No entanto, ressaltam que os poderes despótico e infraestrutural não são necessariamente tipos diferentes de poder. Em um sentido contrafactual, o que os diferencia é o sentido da relação de poder, e não sua natureza.

No intuito de construir formulações mais condizentes com o cenário imposto pela globalização, Robinson (2008) aponta para limitações nas abordagens baseadas nas hierarquias de comando a partir do Estado e apresenta como contraponto o modelo de redes de influência, no qual o governo interage com múltiplos atores dentro e fora da esfera governamental, como empresas privadas, órgãos de controle, organizações internacionais e entidades da sociedade civil.

“[...] tendências para um maior pluralismo na esfera política podem enfraquecer a autoridade executiva centralizada e reduzir a coerência da formulação de políticas, a menos que os Estados adquiram novas capacidades que lhes permitam se envolver de maneiras diferentes com atores sociais recém-empoderados” (ROBINSON, 2008, p. 572, tradução nossa).

Essa perspectiva sugerida por Robinson dialoga com a análise de Matthews (2012), que considera a governança como um ponto central na discussão acerca das capacidades estatais. As reformas realizadas em boa parte dos países, incorporando premissas do *New Public Management*, resultaram em maior descentralização e delegação das ações e, assim, uma “primeira onda” de estudos logo diagnosticou um esvaziamento (*hollow out*) do Estado nessa conjuntura, ou seja, os governos teriam perdido o controle sobre os processos das políticas públicas. A “segunda onda”, por seu turno, indica que a governança pode ser encarada como uma oportunidade para complementar (*fill in*) a atuação estatal, possibilitando o reforço da sua autoridade política e capacidade de intervenção.

Contudo, Matthews defende que a dicotomia entre as perspectivas *hollow out* e *fill in* é insuficiente analiticamente, pois costuma superdimensionar os fatores exógenos e, ao mesmo

tempo, negligenciam os meios em que os Estados, de maneira consciente ou inconsciente, limitam seus poderes ou desperdiçam oportunidades para reforçar a sua capacidade.

Uma vez que a atuação estatal tem se tornado mais complexa e abrangente em razão da globalização e das demandas por maior abertura e democratização, as discussões sobre capacidades estatais acompanham essas tendências e passam a incorporar conceitos relativamente novos para capturar tais dinâmicas. Nesse contexto, surge o conceito de *policy capacity*, definido como “o conjunto de habilidades e recursos (ou competências e capacidades) necessárias para desempenhar as funções da política pública” (WU; RAMESH; HOWLETT, 2015, p. 166, tradução nossa).

Para Painter e Pierre (2005, p. 2), o *policy capacity* trata da “capacidade de mobilizar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes e definir orientações estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos”. Essa segunda definição traz mais nitidamente a perspectiva da construção de capacidades para além do aparato estatal, a partir da ideia de mobilização de recursos que nem sempre estão disponíveis nas estruturas de governo.

Para fins empíricos, Ramesh *et. al.* (2016) propõe um modelo analítico que fornece distintos meios de verificação para cada uma das habilidades e competências relacionadas aos distintos níveis dos recursos (quadro 1).

Quadro 1 - Modelo de análise do *policy capacity* e meios para verificação

Níveis de recursos	Habilidades e competências		
	Analítica	Operacional	Política
<b>Individual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Domínio do conhecimento</li> <li>- Habilidades gerais de pesquisa</li> <li>- Habilidade em análise de políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Liderança visionária</li> <li>- Orientação para resultados e habilidade para gestão de conflitos</li> <li>- Habilidades de gestão estratégica e operacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Habilidade de relacionamento</li> <li>- Influência interpessoal</li> <li>- Capacidade de comunicação</li> </ul>
<b>Organizacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidade de equipes com capacidades analíticas</li> <li>- Processos para coleta e análise de dados</li> <li>- Compromisso da organização para políticas baseadas em evidências e aprendizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidade de recursos humanos e financeiros e sistema de gerenciamento</li> <li>- Coordenação dos processos internos</li> <li>- Sistemas para monitorar o desempenho da agência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legitimidade organizacional</li> <li>- Acesso a <i>policy-makers</i> importantes</li> <li>- Processos para engajamento da sociedade</li> </ul>
<b>Sistêmico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso ao mercado de consultores de políticas</li> <li>- Suporte político para rigorosa análise de políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação intergovernamental e interorganizacional</li> <li>- Coerência de grupos sociais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Confiança da população em relação ao governo</li> <li>- Política com accountability</li> </ul>

	- Permissão de acesso às informações da organização	relevantes - Aplicação da lei, imparcialidade e controle da corrupção	- Participação da sociedade civil no processo da política pública
--	---	--	---

Fonte: Ramesh *et. al.* (2016)

Como observa Lima-Silva (2019), este modelo analítico considera o progressivo aumento do número de atores estatais e não-estatais envolvidos na produção de políticas públicas em um ambiente complexo. Além disso, esta abordagem assume que a capacidade de um governo não é um atributo fixo e estável, pois pode variar conforme a área de atuação, o contexto e as prioridades políticas de um país, estado ou município.

Na literatura brasileira, o modelo tem sido utilizado por estudos recentes em áreas diversas com o objetivo de observar as interações dos governos com uma ampla gama de atores e como esses relacionamentos podem impactar ou não as capacidades para desenhar e implementar as políticas públicas.

A abordagem do *policy capacity* foi empregada para analisar a capacidade individual da burocracia federal atuante em políticas do agronegócio (SIMÃO; SILVEIRA, 2021); para observar a implementação da política de resíduos sólidos pelo governo estadual do Tocantins (SILVA; ALMEIDA, 2022); para investigar como os atores políticos foram mobilizados e empregaram suas capacidades para responder à necessidade de revisar o Plano Diretor de Belo Horizonte (MOREIRA, 2021); e para analisar as capacidades de municípios na implementação da política de urbanização de assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (LIMA-SILVA, 2019).

### 2.1.1 As dimensões das capacidades estatais

Em sentido amplo, podemos entender que um Estado capaz é aquele que consegue mobilizar os atores e os recursos necessários para desempenhar suas atribuições e alcançar os objetivos estabelecidos. Há, no entanto, um conjunto de fatores, de diferentes ordens, que interferem no desenvolvimento das condições necessárias para o fortalecimento das capacidades. É por isso que a literatura costuma apontar que este é um termo multidimensional (CINGOLANI, 2013; VOM HAU, 2012).

Com o objetivo de possibilitar análises e mensurações mais precisas, evitando superficialidades e generalizações, Cingolani (2013) sugere que a capacidade estatal está relacionada a uma ou à combinação das seguintes dimensões do poder do Estado, quais sejam: coercitiva/militar, fiscal, administrativa, transformativa/industrial, relacional, legal e política.

Em linhas gerais, o quadro 2 apresenta as principais características das dimensões propostas por Cingolani.

Quadro 2 - Dimensões das capacidades estatais, segundo Cingolani (2013)

<b>Dimensão</b>	<b>Descrição</b>
Fiscal	Também chamada de “extrativa” por outros autores, diz respeito ao poder do Estado para extrair recursos da população, principalmente por meio dos impostos.
Administrativa	Refere-se à concepção weberiana de administração profissional e com procedimentos bem estruturados.
Coercitiva	Atributo mais elementar da atuação estatal, ou seja, manter a ordem e fazer uso do seu poder perante a sociedade.
Transformativa/industrial	Explica como os Estados, a partir de uma lógica desenvolvimentista, conseguem intervir no sistema produtivo para atingir objetivos econômicos.
Relacional	Busca compreender até que ponto o Estado consegue permear a sociedade e é capaz de internalizar as interações sociais em suas ações.
Legal	Refere-se à capacidade do Estado em garantir a aplicação das leis e cumprimento dos contratos.
Política	Consiste no nível de acumulação de poder pelos líderes eleitos para impor suas prioridades políticas entre os diferentes atores institucionais (partido, Congresso etc.)

Fonte: Elaboração própria com base em Cingolani (2013).

A classificação das dimensões proposta por Cingolani evidencia a necessidade de estabelecer uma delimitação do campo de análise, considerando que cada aspecto da capacidade estatal se refere a processos, rotinas e interações distintas. Ou seja, o caminho metodológico para se investigar a capacidade fiscal é diferente do que é empregado para analisar a dimensão política, por exemplo.

Grindle (1996), por sua vez, ressalta que muitas das análises apresentam um caráter normativo, costumam focalizar naquilo que os Estados deveriam fazer para promover o desenvolvimento e em quais características políticas definem um bom governo. Segundo a autora, são raras as abordagens que buscam compreender os processos e as mudanças sofridas pelo Estado ao longo do tempo, resultando, então, em uma lacuna que impede uma análise mais realista do tema. Dessa forma, a pesquisadora enumera quatro dimensões (institucional, técnica, administrativa e política) para analisar como as crises de natureza política e econômica afetam as capacidades estatais dos países sob diferentes perspectivas ao longo do tempo.

Segmentar o conceito de capacidades estatais em diferentes dimensões permite o aprofundamento do tema em estudos empíricos que levam em consideração distintos aspectos da atividade estatal. Dessa forma, na literatura brasileira podemos destacar algumas agendas, tais como: por que são desenvolvidas capacidades em algumas áreas e outras não? (SOUZA, 2017); os municípios possuem capacidade suficiente para atender aos desafios da descentralização política e administrativa? (GRIN; ABRUCIO, 2018); quais dimensões das capacidades estatais são fundamentais para atingir os resultados esperados? (CAVALCANTE; PEREIRA, 2022); quais arranjos institucionais ajudam a promover capacidades? (PIRES; GOMIDE, 2016).

Considerando os objetivos deste trabalho, optamos por empregar a abordagem proposta por Pires e Gomide (2016), que busca conciliar as análises sobre capacidades estatais com noções de governança e arranjos institucionais. Nesse sentido, os autores sugerem que as capacidades do Estado sejam observadas com base nas dimensões técnico-administrativa e político-relacional, sendo esta última o foco desta pesquisa. “Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos” (*ibidem*, p. 127).

Embora a classificação das capacidades e suas dimensões sejam importantes para fins analíticos, compreendemos que a capacidade técnica-administrativa é fator crucial para o desenvolvimento de capacidades político-relacionais, pois o segundo depende de pessoal qualificado e mobilização de recursos técnicos e financeiros que criem um ambiente favorável para um relacionamento efetivo e sustentável entre governo e os atores envolvidos na política pública. Além disso, como lembra Lima-Silva (2019), outros fatores também podem influenciar essa ativação dessas capacidades, como as mudanças nas estruturas de poder e prioridade das políticas na agenda do governo.

### **2.1.2 A dimensão político-relacional da capacidade estatal**

As capacidades técnica e administrativa tradicionalmente costumam receber maior atenção dos pesquisadores da área, com base nos pressupostos weberianos de qualificação da burocracia, objetividade e meritocracia<sup>1</sup>. Esses são os aspectos essenciais da efetividade burocrática, capazes de assegurar coesão administrativa (coerência interna). Entretanto, em que pese a importância de se investigar os processos existentes no interior do aparato estatal,

---

<sup>1</sup> Destaque para a pesquisa de Evans e Rauch (2014), que investigou empiricamente, com base em uma amostra de 35 países em desenvolvimento, como as características “weberianas” reforçam, significativamente, as perspectivas de crescimento econômico.

importa também analisar como o Estado atua junto à sociedade – conexão externa (GRIN et. al., 2018).

De acordo com Pires e Gomide (2016), três aspectos podem ser considerados indicativos da capacidade político-relacional de um governo: as interações entre atores da burocracia e agentes políticos; a existência e funcionamento de mecanismos de participação social; e a presença da fiscalização de agências de controle.

Para Grindle (1996), a capacidade política diz respeito à habilidade de responder às demandas da sociedade, à existência de canais de representação dos interesses da população e à incorporação da participação social nos processos de tomada de decisão e resolução de conflitos. Assim, a capacidade política difere-se da institucional em razão da primeira estar relacionada às interações cotidianas entre cidadãos e governo, enquanto a segunda lida com um conteúdo normativo, ou seja, as regras mais amplas e gerais que regem a sociedade.

O conjunto de laços que conectam o aparato estatal – tanto administrativo como político – à sociedade civil chamado *embeddedness* é uma das condições citadas por Evans (2011) para o estabelecimento de um Estado capaz de liderar o desenvolvimento baseado em uma visão mais moderna de desenvolvimentismo no século XXI. Apoiado no conceito de *capabilities*<sup>2</sup>, do economista indiano Amartya Sen, o autor defende que a criação de políticas de desenvolvimento deve superar a velha dicotomia entre crescimento econômico e bem-estar social. Por esse motivo, Evans argumenta que esse conjunto de laços que constroem as relações socioestatais precisa abranger uma ideia mais ampla de sociedade, em vez de focar apenas nas elites industriais – característica marcante do ideário desenvolvimentista dos séculos anteriores.

Baseado nessa premissa, Evans (*ibidem*) comparou diferentes trajetórias no desenvolvimento das capacidades no Brasil e África do Sul, dois países emergentes com certas similaridades em sua estrutura social e econômica. O autor analisou que o país sulamericano conta com uma sociedade civil relativamente autônoma que consegue efetivamente interagir com o Estado e influenciar a construção de políticas públicas, por meio da institucionalização de instâncias participativas. O mesmo não pode ser observado no país africano, onde há uma maior cisão entre a sociedade civil e a classe política.

---

<sup>2</sup> “Amartya Sen (1999:18) argumenta que o bem-estar envolve mais do que aumentar a satisfação ou reduzir o sofrimento; envolve a capacidade dos seres humanos em fazerem as coisas que eles desejam fazer. Pensando em termos de “*capabilities*” ao invés de apenas “bem-estar” atrai nossa atenção ao fato de que as capacidades humanas são, ao mesmo tempo, fins em si mesmo e meios para objetivos intermediários, como crescimento econômico e a construção de instituições democráticas que nos ajudam a ‘levar o tipo de vida que valorizamos’” (EVANS, 2011, p.4).

Como ressaltam Lubambo e Coelho (2005), o neoinstitucionalismo ofereceu novas perspectivas analíticas para superar o determinismo histórico-cultural que costuma atribuir à tradição de uma cultura cívica das sociedades ao bom desempenho do regime democrático. Ainda que seja inegável a contribuição de uma herança histórica de consolidação do capital social para os processos participativos, uma vasta literatura, como os trabalhos citados nesta seção, colocou em evidência o papel dos governos e dos arranjos institucionais para a ampliação e sedimentação de iniciativas e organizações participativas.

Em meio a esse esforço de observar o interior das estruturas do governo, seus arranjos e dinâmicas, Abers e Keck (2009) apontam a existência de lacunas na literatura destinada a investigar as capacidades relacionais do Estado. Os trabalhos, conforme avaliação das autoras, costumam focar ou o *input* da política pública (deliberação e participação) ou o *output* (*accountability*). Assim, constata-se a necessidade de analisar o processo (o meio), de modo a buscar compreender se o Estado é capaz de implementar as decisões tomadas nas esferas deliberativas, considerando tanto a capacidade técnica como a política, além de observar o aspecto constitutivo dessas capacidades.

Essa literatura evidencia uma abordagem processual das relações socioestatais ao considerar que Estado e sociedade são mutuamente constitutivos, ou seja, os movimentos sociais importam para as políticas públicas, bem como as políticas públicas influenciam a composição e ações dos movimentos. “[...] Não somente o Estado condiciona as capacidades dos atores societários, mas igualmente os últimos são construtores do primeiro” (CARLOS, 2018, p. 166). Assim, avançamos na compreensão dos processos que observam os movimentos sociais além das perspectivas do confronto e da separação entre os movimentos e a política institucionalizada (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014), uma abordagem em consonância com o contexto político-institucional brasileiro, no qual passaram a existir diversas instâncias de participação no período pós-transição democrática.

Se considerarmos que o relacionamento com a sociedade civil e movimentos representa um elemento qualificador das políticas públicas, assumimos o pressuposto de que o efetivo processamento das demandas requer elevada capacidade do Estado. Nesse sentido, ao investigar o caso da implementação da usina de Belo Monte, o trabalho de Pereira, Mertens e Abers (2023) mostrou como a construção de capacidades pode ser explorada a partir da análise de três condições: o relacionamento entre burocracia e grupos sociais, o arranjo institucional da política e o legado histórico-institucional do setor da política. Desse modo, atores da sociedade buscam

adaptar suas possibilidades de agência ao identificar os pontos permeáveis do Estado, dado que a ação pode ser constrangida ou potencializada em função das condições citadas.

Um conceito consagrado na literatura internacional sobre participação é o de “repertórios de contenção” (TILLY, 1995), que trata das rotinas e estratégias adotadas pelos movimentos sociais para difundir suas ideias e influenciar os governos. Essa abordagem tem como premissa uma relação conflituosa entre Estado e movimentos sociais, com estes últimos necessariamente atuando externamente ao governo. Por esta razão, Abers, Serafim e Tatagiba (2014) defendem que o conceito deve ser adaptado ao contexto brasileiro e propõem que as análises do campo incorporem o chamado “repertório de interação”. Assim, torna-se possível considerar um leque mais amplo de estratégias adotadas pela sociedade no relacionamento com o Estado, sobretudo após o elevado grau de experimentalismo existente nas relações socioestatais no início dos anos 2000, a partir do primeiro mandato do presidente Lula (*ibidem*).

A institucionalização de arranjos que viabilizam o acesso para movimentos sociais ao processo decisório nas políticas públicas, os denominados “encaixes” (SKOCPOL, 1992), é objeto de estudo nos trabalhos de Lavallo et al. (2018) e Abers, Silva e Tatagiba (2018). O conceito explica como atores sociais buscam estabelecer relações de modo a permitir que a seletividade das instituições políticas resulte em aplicação das suas capacidades de agência. Em seu trabalho empírico, Euzeneia Carlos (2018) argumenta que a interação dos movimentos com instituições chamadas “incubadoras institucionais” gera aprendizado que eleva a capacidade para construir encaixes na burocracia governamental, influenciando a formulação das políticas públicas. Houtzager (2004) conceitua as incubadoras institucionais como “atores da elite que estimulam e apoiam a formação de grupos e vão além do papel tradicional dos aliados dos movimentos” (*ibidem*, p. 166).

### **2.1.3 A construção de capacidades além da esfera governamental**

As maneiras pelas quais os Estados manifestam suas capacidades na produção de políticas públicas mudaram ao longo das últimas décadas em razão de modelos de governança menos “estadocêntricos” e mais abertos à participação de outros atores do mercado e da sociedade civil. Painter e Pierre (2005) argumentam que a capacidade reside na “habilidade de mobilizar os recursos necessários para fazer escolhas coletivas inteligentes e definir direções estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos” (*ibidem*, p.2).

Nessa perspectiva, a tomada de decisões inteligentes demanda a existência de informações sobre determinada área da política, bem como a habilidade analítica para utilizar os dados adequadamente para atingir os objetivos. Um problema comum é que esse tipo de

habilidade não é encontrada nas estruturas de governo, mesmo quando há um bom volume de informações disponíveis. A alternativa a esse problema para muitas gestões passa ser a contratação de consultores externos para abalizar as ações em uma política, como ocorre na construção de termos de referência para contratações (HOWLETT; RAMESH, 2016).

Já nos anos 1990, Halligan (1995) argumentava que o uso de consultores e organizações externas para desempenhar funções de relevo na formulação e implementação de políticas passou a ser uma estratégia comum em vários governos, seja por preferência ideológica ou como consequência das medidas de austeridade fiscal, privatizações e redução das estruturas de governo. Para o autor, a contratação é positiva quando permite o uso de habilidades e conhecimentos normalmente desconhecidos pelas organizações públicas, sobretudo em áreas que demandam alto nível de especialização. Por outro lado, é negativa quando impacta a base de conhecimento do setor público, principalmente nas atividades que são típicas de governo, como a formulação de uma política.

A terceirização das atividades típicas de governo também aparece no trabalho de Mazzucato e Collington (2023), que criticam a contratação de consultorias de maneira indiscriminada como se o conhecimento fosse adquirido como uma transação comercial. As autoras argumentam que o aprendizado é um processo incremental e de construção coletiva. Essa perspectiva reconhece que as dinâmicas internas da organização são cruciais para o efetivo aprendizado, assumindo que o conhecimento acumulado na instituição pública em experiências anteriores - a chamada “memória organizacional” - também representa um recurso de aprendizagem.

Pesquisas mostram que o aprendizado nas organizações se baseia no conhecimento existente (competências coletivas, habilidades e capacidades dos funcionários) e recursos - a soma dos quais pode ser entendida como a capacidade da organização. O conhecimento construído pode ser explícito e facilmente mensurável - por exemplo, pode incluir estatísticas mantidas em bancos de dados e informações em sistemas internos de gestão do conhecimento. Mas também é muitas vezes tácito - know-how que os funcionários acumulam ao longo do tempo, o que é mais difícil de quantificar ou capturar concretamente. (MAZZUCATO; COLLINGTON, 2023, tradução nossa)

Kettl (1993) afirma que as organizações públicas precisam ser capazes de lidar com obstáculos que limitam o aprendizado, como os conflitos de interesse e a cultura da burocracia. O primeiro refere-se a relações escusas existentes em subcontratações e processos de monitoramento, por exemplo, de tal modo que o poder público não consegue manter o controle dos processos. Já o outro fator limitante, a cultura da burocracia, diz respeito ao fluxo de informações dentro de uma organização. A omissão de informações e até o enviesamento, a partir das preferências e interesses individuais, pode criar barreiras ao aprendizado.

O trabalho empírico de Souza (2017) investigou como a necessidade de construção de capacidades para o relacionamento com a sociedade instigou organizações públicas a contratar consultorias para a gestão de conferências nacionais. Ele analisou como o governo mobilizou conhecimentos disponíveis fora da estrutura do Estado, por meio da contratação de consultorias privadas, e criou condições temporárias para a ação. “Essa dinâmica de aprendizagem e aplicação reforça a existência de um conjunto de conhecimentos e saberes práticos não instalados, mas mobilizados pelo Estado para os processos participativos” (*ibidem*, p.122).

#### **2.1.4 A capacidade estatal e os governos locais**

Ao trazer a discussão sobre capacidades estatais para o contexto brasileiro e, mais especificamente, para a realidade dos governos subnacionais, que é o objeto deste estudo, observamos que pesquisas recentes têm oferecido contribuições importantes. Pesquisadores têm buscado compreender os aspectos que elevam ou limitam a capacidade dos governos locais para atender às demandas sociais, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, quando diversas competências foram delegadas aos municípios, que em períodos anteriores não eram dotados do nível de autonomia existente nos dias atuais.

Décadas após a promulgação da Constituição, municípios ainda sofrem dificuldades para desenvolver capacidades e, por esta razão, a literatura identifica ações voltadas à articulação e coordenação interfederativa para que os objetivos das políticas sejam alcançados. Nesse sentido, processos de indução de fortalecimento das capacidades estatais dos entes subnacionais a partir de iniciativas criadas pelo governo federal têm se tornado objetos de estudo (GRIN; ABRUCIO, 2018; BARBOSA; VAZ, 2019; LIMA-SILVA; LOUREIRO, 2020).

Diversos trabalhos destinaram atenção para os aspectos fiscais dos municípios, com base na premissa de os governos locais têm dificuldades para elevar receitas próprias. Nesse sentido, a baixa capacidade fiscal representa um fator que dificulta a execução de políticas em nível local. Marengo, Strohschoen e Joner (2017), por exemplo, analisaram o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) como variável dependente para identificar como os municípios que possuem burocracias profissionalizadas conseguem ampliar seu potencial de arrecadação e implementação de políticas públicas.

Segundo os autores, o fortalecimento das burocracias ajuda a superar os chamados “custos administrativos”, relacionados à elaboração de cadastros, monitoramento de índices e revisão de valores. Além disso, o insulamento resultante da profissionalização das carreiras reduziria os custos políticos decorrentes da taxaço sobre o patrimônio imobiliário. O impacto

positivo do elevado nível de qualificação do funcionalismo municipal sobre o desempenho fiscal das prefeituras também está presente no trabalho de Grin et al. (2018), cujo modelo de análise considerou variáveis administrativas, técnicas, institucionais e políticas.

No trabalho de Coelho, Guth e Loureiro (2020). são estabelecidas relações entre capacidades estatais e o desenvolvimento humano, este último calculado a partir de indicadores de longevidade, educação e renda em pequenos municípios. Os resultados apontaram que a disponibilidade de canais de participação, os arranjos institucionais e os instrumentos de planejamento de gestão estão associados a níveis de IDH mais elevados.

## **2.2 Governança: um conceito polissêmico e em disputa**

Dada a multiplicidade de atores envolvidos nos processos de formulação e implementação das políticas públicas, torna-se comum a associação entre a abordagem das capacidades relacionais e o conceito de governança, que tem sido empregado para buscar compreender como as políticas públicas são formuladas e implementadas em um contexto de maior descentralização, horizontalidade e fragmentação da ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012; HOWLETT; RAMESH, 2016). Sendo um conceito polissêmico, a governança pode ser vista, por um lado, como uma maior abertura à participação dos diversos setores da sociedade na resolução de problemas públicos e, por outro, como a defesa de uma estrutura menos centrada nos governos, em razão da sua alegada ineficiência em conseguir responder adequadamente às demandas da sociedade.

Em meio à diversidade de sentidos e usos para o mesmo termo, Cavalcanti e Pires (2018) indicam duas perspectivas analíticas para abordar o tema: a prescritivo-formal da “boa governança” e a analítica. A primeira é marcada pela prescrição de padrões e caminhos que os governos devem seguir para aprimorar o desenho e funcionamento do *policy making*. Já a perspectiva analítica tem um caráter mais reflexivo, no sentido de compreender a atuação das organizações e sua relação com o meio no qual estão inseridas. Para a execução deste trabalho, adotamos essa segunda perspectiva, considerando que

[...] torna-se útil à medida que desloca a atenção dos detalhes do comportamento institucional formal e aponta o olhar para os processos interinstitucionais de condução coletiva dos assuntos de interesse público. Assim, a discussão de governança permite tratar a realidade aparentemente caótica da produção de políticas públicas e ações governamentais por meio da sua leitura enquanto configurações de relações entre múltiplos atores envolvidos. Trata-se de uma perspectiva que lança luzes sobre as dinâmicas relacionais e pretende ir além da prescrição de formatos organizacionais específicos. (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p.12)

A governança aparece também como chave analítica para compreender as dinâmicas presentes nas disputas por poder e protagonismo na execução de políticas públicas que regem as cidades. Os limites nem sempre claros entre a atuação dos gestores e os atores políticos e as divergências frequentes entre políticas pró-mercado e programas voltados ao bem-estar social e à seguridade social, por exemplo, são algumas das tensões comuns que estão presentes na gestão das cidades. Nesse sentido, Pierre (2011) sugere a existência de quatro modelos de governança urbana: gerencial, corporativista, pró-crescimento e bem-estar<sup>3</sup>. Tratam-se de modelos tidos como ideais para fins analíticos, mas, na prática, diferentes aspectos de cada um deles coexistem considerando o contexto de cada cidade.

O modelo gerencial (*managerial*) propõe maior protagonismo aos gestores, que, dentro dos limites legais, possuem autonomia para executar as políticas públicas e atingir os objetivos de longo prazo estabelecidos pelo poder político local. Para isso, costuma buscar alternativas no setor privado, por meio da contratação de consultorias e empresas especializadas, com base na crença de que o setor privado costuma ser mais eficiente que o público.

As cidades ligadas à vertente chamada corporativista (*corporatist*, no trabalho original) têm forte influência de organizações da sociedade civil. Os governos locais incentivam a mobilização da sociedade para que possam participar ativamente da formulação e implementação de políticas públicas. Um importante desafio desse modelo, conforme o autor, é desenvolver boa capacidade de coordenação, conseguir gerir os múltiplos interesses existentes em uma cidade e evitar a cooptação do poder por grupos bem organizados, mas que nem sempre representam os valores e anseios mais gerais da população.

O modelo pró-crescimento (*pro-growth*) privilegia políticas voltadas ao incentivo de negócios privados, visando ao crescimento econômico, como sugere o nome. Com forte apelo anti-Estado, sugere que as gestões municipais devem flexibilizar regulações, fornecer incentivos e remover obstáculos enfrentados pelos empreendedores para que os negócios possam crescer.

Por fim, a governança voltada ao bem-estar social (*welfare*) é típica de localidades que são dependentes dos gastos do governo, como pagamento de salários, benefícios sociais e previdência. Está presente em cidades que, em geral, não conseguiram boa inserção nos circuitos globais de fluxos de capitais nem elevados níveis de industrialização e, portanto, não contam com uma economia diversificada e empregos de alto nível de qualificação.

---

<sup>3</sup> Os termos originais empregados pelo autor são: *managerial*, *corporatist*, *pro-growth* e *welfare governance*.

Quadro 3 - Modelos de governança urbana, segundo Pierre (2011)

Modelo de governança urbana	Instrumentos comuns
Gerencial	Contratação de empresas privadas; instrumentos gerenciais que reforçam a autonomia dos gestores; incentivo à concorrência para ganhos de eficiência.
Corporativista	Instrumentos menos hierarquizados, baseados no consenso, negociação e informação. Transferência de recursos para ONGs e contratualização com organizações da sociedade civil.
Pró-crescimento	Instrumentos indiretos, construção de infraestrutura e incentivos fiscais para criação e atração de negócios privados.
Bem-estar social	Benefícios sociais, transferências recebidas do governo central e execução de políticas diretas pelo governo, com menor participação do setor privado.

Fonte: Elaboração própria, com base em Pierre (2011).

Os modelos sugeridos por Pierre (2011) evidenciam diferentes níveis e formas de relacionamento entre Estado e sociedade, sendo que cada um deles carrega crenças e padrões normativos distintos. Hambleton e Gross (2007, p. 9), por outro lado, destacam a visão crítica que coloca a governança mais como um mecanismo que permite a abdicação do Estado quanto às suas responsabilidades do que um processo criativo para resolver os problemas sociais. Nesse sentido, argumentam que em um cenário de globalização faz-se necessário tanto um governo forte quanto a colaboração de diversos atores (ou *stakeholders*). Caso não exista tal combinação, as ações podem ser consideradas ilegítimas.

[...] a governança na ausência de um governo forte pode levar ao colapso urbano. Isso porque o governo - responsável local democraticamente eleito - é o único agente que pode assegurar que os diferentes interesses são justamente trazidos à mesa e que as decisões e ações claramente sirvam ao interesse público. (HAMBLETON; GROSS, 2007, p.9, tradução nossa)

Considerando o contexto das cidades brasileiras, Marques (2013) também observa com ressalvas a tendência analítica de substituição do governo pela governança. O autor argumenta que há um viés anti-Estado nessa perspectiva e a constatação errônea de que a governança é necessariamente positiva. Ele desenvolve a crítica alegando, entre diversos motivos, que não é possível substituir o governo em termos de formulação de políticas e que existem níveis de hierarquia mesmo em estruturas de redes, nas quais os atores possuem acesso a recursos de maneira desigual, comprometendo a alegada horizontalidade. Ademais, Marques sugere que

seja mais adequado falar em “interesses particulares” ao invés de “interesse público”, que costumeiramente aparece nas definições de governança, na medida em que a retirada do viés normativo abra espaço para novos achados empíricos que ajudem a sinalizar os grupos que ganham ou perdem com determinadas políticas.

Ao analisar a atuação dos atores que influenciam a produção do espaço nas cidades brasileiras, Marques destaca que diferentes tipos de capitais têm forte atuação. Entre os “capitais do urbano” estão o capital incorporador, os associados ao fornecimento de serviços públicos, a construção civil e os serviços de consultoria, apoio à gestão e gerenciamento.

Também baseada nos capitais do urbano, Pulhez (2016) investigou como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) elevou, nos últimos anos, o número de terceirizações para implementar as políticas de sua competência. Embora a autora refute a ideia de “desresponsabilização de um Estado encolhido”, considerando que ação estatal no setor estudado não diminuiu nas últimas décadas, percebe-se um modelo de gestão que resulta em um certo hibridismo formal, “em que não se permite saber ao certo a quem se atribui de fato a função regulatória” (PULHEZ, 2016, p. 113).

Ao buscar compreender como diferentes modelos se materializam na prática, Frey (2008) comparou empiricamente o modelo gerencial, implementado em Curitiba (PR), e o participativo, nas cidades de Porto Alegre (RS) e Santos (SP). O autor avalia que os antagonismos teóricos “parecem ser esmaecidos na prática” e, portanto, as gestões locais incorporam elementos característicos de ambos modelos, ainda que divergências ideológicas permaneçam evidentes, sobretudo no que diz respeito à valorização da participação pública como estratégia administrativa e gerencial e, por outro lado, como fortalecimento do controle social e da democratização da política (FREY, 2008, p. 147). A experiência de Porto Alegre, entretanto, é vista por Abers (1998) como um exemplo de institucionalidade que ajudou a promover o empoderamento da sociedade civil, incentivando sua organização, sobretudo em regiões mais pobres e com pouca tradição associativa, para influenciar nos processos decisórios de aplicação dos recursos públicos por meio do Orçamento Participativo.

Como lembra Dagnino (2004), o processo de redemocratização nos anos 1980 e a reforma gerencial na década de 1990 evidenciaram como os modelos gerencialista e participativo, porém divergentes nas premissas, partilhavam o anseio por maior participação e abertura do Estado à sociedade. Todavia, nos processos que se seguiram nos anos seguintes as divergências quanto aos modelos foram acentuadas. Enquanto os gerencialistas buscavam maior espaço para a participação de organizações privadas com ou sem fins lucrativos apenas

na execução das políticas públicas, a vertente participativa almejava uma participação efetiva da sociedade desde a formulação das políticas, aprofundando o conceito de cidadania, em contraponto à ideia de solidariedade, baseada em uma discussão moral e centrada no indivíduo, como observado no modelo gerencial.

### **2.2.1 O modelo de governança difundido pelas Organizações Internacionais**

As diversas limitações de ordem técnica e financeira enfrentadas por governos de países em desenvolvimento levam à busca de empréstimos e assistências técnicas fornecidas pelas organizações internacionais. Com o desmanche da União Soviética no final dos anos 1980 e a consequente prevalência dos valores do livre mercado, essas instituições ganharam relevância no cenário internacional e suas prescrições para o desenvolvimento econômico e superação da pobreza tornaram-se hegemônicas e universais.

As prescrições envolvem ações baseadas em diversas premissas, como participação, liberalização dos mercados, transparência, responsabilização, efetividade e eficiência. Esse conjunto de recomendações compõe a chamada *good governance*, um conjunto de práticas desenvolvidas por organizações como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional - e que depois influenciou outras instituições como o BID.

Em um documento de 1994 denominado ‘*Governance: The World Bank's Experience*’, o Banco Mundial defende que “a boa governança é sintetizada pelo previsível; formulação de políticas aberta e esclarecida (isto é, processos transparentes); uma burocracia imbuída de um ethos profissional; um braço executivo do governo responsável por suas ações e uma forte sociedade civil participando dos assuntos públicos; e todos se comportando sob o Estado de direito” (WORLD BANK, 1994, tradução nossa).

Por meio dessas premissas, o Banco Mundial buscou oferecer os instrumentos necessários para que as políticas implementadas alcançassem resultados mais efetivos, dado que os países em desenvolvimento continuavam fracassando. Para o Banco, seria importante, como observa Nag (2018), não apenas assegurar financiamento, mas também a efetividade das políticas, o que colocou a qualidade da governança no centro das políticas difundidas pela instituição.

A difusão, contudo, é encarada com ressalvas pelo autor indiano. “A ideia da *good governance* pressupõe uma sociedade relativamente desenvolvida constituída por cidadãos educados, informados e ativos. No entanto, este não é o caso da maioria das sociedades em desenvolvimento, como a África Subsaariana, o Oriente Médio e a Ásia Central” (NAG, 2018, p. 129, tradução nossa). A lógica de governança propagada pelo organismo multilateral, na

avaliação do autor, desconsidera particularidades dos países, como a existência de conflitos étnicos e religiosos, o que demanda estados mais fortes em um sentido mais tradicional do termo.

É perceptível que o uso frequente do tema da governança na área do desenvolvimento busca atender diferentes objetivos. Há, por exemplo, aqueles que deslocam a centralidade do governo para a governança como forma de defender uma posição em favor da redução do Estado. E para aqueles que não são partidários da redução do Estado a governança aparece como forma de lidar com problemas que exigem ação conjunta entre variados atores da sociedade, uma vez que a ação estatal isolada é considerada insuficiente. Assim, a *good governance* torna-se termo recorrente na comunidade internacional como meio para facilitar a implementação de reformas nos Estados com um apelo “mais técnico e menos político” (HEWITT DE ALCÁNTARA, 1998, p. 105).

A *good governance* materializada nos programas executados a partir de empréstimos obtidos junto aos bancos multilaterais geralmente cria uma estrutura que, segundo Arantes (2006), encontra-se na fronteira entre o público e o privado. A execução da ação pública por meio de terceirizações demanda o desenvolvimento de estruturas no seio da administração local capazes de gerenciar os diversos contratos com consultorias responsáveis por desenhar e implementar as políticas com base nos preceitos das chamadas *best practices*, defendidas pelas organizações internacionais.

A execução dos programas por meio desse corpo gerencial privado estabelecido pelos bancos financiadores, conforme o autor, empregam uma “razão coercitiva” em pelo menos três níveis: jurídico-normativo (regras impostas), matemático (taxas de retorno do investimento) e as *best practices* (modelos a serem seguidos a partir de experiências consideradas exitosas).

De acordo com Dolowitz e Marsh (2000), o exame dos atores envolvidos na transferência ajuda a iluminar o entendimento do caráter de coerção/liberdade, uma vez que eles possuem diferentes motivações. De modo geral, supõe-se que quando o processo é liderado por políticos ou pelos chamados “empreendedores de políticas públicas” será caracterizado por maior racionalidade ou voluntariedade. Entretanto, quando organizações internacionais se envolvem, provavelmente, haverá algum grau de coerção na transferência da política. A concessão de empréstimos, por exemplo, implica maior coerção do que a realização de conferências ou produção de relatórios que buscam o convencimento dos tomadores de decisão.

Ao levar em consideração que os modelos de governança difundidos pelos organismos internacionais balizam as estruturas de participação nos projetos desenvolvidos, convém

observar o balanço de experiências anteriores que, de certo modo, moldam as ações desenvolvidas hoje. A questão da participação social aparece com frequência em documentos do BID. Em relatório do ano de 2004 intitulado ‘*Strategy for promoting citizen participation in bank activities*’, o Banco destina um capítulo para as lições aprendidas em projetos anteriores liderados pela Instituição. Um ponto em particular rebate o argumento do possível enfraquecimento do Estado citado na literatura:

A participação cidadã deve ser tratada como um elemento central das políticas, programas e desenvolvimento de projetos, incentivando a criação de organizações sociais, redes e tecidos para capacitar indivíduos e grupos sociais, equipando-os para gerir os seus próprios assuntos e fazer ouvir a sua voz nas negociações com o público setor. Longe de enfraquecer o Estado e seu funcionamento, a existência de vias não-governamentais para contribuições públicas ajuda a dar legitimidade ao Estado e fazê-lo funcionar melhor (BID, 2004, p. 6, tradução nossa).

Para fins analíticos, podemos categorizar as lições aprendidas pelo BID (quadro 4), as quais influenciam a criação de novas políticas, a partir das perspectivas da comunidade, da gestão, da legitimidade e da sustentabilidade.

Quadro 4 - Lições aprendidas pelo BID em relação à participação social

Perspectiva	Lição aprendida
Comunidade	“As restrições à participação são um fator de exclusão socioeconômica, quando vastos setores da população não têm voz em políticas, programas ou projetos que afetam eles”.
	“A contribuição dos cidadãos ajuda a determinar e levar em consideração as preferências dos grupos que têm interesse ou estão preocupados com uma determinada política ou projeto”.
Gestão	“A participação cidadã no decorrer da implementação e avaliação de um projeto pode ajudar a garantir que os benefícios da operação realmente alcancem os grupos tradicionalmente excluídos e capacitar grupos interessados e afetados, reduzir custos, aumentar senso de propriedade do público e fornecer uma base melhor para avaliações e para feedback para atividades e projetos futuros”.
	“A participação pode gerar recursos adicionais para o projeto e execução do programa e para a sustentabilidade de uma operação. Visto por esse ângulo, a participação é uma espécie de ativo não financeiro à disposição de todos os países, pois permite a execução de projetos maiores do que os orçamentos poderiam acomodar”.
	Não existe um modelo de participação único. As abordagens de participação dependem de condições institucionais, culturais, políticas e técnicas específicas de cada país e nas características de um determinado segmento da sociedade ou comunidade, considerando suas necessidades e desejos.
	A interação entre governos, organizações internacionais e cidadãos está se intensificando graças às modernas tecnologias de informação que estão facilitando o desenvolvimento de políticas pró-participação e melhorias na transparência e eficácia do governo.

Legitimidade	Quando existem mecanismos participativos para disputas relacionadas ao projeto, eles podem ajudar a estreitar a disputa e propor ajustes para agilizar a execução do projeto. É amplamente aceito que quando as pessoas que podem ganhar ou perder com alguma atividade, política ou projeto têm a oportunidade de fornecer informações, trazendo assim seus pontos de vista para apoiar o processo de tomada de decisão, as decisões finais são geralmente percebidas como mais legítimas e obtêm apoio mais amplo.
	A participação não deve ser concebida como uma alternativa aos processos e instituições do regime democrático, mas sim como forma de ampliar, aprofundar e legitimá-los. A legitimidade das instituições e autoridades democráticas pode ser periodicamente reafirmada por meio de mecanismos efetivos de participação cidadã na elaboração de políticas públicas.
	A participação cidadã deve ser tratada como um elemento central das políticas, programas e desenvolvimento de projetos, incentivando a criação de organizações sociais, redes e tecidos para capacitar indivíduos e grupos sociais, equipando-os para gerir os seus próprios assuntos e fazer ouvir a sua voz nas negociações com o público setor. Longe de enfraquecer o Estado e seu funcionamento, a existência de vias não-governamentais para contribuições públicas ajuda a dar legitimidade ao Estado e fazê-lo funcionar melhor.
Sustentabilidade	Ao reforçar os fundamentos da legitimidade de projetos e políticas, a participação cidadã pode contribuir significativamente à sua sustentabilidade.
	“A participação pode gerar recursos adicionais para o projeto e execução do programa e para a sustentabilidade de uma operação. Visto por esse ângulo, a participação é uma espécie de ativo não financeiro à disposição de todos os países, pois permite a execução de projetos maiores do que os orçamentos poderiam acomodar”.

Fonte: Elaboração própria, com base em BID (2004).

As lições aprendidas pelo BID são expressas nos manuais e documentos operacionais que balizam as políticas financiadas pela Instituição. Como observado no quadro 4, as diretrizes enfatizam a necessidade de considerar como ponto central a participação da sociedade, inclusive nos processos decisórios e na gestão dos programas. Porém, como bem analisado na literatura sobre implementação de políticas, há um longo caminho entre os objetivos estabelecidos e os resultados alcançados. Por essa razão, na próxima seção trazemos uma discussão teórica sobre implementação e os instrumentos utilizados, de modo a buscar compreender como os governos e financiadores empenham e articulam recursos para atingir seus objetivos.

### 2.3 Arranjos de implementação de políticas públicas e seus instrumentos

Analisar as políticas públicas a partir da observação do seu arranjo de implementação pode permitir a identificação de potencialidades, capacidades, lacunas, a distribuição de recursos entre os atores, entre outros aspectos fundamentais. Neste trabalho consideramos os arranjos de implementação como: “configurações relacionais, envolvendo os múltiplos atores que intervêm na implementação de uma política pública específica e os instrumentos que definem sua forma particular de articulação” (PIRES; GOMIDE, 2018, 2021). Com base nessa

definição, os autores ressaltam que, ao analisar um arranjo, estamos observando o modelo de governança implícito na condução da política.

Na perspectiva dos arranjos institucionais, o foco da pesquisa recai sobre o nível intermediário da implementação da política pública, no qual torna-se possível observar as relações interinstitucionais e os instrumentos utilizados para definir as formas de atuação dos atores. Diferencia-se, portanto, das análises no nível macro, dedicadas aos modelos e regimes de desenvolvimento, por exemplo, e de estudos focados no nível micro, nos quais são observados o comportamento dos agentes econômicos, contratos, incentivos, etc (PIRES; GOMIDE, 2021).

O modelo federativo brasileiro consagrado na Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências para formulação e implementação de políticas em diversos setores. Por esse motivo, nas últimas décadas ganhou relevância uma agenda de pesquisa empenhada em investigar as capacidades disponíveis e os arranjos construídos para que os serviços sejam efetivamente disponibilizados ao cidadão (ARRETCHE, 2010).

Tal conjuntura permitiu a criação de arranjos institucionais complexos no Brasil, os quais buscam coordenação horizontal (entre setores de políticas), vertical (entre entes federativos) ou com outras organizações públicas e privadas (LOTTA; VAZ, 2015). Nesse contexto, o desafio imposto pela necessidade de coordenação do arranjo e de articulação com diversos atores, bem como a existência de recursos humanos e financeiros, demanda capacidades relacionais e administrativas dos governos. Quando estes aspectos são conjugados de maneira efetiva, as políticas públicas tendem a apresentar resultados positivos, como observaram Coelho, Guth e Loureiro (2020), cuja pesquisa indicou que a disponibilidade de canais de participação nos arranjos institucionais, as parcerias intra e intermunicipais e o ato de planejar estão associados a níveis de IDH mais elevados.

De acordo com Pires (2016), a abordagem dos arranjos institucionais de implementação envolve cinco passos principais: identificação dos objetivos da política, programa ou projeto; identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente; identificação dos processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre os atores; avaliação das capacidades estatais produzidas pelo arranjo; e avaliação dos efeitos dos arranjos sobre os resultados observados ou projetados. Assim, a utilização dessa abordagem na presente pesquisa tem o potencial de antecipar gargalos, contradições e possíveis problemas de implementação que podem prejudicar os resultados desejados ou, pelo contrário, pode indicar elementos que indicam a construção de capacidades para o alcance dos objetivos estabelecidos.

No interior dos arranjos, os instrumentos são responsáveis pela mediação entre os atores e pela mobilização de recursos, estruturando a ação coletiva para lidar com determinado problema público, por meio de variadas formas de articulação (PIRES; GOMIDE, 2018).

Como desdobramento das mudanças nas formas de atuação estatal, uma diversidade de instrumentos é colocada à disposição dos governos para orientar as políticas públicas. (HOOD, 1986; SALAMON, 2001). Dessa maneira, a análise da implementação de uma política pública requer que se observe com maior atenção os instrumentos utilizados para materializar a ação pública. Existe um esforço de pesquisadores no sentido de investigar os instrumentos por uma perspectiva além de uma abordagem funcionalista, que busca atribuir a escolha como mera opção técnica.

A seleção dos instrumentos utilizados em uma política pública é influenciada pelos agentes que detêm o conhecimento e a expertise sobre determinada temática. A pergunta “quem fornece que tipo de conhecimento para qual finalidade?” ajuda a entender a escolha das alternativas disponíveis e os respectivos instrumentos (HUSTEDT, 2018). A escolha é encarada como um processo político, pois diferentes instrumentos podem indicar como os recursos de uma política serão utilizados e quais atores terão acesso (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007; OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007):

[...] um instrumento de política pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e seus governados, de acordo com as representações e significados que carrega. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com a finalidade de carregar um conceito concreto da relação política/sociedade e sustentado por um conceito de regulação. (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007, p. 4, tradução nossa)

Para fins analíticos, é possível encontrar na literatura diversas tipologias de classificação de instrumentos de políticas públicas, embora seja evidente que essas diferenças são bastante sutis na prática e um único instrumento pode reunir uma mescla de características. Uma das classificações mais tradicionais e abrangentes é a proposta por Hood (1986), que estabeleceu quatro características principais: nodalidade, tesouro, autoridade e organização. A primeira, ao remeter à imagem de um nódulo, representa a capacidade do governo em exercer um papel central em uma rede de atores e informações. O “tesouro”, por sua vez, diz respeito ao emprego de recursos financeiros na execução da política. A autoridade refere-se ao poder legal do governo, seja no sentido de prover, demandar ou proibir. Por fim, a organização está relacionada ao modo em que a política pública é executada (provisão direta pelo governo, contratação etc).

Uma das proposições para esquematizar o estudo dos instrumentos feita por Salamon (2001) considera critérios de avaliação que podem balizar a escolha de cada um deles. São cinco critérios:

a) efetividade: mede o alcance dos objetivos de uma política pública. A ferramenta mais efetiva é aquela que garante mais confiança para atingir os propósitos.

b) eficiência: estabelece relação entre resultados e custos. O instrumento mais eficiente é aquele que atinge um ponto ótimo entre custos e benefícios.

c) equidade: no sentido mais geral, envolve a distribuição uniforme dos custos e benefícios de um programa entre as partes. No entanto, pode-se considerar também aspectos “redistributivos”, de modo a canalizar mais benefícios a quem mais precisa.

d) capacidade de realização (ou “implementabilidade”): refere-se à dificuldade ou facilidade para a operacionalização do programa. Instrumentos mais complexos e a presença de muitos atores podem representar dificuldades para a implementação.

e) legitimidade e viabilidade política: na medida em que os instrumentos determinam quais atores e interesses conseguem moldar a implementação, eles também podem indicar quais têm maior probabilidade de apoiar ou fazer oposição ao programa. A escolha do instrumento pode influenciar a percepção de legitimidade da ação pública.

Este último critério da esquematização desenvolvida por Salamon (2001), a legitimidade, dialoga com as proposições de Schneider e Ingram (1997), que buscaram analisar os instrumentos<sup>4</sup> a partir das implicações democráticas decorrentes da sua utilização. “Instrumentos têm implicações democráticas importantes no desenho das políticas públicas porque direcionam os meios como o público-alvo e os agentes são tratados” (SCHNEIDER; INGRAM, 1997, p. 93, tradução nossa).

Sob a ótica do processo democrático e da participação dos grupos interessados, Schneider e Ingram ressaltam que o desenho da política e os instrumentos empregados podem ser excludentes quando são baseados em premissas meramente utilitaristas e técnicas. Não obstante a racionalização das políticas e profissionalização dos atores envolvidos sejam aspectos importantes e desejados pela sociedade, as autoras ressaltam esses tipos de desenho costumam desconsiderar os saberes e pontos de vistas das populações afetadas, pois não são

---

<sup>4</sup> No texto original, em inglês, as autoras utilizam o termo “tools”, que poderia ser entendido como ferramenta. Contudo, a abordagem na referida obra assemelha-se à empregada em outros trabalhos que utiliza o termo *instruments*. Para melhor compreensão sobre a diferença entre instrumentos, ferramentas e técnicas, ver Lascoumes e Le Galès (2007, p. 4) e Ollaik e Medeiros (2011).

considerados aptos ou cientificamente válidos para serem levados em conta em processos de tomada de decisão.

Em consonância com essa visão, Lascoumes e Le Galès (2012) lembram que as reformas baseadas nas premissas do *New Public Management* reforçam a utilização de indicadores de desempenho, padrões técnicos e instrumentos que caminham no sentido da despolitização da ação pública, abrindo espaço para o chamado *blame avoidance* - a desresponsabilização dos políticos pelas suas decisões em prol de escolhas meramente técnicas. Para os autores, esse movimento não representa mera consequência das dinâmicas de tecnicização da ação, mas escolhas políticas deliberadas pelos detentores de mandatos eletivos.

Para fins analíticos, ao assumir que os instrumentos associam o público-alvo das políticas e as agências governamentais, Schneider e Ingram propõem uma classificação dos instrumentos baseada em cinco diferentes atributos: autoridade; incentivos e sanções; construção de capacidade; exortativas e de aprendizado (quadro 5).

Quadro 5 - Classificação dos instrumentos, segundo Schneider e Ingram (1997)

<b>Classificação</b>	<b>Descrição</b>
Autoridade	Partem do pressuposto de que os agentes governamentais de nível hierárquico inferior e o público-alvo são motivados a seguir ordens e reconhecem a legitimidade e expertise daqueles que estão no nível superior da cadeia de comando.
Incentivos e sanções	Consideram primordialmente o autointeresse dos atores, que agem racionalmente. Os incentivos buscam encorajar certos comportamentos, e as sanções buscam inibir.
Construção de capacidades	Fornecem treinamento, assistência técnica e informações para capacitar o público-alvo e a agência pública, viabilizando a ação. Assim, espera-se que sejam removidos possíveis impedimentos para a implementação.
Exortativas	Baseados na persuasão e buscam atuar na dimensão das imagens, símbolos e valores. Materializa-se em declarações, discursos e campanhas públicas por meio dos quais os governos buscam convencer as pessoas a adotar determinados comportamentos.
Aprendizado	Encorajam que as pessoas ajam para resolver os problemas, por meio do desenvolvimento de planos, avaliações, pesquisas e interações entre governo e população. Utilizado principalmente quando não há clareza sobre o que deve ser feito.

Fonte: Elaboração própria, com base em Schneider e Ingram (1997).

Na seção seguinte, avançaremos na discussão sobre os instrumentos de políticas públicas trazendo o foco para as políticas urbanas e os meios empregados por governos e financiadores para promoção da participação social.

### 2.3.1 Os instrumentos para participação social em políticas urbanas

Como promover a participação social em projetos de habitação financiados por organismos internacionais, sobretudo em países em desenvolvimento, é uma questão recorrente na literatura (PAUL, 1987; MOSER, 1989; CHIODELLI, 2016). No cerne da questão emerge a discussão sobre o emprego dos instrumentos mais adequados para conciliar os objetivos da política pública e os anseios das comunidades.

Diferentes instrumentos podem ser utilizados a depender dos objetivos esperados pelos idealizadores e financiadores de uma política pública. Isso porque a escolha do instrumento determina, por exemplo, se os cidadãos terão envolvimento nos processos de tomada de decisão ou participarão apenas do fornecimento de informações para os gestores; se o foco do projeto será a eficiência na utilização dos recursos ou a sustentabilidade no longo prazo; e quais serão os pontos de veto.

Um artigo publicado em 1987 por Samuel Paul, consultor do Banco Mundial, analisou os processos participativos em projetos financiados pelo banco e forneceu algumas contribuições metodológicas para investigar a participação social nas políticas de desenvolvimento, com foco nas áreas de habitação, saúde e irrigação. O modelo sugerido pelo autor relaciona três dimensões (objetivos, intensidade e instrumentos) e como estas podem ser observadas ao longo do ciclo de uma política pública.

Quadro 6 - Modelo para análise da participação da comunidade proposto por Paul (1987)

<b>Dimensão: Objetivos</b>	
Empoderamento	O desenvolvimento deve levar a uma forma equitativa de partilha de poder e a um nível mais elevado de consciência política, especialmente em grupos mais vulneráveis. Empoderar para que as pessoas sejam capazes de tomar iniciativa e influenciar os processos e resultados.
Construção de capacidades para o beneficiário	Os beneficiários podem compartilhar as tarefas de gerenciamento do projeto, assumindo responsabilidade operacional por um segmento. Pode contribuir para a sustentabilidade da política, pois aumenta o interesse e a competência do beneficiário para dar prosseguimento às ações.
Efetividade	A participação tende a melhorar a efetividade quando o envolvimento dos beneficiários contribui para um melhor desenho e implementação da política, levando em consideração as necessidades e limitação da população afetada.
Compartilhamento dos custos	É esperado que os beneficiários possam contribuir com trabalho, dinheiro ou outros meios de modo a assumirem um compromisso com a manutenção do projeto.

Eficiência	A participação pode promover acordo, cooperação e interação entre os beneficiários e entre eles e a agência executora do projeto para que atrasos sejam reduzidos, seja estabelecido um fluxo mais adequado de serviços e os custos sejam minimizados.
<b>Dimensão: Intensidade</b>	
Tomada de iniciativa	Quando os beneficiários são capazes de tomar a iniciativa em termos de ações e tomadas de decisão, a intensidade da participação atinge seu ápice.
Tomada de decisão	Quando os beneficiários têm um papel de tomada de decisão em questões relacionadas ao desenho e implementação da política.
Consulta	Quando os beneficiários não são apenas informados, mas consultados sobre questões chave em algum ou em todas as fases do ciclo da política.
Compartilhamento de informações	Gestores compartilham informações com os beneficiários para viabilizar a ação individual ou coletiva.
<b>Dimensão: Instrumentos</b>	
Grupos de usuários	Quando o número de beneficiários é administrável, seja pela natureza local de um projeto ou especializada de um grupo, é possível organizar grupos de usuários como instrumento de participação.
Trabalhadores da comunidade/ comitês	Uma política pode utilizar trabalhadores ou voluntários para atuarem como mobilizadores. Comitês também podem ser utilizados para aumentar a representação dos interesses da comunidade.
Equipes de campo	Um programa pode usar equipes de campo designadas pela agência implementadora para mobilizar e interagir com a população. A orientação e comprometimento das equipes são fatores determinantes para a efetividade enquanto instrumentos da política.

Fonte: Elaboração própria, com base em Paul (1987).

As três dimensões são interrelacionadas e a cada objetivo podem ser atribuídos diferentes instrumentos e níveis de intensidade. Assim, a combinação das dimensões é determinada pela natureza da política pública. Quanto mais complexo o objetivo relativo à participação, maior será a necessidade de um nível mais acentuado de intensidade, além de instrumentos considerados mais fortes.

Se um projeto tiver a capacitação como objetivo de participação, por exemplo, deve esforçar-se por obter um elevado grau de controle ou voz para os seus beneficiários. Para alcançar um elevado grau de controle, a intensidade deve passar do compartilhamento de informações para a tomada de iniciativa. Para alcançar o empoderamento e um alto nível de intensidade, também deve avançar da utilização de trabalhadores de campo para grupos de usuários. Se o objetivo for o empoderamento, confiar apenas nos trabalhadores de campo e no compartilhamento de informações não será adequado. Por outro lado, se a eficiência é o objetivo da participação, um baixo nível de intensidade (compartilhamento de informações, consulta) e instrumentos como trabalhadores de campo ou comunitários podem entregar os resultados. (PAUL, 1987, p.7, tradução nossa)

Moser (1989) coloca o empoderamento das comunidades como uma questão crucial nas discussões sobre participação. Tal aspecto poderia ser analisado a partir da observação do processo participativo enquanto meio ou fim. No primeiro, de caráter majoritariamente top-down, a participação é vista apenas de modo instrumental para alcançar objetivos previamente estabelecidos na formulação pela burocracia e/ou financiadores. Quando a participação é vista como um fim, os objetivos são mais flexíveis e construídos ao longo do processo participativo mais amplo, com maior poder de influência da população afetada desde o início do projeto.

Contudo, segundo a autora, essa visão dicotômica não permite a observação efetiva de um fenômeno complexo e, por isso, o *continuum* de cinco níveis dos objetivos da participação entre eficiência e empoderamento, sugerido por Paul (1987), possibilita uma investigação mais adequada, ainda que com algumas ressalvas. Moser levanta um questionamento pertinente sobre o “empoderamento”: o uso do termo pode estar associado ao objetivo de empoderamento estritamente dentro dos limites do projeto ou relacionado ao desenvolvimento de consciência política que extrapola as questões imediatas do projeto e podem resultar em relações mais conflitantes. Nesse sentido, a autora enfatiza a necessidade de identificar, primeiramente, como e se os projetos cujos objetivos seja a participação como meio (seja por eficiência, efetividade ou compartilhamento de custos) avançam em direção à participação como fim (construção de capacidades ou empoderamento) e, complementarmente, examinar quais as consequências do empoderamento no contexto político de projetos específicos.

Nesse mesmo campo de análise, no qual o empoderamento é o elemento central dos processos participativos, Melo (2003, *apud* Lubambo e Coelho, 2005) mapeia possíveis estratégias, pré-requisitos e condições facilitadoras (quadro 7) para o empoderamento – quando este se torna, de fato, o objetivo de uma política.

Quadro 7 - Estratégias, pré-requisitos e condições facilitadoras do empoderamento

Estratégias	Pré-requisitos para efetividade	Condições facilitadoras
1. Instituir consultas aos grupos pobres e excluídos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicização apropriada de informações;</li> <li>- Capacitação de participantes;</li> <li>- Inexistência de barreiras de acesso à participação;</li> <li>- Mecanismo institucionalizado e não esporádico;</li> <li>- Burocracias comprometidas com estruturas participativas.</li> </ul>	-Confiança e legitimidade da iniciativa.
2. Criar mecanismos inclusivos de tomada de decisão coletiva/deliberação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicização apropriada;</li> <li>- Burocracias comprometidas com estruturas participativas;</li> <li>- Capacitação dos atores;</li> <li>- Capacidade de interlocução;</li> <li>- Estabilidade e especialização dos participantes;</li> <li>- Perda de legitimidade se não houver encaminhamento das decisões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alto grau de institucionalização dos mecanismos (leis e estatutos);</li> <li>- Baixa polarização;</li> <li>- Confiança entre os atores;</li> <li>- Sociedade civil ativa;</li> <li>- Capital social no setor público.</li> </ul>
3. Aumentar a capacidade de monitoramento e fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transparência e disseminação de informações;</li> <li>- Alta capacidade cognitiva dos participantes;</li> <li>- Burocracias comprometidas com estruturas participativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alto grau de institucionalização;</li> <li>- Sociedade civil ativa e organizações especializadas;</li> <li>- Democracia com ativismo judicial;</li> <li>- Capital social no setor público.</li> </ul>
4. Promover o controle com responsabilização (accountability)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicização apropriada;</li> <li>- Burocracias comprometidas com estruturas participativas;</li> <li>- Capacitação dos atores;</li> <li>- Capacidade de interlocução;</li> <li>- Estabilidade e especialização dos participantes;</li> <li>- Estruturas de execução de decisões bem estabelecidas;</li> <li>- Capacidade de punição efetiva de desvios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia com ativismo judicial;</li> <li>- Tribunais de contas ativos;</li> <li>- Ambientes marcados por forte articulação de setores populares com instituições formais;</li> <li>- Capital social no setor público.</li> </ul>
5. Gestão direta de programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidade institucional de elaborar propostas;</li> <li>- Capacidade institucional para gerir projetos;</li> <li>- Estrutura de responsabilização dos resultados;</li> <li>- Burocracias comprometidas com estruturas participativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alto grau de institucionalização;</li> <li>- Estabilidade político-institucional;</li> <li>- Regras estáveis;</li> <li>- Capital social no setor público.</li> </ul>

Fonte: Melo (2003, *apud* Lubambo e Coelho, 2005, p. 266).

Outra pesquisa de referência na área da participação social é o de Arnstein (1969), consagrada pela criação de uma “escada da participação cidadã”. Mesmo que na prática, como ressalta a autora, coexistam características de diferentes níveis em uma mesma política, o

esquema contribui para a observação de elementos que permitem identificar os impactos reais da participação para além dos objetivos declarados pelas agências implementadoras e financiadoras. Como resultado dos seus estudos empíricos, a autora defende que a participação sem a redistribuição de poder é “um processo vazio e frustrante para os grupos desprovidos de poder. Permite que os detentores do poder afirmem que todos os lados foram considerados, mas torna possível que apenas alguns desses lados se beneficiem. Ela mantém o status quo” (ARNSTEIN, 1969, p. 216, tradução nossa).

Processos participativos que promovem a redistribuição de poder citada por Arnstein ocupariam os níveis mais elevados da escada da participação. Nos níveis intermediários há mínima concessão de poder, quando os cidadãos ouvem e são ouvidos, porém não há instrumentos que assegurem que suas demandas impactarão os resultados finais. Na base da escada, estão os níveis de “não participação”, nos quais não há margem para a população participar do processo decisório e de planejamento.

Quadro 8 - Escada da participação cidadã, segundo Arnstein (1969)

Nível de participação	Características / Aspectos críticos	Categoria
Controle cidadão	Cidadãos detêm a maioria nos fóruns de tomada de decisão ou completo poder gerencial, podendo ter acesso direto a fontes de financiamento, sem a necessidade de intermediários.	Níveis de poder cidadão
Delegação de poder	Cidadãos possuem o poder deliberativo em um determinado plano ou programa. Delegação do poder decisório a instâncias nas quais os cidadãos têm maioria dos votos e atribuições claramente definidas. Divergências com os grupos poderosos podem ser resolvidas de forma negociada, sem a necessidade de se organizar pressão.	
Parceria	Permite negociação de igual para igual com os que tradicionalmente detêm o poder. Compartilhamento do planejamento e da tomada de decisão através de estruturas como conselhos paritários, comitês de planejamento e mecanismos de solução de conflito.	
Pacificação	Cidadãos podem aconselhar os detentores da tomada de decisão por meio da ocupação de assentos em conselhos, por exemplo. O grau de pacificação dos cidadãos depende de dois fatores: a qualidade da assessoria técnica independente que eles recebem para definir suas prioridades, e o grau de organização da comunidade.	Níveis de concessão mínima de poder / tokenismo
Consulta	Os instrumentos mais utilizados para consultar a população são pesquisas de opinião, assembléias de bairro e audiências públicas. Se a consulta não estiver integrada com outras formas de participação, este degrau não oferece garantias de que as preocupações e idéias dos cidadãos serão levadas em consideração.	

Informação	Ênfase na mão única da informação – dos técnicos para o cidadão -, sem que haja um canal de comunicação que permita o retorno e poder de negociação. Nessas condições, especialmente quando a informação é divulgada apenas nos estágios finais do planejamento, as pessoas têm pouca possibilidade de influenciar o programa.	
Terapia	As pessoas são envolvidas em muitas atividades, mas o foco está em curá-las de suas “patologias”.	Não-participação
Manipulação	Pessoas são convidadas a participarem de comitês ou conselhos consultivos sem real poder de decisão com o propósito explícito de “educá-las” ou obter o seu apoio.	

Fonte: Elaboração própria, com base em Arnstein (1969).

Os distintos modelos expostos nesta seção mostram que o estabelecimento dos objetivos e a escolha dos instrumentos e estratégias de participação têm relação estreita com o nível de envolvimento da população durante as fases da política pública. “Dada a natureza ampla e muitas vezes inflexível dos programas internacionais de desenvolvimento, a participação comunitária será provavelmente mínima na fase de formulação, porém maior durante a implementação” (MOSER, 1989, p. 99, tradução nossa).

Assim como discutido por Moser no trabalho publicado no fim da década de 1980, Chiodelli (2016) destaca que muitas políticas implementadas pelas agências internacionais têm falhado em considerar a participação das comunidades locais como elemento estrutural, com a omissão de consultas diretas e efetivas.

Apesar da existência de diversas estratégias analíticas da participação social, não se trata de uma missão trivial, pois possíveis indicadores referentes à participação podem parecer dissociados dos indicadores gerais da política pública. Ou seja, efeitos considerados positivos pela participação da comunidade podem ser suprimidos devido a resultados negativos em outras áreas fundamentais do projeto. Por este motivo, Paul (1987) sugere que sejam utilizados indicadores de impacto intermediários que podem ajudar a revelar as contribuições diretas da participação social sobre aspectos específicos da política pública em vez de relacioná-la ao desempenho geral.

No Brasil, a discussão sobre a participação popular em políticas urbanas tornou-se mais relevante com a construção do Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E). Essa vertente do maior programa habitacional na história recente do País inseriu os movimentos sociais como protagonistas no processo de formulação e implementação do programa. Trata-se de um exemplo de uma política cujo desenho buscou assegurar a gestão direta do programa

(LUBAMBO; COELHO, 2005), teve o empoderamento como objetivo (PAUL, 1987) e poder cidadão como nível de participação (ARNSTEIN, 1969).

Ao analisar o MCMV-E, Viana (2019) observou que parte da burocracia federal lançou mão de instrumentos para a consolidação de uma concepção de cunho autogestionário da política habitacional, alvo de resistência de parcela considerável dos agentes implementadores nos municípios. Para superar as limitações, foram utilizados instrumentos de pactuação e negociação com a participação de atores estatais e da sociedade civil envolvidos no programa. Assim, por meio desses instrumentos, a burocracia exerceu um papel de mediação político-relacional importante para a superação das resistências que limitavam a implementação do MCMV-E.

### **2.3.1 O desafio da implementação em meio à atuação fragmentada do governo**

Além dos esforços voltados à categorização, encontramos na literatura trabalhos que buscam alinhar a análise dos instrumentos ao contexto de governança e os consequentes impactos sobre a capacidade do governo em coordenar, formular e implementar as políticas públicas (PETERS, 2005; MATTHEWS, 2012; HOWLETT; RAMESH, 2016; WEGRICH, 2021).

Wegrich (2021) enfatiza que a efetividade dos instrumentos está diretamente relacionada à capacidade administrativa do governo. Embora pareça uma afirmação óbvia, a literatura não costuma estabelecer uma relação direta entre as duas perspectivas. Para suprir essa lacuna, ele sugere quatro tipologias de capacidades administrativas necessárias para a efetividade dos instrumentos, quais sejam: capacidade de entrega (executar e gerenciar a política na linha de frente); capacidade regulatória (supervisionar organizações públicas e privadas que são heterogêneas); capacidade de coordenação (mediar e reunir atores dispersos para ação conjunta); e capacidade analítica (inteligência em condições de incerteza).

Nesse contexto de dispersão da ação pública, pode-se presumir a existência de um leque mais amplo de instrumentos disponíveis. Contudo, na prática, essa variedade de opções é limitada em função da necessidade de se considerar a cultura política do país, à aceitação dos grupos afetados e à efetividade em relação ao que se espera como resultado (PETERS, 2005). Nesse sentido, convém observar não apenas a atuação estatal, mas também como a sociedade civil e o setor privado são envolvidos visando à construção de um processo de cooperação mútua para o desenvolvimento de capacidades.

Assim, diante do paradigma da *new governance*, cujas características estão presentes nos modelos difundidos pelas organizações internacionais, as habilidades gerenciais típicas da

administração pública clássica cedem espaço para as chamadas *enablement skills* (SALAMON, 2001), que referem-se às habilidades necessárias para habilitar atores situados fora de uma estrutura burocrática de comando para o cumprimento dos objetivos. Tal discussão é incorporada neste trabalho em função da estrutura de governança existente no programa João Pessoa Sustentável, na qual estão incluídas diversas consultorias privadas e, assim, demanda a utilização de instrumentos capazes de coordenar as ações.

Salamon sugere que os governos devem desenvolver habilidades de: (i) ativação (*activation skills*), para persuadir e atrair atores competentes, como, por exemplo, estruturar licitações que possibilitem a contratação de empresas capazes de entregar os bens e serviços desejados; (ii) orquestração (*orchestration skills*), que remete à capacidade de coordenação do governo ou de empresas que subcontratam suas atribuições a outros agentes, sendo necessário gerenciar não apenas recursos humanos e financeiros, mas também os intangíveis, como o conhecimento e respaldo da comunidade; e (iii) modulação (*modulation skills*), que demanda equilíbrio entre incentivos e punições para fomentar um comportamento cooperativo entre os atores para a consecução dos objetivos (*ibidem*).

A delegação da execução de determinadas atividades a terceiros traz à tona desafios analíticos que podem ser mais bem compreendidos à luz da Teoria da Agência, abordagem que conquistou espaço no final da década de 1970 e início dos anos 1980 para explicar as relações decorrentes da separação entre a propriedade e o gerenciamento nas corporações privadas. Jensen e Meckling (1976) conceituam uma relação de agência como “um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (os principais) engajam outra pessoa (o agente) para desempenhar algum serviço em seu nome, o que envolve delegar alguma autoridade de tomada de decisão ao agente” (*ibidem*, p. 308, tradução nossa). O objetivo é induzir comportamentos no agente que vão ao encontro dos interesses do principal. Dessa relação podem resultar dois problemas centrais: objetivos conflitantes entre o agente e o principal (conflitos de interesse); e o custo necessário para o principal conseguir monitorar as ações do agente (EISENHARDT, 1989).

Para Salamon (*ibidem*), os principais (setor público) possuem aparente vantagem por controlarem as regras do contrato, mas acabam em desvantagem porque os agentes (contratados) têm mais informações uma vez que estão na linha de frente da execução das tarefas. Nessa relação, os agentes podem usar as informações e os benefícios de sua posição para maximizar seus ganhos. Para evitar esse paradoxo, a existência de instrumentos que assegurem a qualidade da informação sobre a atuação dos agentes é fundamental (monitoramento), considerando ainda os custos envolvidos.

Cada principal, portanto, tem que encontrar um equilíbrio entre o nível de controle que gostaria e o nível que pode pagar. Além disso, quanto mais díspares forem os objetivos e as características do principal e do agente, mais informações serão necessárias e, portanto, mais caro será um determinado equilíbrio. (SALAMON, 2001, p. 1631, tradução nossa)

A assimetria existente em decorrência do maior nível de informações detido pelos agentes em relação aos principais, haja vista que os primeiros sabem mais sobre o seu comportamento e atuam em contato direto com o objeto do contrato, cria o que os teóricos chamam de “risco moral” (*moral hazard*), que coloca os principais em desvantagem. Para mitigar tal impasse, impõe-se como desafio a definição clara dos objetivos a serem perseguidos, pois, caso não sejam bem especificados, não haverá padrões para mensurar o desempenho e as entregas pelos agentes, abrindo espaço para problemas de conflito de interesses (KETTL, 1993).

### 2.3.1 A implementação como chave analítica

A literatura costuma apontar o livro *Implementation*, de Pressman e Wildavsky (1973), como a obra que inaugurou uma tradição de estudos destinados a compreender como se dá o processo de implementação de políticas públicas. Como sugere o subtítulo – “*How great expectations in Washington are dashed in Oakland*” – o trabalho analisou como um programa federal nos Estados Unidos voltado à geração de empregos para minorias étnicas não atingiu seus objetivos localmente. Um dos aspectos que podem explicar o descompasso entre o planejado e o executado, segundo os autores, seria a complexidade do programa caracterizada por vários pontos de veto e de tomada de decisão.

O caso de Oakland retratado por Pressman e Wildavsky é representativo da primeira geração de estudos com foco na implementação, os quais tinham um caráter mais exploratório e estavam empenhados na construção de uma teoria. Na década de 1980, a segunda geração buscou estabelecer modelos teóricos e analíticos capazes de nortear estudos empíricos (WINTER, 2006). Nesse período, impõe-se uma dicotomia mais evidente entre análises *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima), como consequência da realização de estudos centrados na análise da burocracia de nível de rua, ou seja, daqueles profissionais que executam a política pública em contato direto com o usuário final. Começa-se então a se desenvolver uma teoria do *street-level bureaucracy*, a partir das pesquisas de Michael Lipsky (1980), que até hoje influencia estudos ao redor do mundo, incluindo o Brasil (LOTTA, 2018).

A terceira geração, como ressalta Winter (2006), reconhece as limitações dos estudos de casos únicos, frequentemente empregados na investigação dos processos de implementação. Dessa forma, Malcom Goggin (1986) sugere o emprego de estudos comparativos e da estatística para ampliar o número de casos analisados e de variáveis envolvidas, incorporando, então, métodos quantitativos nas pesquisas.

Conceitualmente, podemos considerar que a implementação é a fase em que há a transformação da intenção política em uma série de regras, rotinas e processos sociais que podem converter a intenção política em ação (O'TOOLE, 2012). Uma forma mais contemporânea de enxergar a implementação, em um cenário no qual é cada vez mais comum a presença de diversos atores na política pública, é considerá-la como a “parte operacional” da governança. “Em suma, a implementação pode ser vista como governança operacional” (HILL; HUPE, 2002, p. 194, tradução nossa).

Hill e Hupe (2002) assinalam que diferentes formas de implementação podem ser observadas de acordo com os distintos modelos de governança existentes. Em um desenho mais tradicional, baseado na autoridade, a burocracia implementadora é submetida a padrões rígidos de atuação, reportando suas ações à autoridade superior. No modelo transacional, típico de relações contratuais, não há uma relação de hierarquia tradicional, mas, ainda assim, os agentes devem prestar contas aos principais (Teoria do Principal-Agente). Neste caso, o que conduz o processo de implementação é a busca por atingir os objetivos estabelecidos no acordo. O modelo de persuasão/coprodução, por fim, é marcado pela relativa autonomia dos atores, havendo, portanto, uma relação de confiança mútua e compartilhamento dos resultados alcançados.

A estreita relação entre implementação e capacidades surge com destaque no trabalho de Wu *et. al.* (2018), que utilizam a classificação de habilidades e competências empregadas na análise da *policy capacity* para mapear barreiras que podem causar problemas à implementação de políticas (quadro 9).

Quadro 9 - Problemas de implementação conforme habilidades e competências

<b>Problema</b>	<b>Descrição</b>
<b>Barreiras políticas</b>	
Autorização lenta	Planos e mobilização de recursos avançam lentamente devido à existência de múltiplos pontos de veto entre as partes interessadas em uma rede, dificultando o avanço.
Apoio político fraco	Planos podem avançar e até alcançar níveis moderados de sucesso nos estágios iniciais, mas podem sofrer com a falta de apoio político de atores-chave.
Oposição na burocracia	Atores-chave na burocracia interna envolvidos retardam ou sabotam devido à baixa prioridade do projeto, falta de incentivos e/ou interesses divergentes.
Poucos incentivos	Implementadores locais, que não foram consultados durante a fase de tomada de decisão, têm poucos incentivos para cumprir as diretrizes.
<b>Barreiras analíticas</b>	
Missões múltiplas ou vagas	A natureza intersetorial dos planos e da implementação pode gerar metas conflitantes ou imprecisas em termos operacionais.
Mudanças de prioridades	<i>Trade-offs</i> enfrentados na fase de tomada de decisão podem ser submetidos à reavaliação em função de mudanças nas conjunturas políticas e econômicas.
Desenho insuficiente	Programas sociais ou ambientais que provavelmente não funcionarão conforme planejado devido a várias restrições não abordadas pelo projeto do programa.
Viabilidade desigual	Diferentes componentes dos planos integrados podem ser vinculados operacionalmente – só se pode avançar se todos estiverem presentes em conjunto – sujeitando as operações ao “elo mais fraco”.
<b>Barreiras operacionais</b>	
Limitações financeiras	Os recursos financeiros necessários para a implementação demoram a ser liberados, impedindo o avanço e provocando o abandono dos apoiadores.
Estrutura de gerenciamento ou capacidade de coordenação insuficientes	Precedentes ruins de coordenação entre as principais agências – exacerbados no caso de parcerias intersetoriais – tornam as decisões de rotina lentas e a implementação disfuncional.
Falta de clareza nos planos operacionais	Planos aprovados são mal administrados devido à má especificação de papéis, responsabilidades e prestação de contas.

Fonte: Wu et. al. (2018)

Embora sejam atribuídos à fase da implementação, boa parte dos problemas identificados pelos autores têm relação direta com os estágios iniciais do *policy making*, como

a tomada de decisão e o desenho da política. A título de exemplo, nos casos de projetos de infraestrutura urbana a comum exclusão da população atingida das fases iniciais, nas quais há maior possibilidade de mudar o rumo da política e empoderar atores da sociedade, pode ocasionar consideráveis limitações à implementação (MOSER, 1989; PLUMMER, 1999). Os autores apontam que a identificação prévia dos problemas e necessidades das comunidades diminui as resistências e possibilita que os beneficiários participem da implementação de maneira mais efetiva, pois passam a olhar para si mesmos como parte integrante da ação.

Dias e Matos (2012), por sua vez, enumeram, a partir de uma análise multidimensional, diversos aspectos que podem ajudar a indicar os sucessos e fracassos na implementação de políticas (quadro 10).

Quadro 10 - Aspectos críticos da implementação de políticas públicas

Dimensão	Aspectos críticos
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– falta de clareza na definição dos objetivos, metas e estratégias;</li> <li>– inadequação da teoria que informa a concepção da política;</li> <li>– diversidade de atores envolvidos na execução da política;</li> <li>– inexperiência dos atores com as estratégias de implementação;</li> <li>– incompatibilidade entre a natureza da política e as técnicas de gestão e forma de organização do trabalho.</li> </ul>
Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– excesso de burocracia (resistência à mudança ou à inovação);</li> <li>– tarefas fragmentadas e vários níveis hierárquicos;</li> <li>– departamentos isolados/desarticulados;</li> <li>– ausência de informações confiáveis e precisas para monitorar a implementação;</li> <li>– baixo grau de comunicação entre decisores e executores;</li> <li>– ausência de profissionais especializados;</li> <li>– inexistência ou baixo índice de incentivos para melhorar a gestão;</li> <li>– falta de motivação dos funcionários (baixos salários e ausência de política de atualização e capacitação);</li> <li>– rotatividade dos atores políticos.</li> </ul>
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dificuldade de participação dos beneficiários da política (baixo nível de informação, de influência e de organização);</li> <li>– distância entre os órgãos centrais de tomada de decisão e os executores da política.</li> </ul>

Fonte: Dias e Matos (2012, p.82)

Chamamos atenção especial para a dimensão ambiental, que reúne aspectos fundamentais que podem ser associados à capacidade relacional no processo de implementação. No estudo de caso aqui proposto, a participação dos moradores das comunidades afetadas pelo Programa e o amplo número de atores e organizações envolvidos, estabelecem uma

considerável distância entre a tomada de decisão e a execução da política, constituindo-se em variáveis essenciais para a compreensão do fenômeno.

No mesmo sentido, May (2012) defende que a implementação de uma política pode ser facilitada ou dificultada a depender do *policy design* adotado. Déficits de implementação podem ocorrer em razão de especificações inadequadas quanto às ações desejadas e falhas na mobilização dos recursos necessários para superar conflitos. Assim, a implementação pode ser limitada por atributos-chave das políticas (falta de clareza nos objetivos e inconsistência nas metas), cadeias complexas de implementação e controle indireto (múltiplos atores, tomada de decisão e níveis de ação) e por outros fatores mais abrangentes, como a intratabilidade do problema e ambiente político desfavorável (MAY, 2012, p. 280). A superação desses impasses presentes na implementação, conforme o autor, poderia ocorrer por meio da adoção de objetos claros e estruturas de implementação mais simples, assim como defendido por Pressman e Wildavsky. Tal prescrição, contudo, pode não corroborar com a realidade prática, uma vez que grande parte das políticas possuem objetivos múltiplos e amplos - os quais dificultam o estabelecimento de linhas de ação - e estruturas complexas.

Baseado nesses pressupostos, May acrescenta que o ambiente no qual a política pública está inserida exerce influência direta sobre a implementação e o desenho da política. Nesse contexto, há um *continuum* entre dois extremos em que se situam as políticas. O primeiro extremo, a “política com públicos” (*policies with publics*, no original), refere-se a ambientes abertos à influência de diversos grupos sociais dispostos em coalizões que interagem e buscam por consenso. Em razão dos conflitos, existentes, necessitam que o desenho permita o relacionamento e coordenação entre os grupos relevantes. No outro ponto extremo estão as “políticas sem público” (*policies without publics*), presentes em ambientes aparentemente apolíticos e discutidas nos “bastidores das instituições” (MAY, 2012, p. 284). Nesta última abordagem, o predomínio das soluções tecnocráticas e a existência de menos pontos de veto possibilitam maior autonomia para a implementação.

### **3 Metodologia**

A pesquisa é classificada, quanto à abordagem, como qualitativa. Quanto à natureza, é classificada como pesquisa básica e, com relação aos objetivos, é considerada tanto exploratória quanto descritiva, pois busca, ao mesmo tempo, obter maior domínio com o tema e, em seguida, descrever os fenômenos de uma dada realidade (CRESWELL, 2010).

A estratégia de investigação a ser empregada será o estudo de caso. Originado nas pesquisas médicas e psicológicas, esse método supõe que seja possível adquirir conhecimento do fenômeno estudado a partir da exploração intensa de um caso em particular. “Através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística” (GOLDENBERG, 2004, p. 34).

Para atingir os objetivos propostos, foram utilizadas as seguintes técnicas: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A primeira é fundamental para compreender como o objeto pesquisado se relaciona com a literatura já existente, estabelecendo uma base sólida para a análise. A pesquisa documental, por sua vez, possibilitará a coleta de documentos públicos produzidos pelos diversos atores mapeados, como a Prefeitura de João Pessoa, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, os órgãos de controle, entidades da sociedade civil e moradores das áreas afetadas pelas intervenções do João Pessoa Sustentável.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores de modo a obter informações sobre o processo de implementação do Programa, com foco nas interações entre os agentes no interior do arranjo institucional do programa. Para a análise das entrevistas, foram delimitadas as seguintes categorias, baseadas em aspectos da capacidade-relacional: organização política da comunidade; organização pré-programa; relação com os Escritórios Locais de Gestão (ELOs)<sup>5</sup>; adesão às instâncias participativas; relação com outras instâncias de participação; qualidade da informação recebida; e organização durante o programa.

Buscamos, assim, ir além da constatação da existência de instrumentos indutores de capacidades político-relacionais, compreendendo de modo mais detalhado como ocorrem as interações, conflitos, construção de consensos e acesso aos recursos da política pública.

Dado que o programa em análise impacta diretamente cerca de duas mil famílias – número que inclui os imóveis removidos e submetidos à regularização fundiária –, para a seleção dos entrevistados foi estabelecido como critério a participação do morador na Comissão de Acompanhamento Permanente (CAP) do programa. Eleitos em processos participativos dentro das comunidades, esses atores têm como atribuição acompanhar a implementação da política, participar das reuniões, dialogando com os demais moradores e a gestão municipal. Assim, acredita-se que esses agentes possuem maior conhecimento sobre a execução da política

---

<sup>5</sup> Estruturas físicas instaladas nas comunidades por um consórcio contratado pela Prefeitura para o atendimento dos moradores das oito comunidades. No local, as equipes buscam fornecer informações, solucionar dúvidas, realizar capacitações e encontros periódicos com a população atingida.

e interação com os demais atores envolvidos. Ao ocuparem essas posições, os entrevistados puderam fornecer elementos para análise da capacidade político-relacional da Prefeitura.

A identificação dos participantes foi preservada, com o objetivo de evitar constrangimentos e possíveis represálias. Assim, adotamos como forma de identificação dos participantes a nomenclatura que contém as iniciais<sup>6</sup> da comunidade onde mora acompanhadas de um número, como por exemplo: HB1, SR2 etc. Além dos moradores, foram entrevistados gestores da Prefeitura, vinculados à Unidade Executora do Programa (UEP) e do consórcio contratado para execução do Plano de Desenvolvimento Comunitário (PDC). As entrevistas foram realizadas entre abril e agosto de 2023, com a participação de 16 pessoas.

Quadro 11 - Caracterização dos(as) entrevistados(as)

Entrevistado(a)	Descrição	Meio da entrevista	Data da entrevista
Entrevistado(a) SC1	Morador(a) da Santa Clara	Presencial	20/04/2023
Entrevistado(a) SC2	Morador(a) da Santa Clara	Telefone	03/08/2023
Entrevistado(a) HB1	Morador(a) da Hildon Bandeira	Presencial	17/04/2023
Entrevistado(a) HB2	Morador(a) da Hildon Bandeira	Presencial	05/05/2023
Entrevistado(a) HB3	Morador(a) da Hildon Bandeira	Presencial	05/05/2023
Entrevistado(a) SR1	Morador(a) da São Rafael	Presencial	17/07/2023
Entrevistado(a) SR2	Morador(a) da São Rafael	Presencial	23/05/2023
Entrevistado(a) VT1	Morador(a) da Vila Tambauzinho	Presencial	22/05/2023
Entrevistado(a) TS1	Morador(a) da Tito Silva	Presencial	16/05/2023
Entrevistado(a) TS2	Morador(a) da Tito Silva	Presencial	26/05/2023
Entrevistado(a) MLB	Militante e advogado do MLB	Presencial	04/08/2023
Vereador	Vereador de João Pessoa, proponente de audiência pública	Presencial	30/05/2023
Assessor MPF	Assessor jurídico do MPF	Presencial	07/08/2023
Assistente social 1	Assistente social do consórcio e que atuou no programa até 2022	Virtual	23/08/2023
Gestor(a) UEP1	Gestor da Unidade Executora do Programa	Presencial	02/06/2023
Gestor(a) UEP2	Gestora da Unidade Executora do Programa	Presencial	25/08/2023

Fonte: Elaboração própria

<sup>6</sup> HB: Hildon Bandeira; SR: São Rafael; VT: Vila Tambauzinho; SC: Santa Clara; TS: Tito Silva; MI: Miramar.

Como o quadro 11 apresenta, foram entrevistados dez moradores de cinco comunidades, nas quais estão localizados 95% dos imóveis previstos para remoção. O contato inicial com os moradores ocorreu em visitas realizadas durante as reuniões nos Elos. Os atores institucionais da PMJP, CMJP e MPF foram contatados por telefone e e-mail para assinatura do termo de anuência para realização da entrevista. Por fim, enviamos convite para participação na pesquisa endereçado ao consórcio Ânima-Demacamp, via telefone, e-mail e em visita ao Elo, mas não recebemos a confirmação em tempo hábil para a conclusão do trabalho.

A partir da fundamentação teórica produzida na seção anterior, a estratégia teórico-analítica adotada neste trabalho reúne elementos de análise presentes no conceito de *policy capacity* (RAMESH et. al, 2016), em diálogo com a literatura de governança e com foco nos arranjos e instrumentos aplicados para o relacionamento dos governos com a sociedade. Nesse sentido, a pesquisa investiga as dimensões organizacional e sistêmica do *policy capacity*, cujas habilidades e competências podem fornecer importantes indicativos do desenvolvimento de capacidades político-relacionais (PIRES; GOMIDE, 2016).

Assumimos, desse modo, a perspectiva analítica da literatura de governança, que se contrapõe à abordagem prescritivo-formal (CAVALCANTI; PIRES, 2018), pois busca compreender a atuação das organizações e sua relação com o meio no qual estão inseridas.

Como veremos adiante, o modelo de governança urbana desenvolvido na política pública em observação é considerado essencialmente gerencial (PIERRE, 2011), tendo a formulação e os processos decisórios majoritariamente restritos ao núcleo da burocracia e dos consultores contratados a partir das diretrizes do BID. Nesse contexto, investigaremos as implicações desse modelo de governança, com seus arranjos e instrumentos, sobre o processo participativo em um campo de política conflituoso, como tradicionalmente é a política urbana.

Compreendendo que as dinâmicas participativas são as mais variadas a depender do desenho da política pública (ARNSTEIN, 1969; PAUL, 1987), buscamos observar o espaço da participação das comunidades no JPS, com base nas diretrizes expressas nos documentos oficiais e nos depoimentos dos atores entrevistados.

#### **4 O Programa João Pessoa Sustentável**

Executado pela Prefeitura Municipal de João Pessoa em parceria com o BID, o Programa João Pessoa Sustentável é resultado da aplicação da metodologia Iniciativa Cidades Emergentes

e Sustentáveis (ICES)<sup>7</sup>, que fornece assistência técnica voltada aos governos das cidades médias da América Latina e Caribe. As operações do programa são viabilizadas por meio de um empréstimo no valor de US\$ 100 milhões, que exige contrapartida da Prefeitura no mesmo valor. Nessa contrapartida foram incluídas as despesas necessárias à execução do Programa e os investimentos realizados pela gestão municipal em quatro projetos de habitação já executados: Colinas de Gramame, São José, Saturnino de Brito e Vista Alegre.

O Programa começou a ser formulado em 2014, no segundo ano do primeiro mandato do prefeito Luciano Cartaxo (à época no Partido dos Trabalhadores – PT). A Prefeitura enviou uma carta consulta à Comissão de Financiamento Externos (Cofix), em Brasília, com base em um Plano de Ação produzido em conjunto pelo Prefeitura, BID, Caixa Econômica Federal, Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional (Fadurpe) e Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj). O documento expõe as justificativas para a inclusão de João Pessoa na iniciativa, além do resultado da aplicação da metodologia, com o diagnóstico e priorização das áreas de atuação.

A capital paraibana foi selecionada em razão do seu porte (cidade média) e por ser uma cidade considerada emergente pelo BID, com base no crescimento de indicadores, como população, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto (PIB) per capita e qualidade institucional e governabilidade. Os critérios para seleção das ações incluídas no Programa foram baseados na construção de indicadores para a priorização de áreas (saúde, segurança, educação, mobilidade etc), a partir da aplicação de quatro filtros (opinião pública, ambiental, econômico e técnico)<sup>8</sup>.

Em 30 de dezembro de 2015, a Câmara Municipal aprova a Lei nº 13.138/2015 e autoriza a contratação da operação de crédito da Prefeitura junto ao BID. Considerando que a União é a fiadora do empréstimo, a lei vincula como contra garantia as receitas decorrentes de transferências federais ao município previstas nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal. O contrato entre a Prefeitura e o BID é efetivamente assinado em 20 de dezembro de 2018, durante o segundo mandato do prefeito Luciano Cartaxo, que nesta época era filiado ao Partido Verde

---

<sup>7</sup> Definição de ICES presente no Plano de Ação do Programa: “A ICES é uma metodologia de avaliação rápida, que permite a identificação e priorização de projetos de infraestrutura, assim como a definição de ações urbanísticas, ambientais, sociais, fiscais e de governança de curto, médio e longo prazos, que poderão melhorar a qualidade de vida das pessoas e a sustentabilidade das cidades. A Iniciativa representa uma nova perspectiva para o desenvolvimento urbano da ALC com foco nas cidades médias e emergentes, e utiliza uma abordagem integral e interdisciplinar baseada em três dimensões: (I) ambiental e mudança climática; (II) urbana; e (III) fiscal e governança”. (BID, 2014, p. 18)

<sup>8</sup> Para mais informações sobre a metodologia, ver o Plano de Ação, disponível em: <http://antigo.joaopessoa.pb.gov.br/secretarias/uep/plano-de-acao-sustentavel/>

(PV). O cronograma de amortização do empréstimo prevê o pagamento de prestações semestrais, sendo a primeira planejada para 15 de dezembro de 2024 e a última para 15 de dezembro de 2042.

Figura 1 - Série histórica do programa



Fonte: Elaboração própria

### 3.1 Componentes do programa

O programa tem como foco dois componentes que reúnem o conjunto de ações previstas: fortalecimento da gestão pública municipal e desenvolvimento urbano sustentável e gestão da cidade. O segundo é o foco do presente estudo.

O componente Fortalecimento da Gestão Pública tem como objetivo modernizar os instrumentos de gestão para melhorar a prestação de serviços à população e ampliar a arrecadação tributária. As ações devem custar 12,43% do orçamento total do Programa, conforme o Regulamento Operacional do Programa (ROP). Neste grupo vale destacar alguns projetos, como a reestruturação de órgãos municipais, modernização de sistemas tributários, patrimoniais e de gestão; e capacitação de servidores públicos com a implementação de uma escola de governo.

O componente Desenvolvimento Urbano Sustentável e Gestão da Cidade, objeto desta pesquisa, visa à redução do déficit habitacional, a urbanização dos assentamentos precários e o fortalecimento do planejamento e da gestão urbana. É dividido em três subcomponentes, como indicado no quadro 12.

Quadro 12 - Subcomponentes do Desenvolvimento Urbano Sustentável e Gestão da Cidade

Subcomponentes	Ações
Subcomponente 1: Fortalecimento do planejamento e da gestão urbana	Serão financiadas as seguintes atividades: (i) revisão do plano diretor municipal; (ii) elaboração de estudos de densificação urbana e habitação sustentável; (iii) elaboração de estudos socioambientais para intervenções em assentamentos informais com população vulnerável; (iv) elaboração do plano municipal de redução de riscos a desastres naturais; e (v) implementação do Centro de Cooperação da Cidade (CCC) contemplando a integração institucional e tecnológica para situações de emergência, risco de desastres naturais, segurança pública e mobilidade.
Subcomponente 2: Financiamento de conjuntos habitacionais integrais para famílias vulneráveis	Serão financiados com recursos de Contrapartida Local a construção de cerca de 2.300 habitações para aproximadamente 11.500 pessoas de baixa renda nos conjuntos habitacionais: Colinas de Gramame, São José, Saturnino de Brito e Vista Alegre. Também, serão financiadas obras de infraestrutura básica e/ou equipamento urbano priorizadas de acordo com os critérios estabelecidos no ROP e em consistência com as políticas de salvaguardas do Banco.
Subcomponente 3: Melhoramento do habitat em assentamentos irregulares vulneráveis	Será financiada a realocização de famílias em situação de risco em assentamentos irregulares do Complexo Beira Rio (CBR), selecionados por sua situação de vulnerabilidade. No CBR serão financiadas, entre outras, as seguintes atividades: (i) projeto urbanístico integral da área; (ii) reassentamento de aproximadamente 840 famílias que vivem em zonas de risco, incluindo desapropriação de áreas para construção de cerca de 675 habitações; (iii) implementação de obras de infraestrutura e/ou equipamento urbano em áreas selecionadas; (iv) elaboração e implementação de um plano de acompanhamento socio-econômico para as famílias beneficiadas, incluindo a criação de um Escritório Local de Gestão (ELO); e (v) regularização cadastral e titulação de propriedades. Em relação ao Complexo Via Férrea (CVF), serão financiados: (i) o projeto urbanístico integral da área; (ii) seleção de obras essenciais para prover serviços de infraestrutura básica e/ou equipamento urbano; e (iii) recuperação socioambiental do antigo lixão municipal.

Fonte: Elaboração própria, com base no Regulamento Operacional do Programa, atualizado em novembro/2022.

Nesta pesquisa concentramos a atenção nas ações realizadas no Complexo Beira Rio (CBR), que inclui a remoção de famílias em situação de risco em assentamentos irregulares, construção de conjuntos habitacionais e obras de infraestrutura básica. Dentre as várias atividades executadas pelo Programa, o reassentamento é aquela que provoca maior resistência pela população afetada e, conseqüentemente, requer maior capacidade de articulação, negociação e de relacionamento pela Prefeitura e demais organizações inseridas na implementação.

A região onde estão situadas as comunidades submetidas ao reassentamento é cortada por uma das principais avenidas de João Pessoa, a Beira Rio, que liga a região central da cidade até os bairros do Cabo Branco e Altiplano, que estão entre os mais valorizados da cidade. A



Figura 3 - Áreas de intervenção no Complexo Beira Rio



Fonte: Planos Executivos de Reassentamento e Relocalização

Os documentos do programa que fundamentam a necessidade das intervenções indicam que nas comunidades há centenas de famílias morando em situação de risco, imóveis considerados irregulares em função da ocupação de propriedades privadas e públicas, e ocupação de áreas sujeitas à inundação, inseridas em Áreas de Preservação Permanente (APP) e Zona Especial de Preservação dos Grandes Verdes.

Os levantamentos iniciais realizados pela Prefeitura apontaram que a região citada possuía 1.866 imóveis e que, deste total, 772 deles (41%) estavam em situação de risco, sendo a maior parte suscetível a alagamentos (56%).

Quadro 13 - Caracterização das oito comunidades afetadas

Comunidade	Tempo de ocupação <sup>9</sup>	Nº edificações	Nº famílias	Riscos identificados
Brasília de Palha	45 anos	126	124	Deslizamento e inundações
Cafofo/Liberdade	27 anos	57	67	Deslizamento e inundações
Miramar	42 anos	256	292	Deslizamento, inundações. e ocupação em via pública
Hildon Bandeira	22 anos	336	341	Deslizamento e inundações
Santa Clara	49 anos	364	400	Atropelamento, deslizamento e inundações
São Rafael	47 anos	398	420	Deslizamento e inundações
Tito Silva	39 anos	248	300	Inundação
Vila Tambauzinho	32 anos	31	22	Ocupações em via pública

Fonte: Contrato Administrativo nº 02.007/2021 – UEP/ SEGGOV

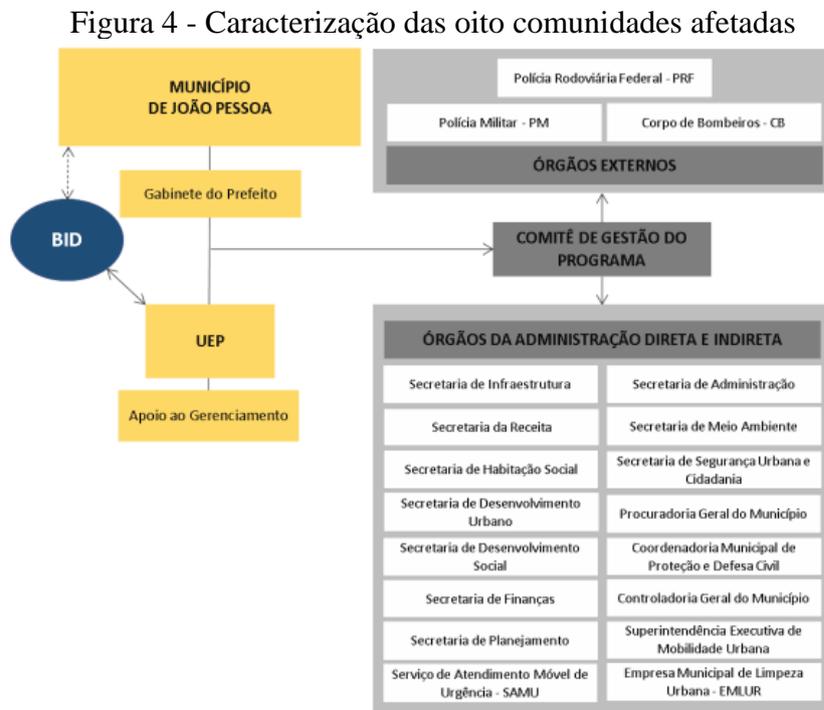
Para viabilizar a execução das alternativas previstas para o reassentamento, a Prefeitura enviou projeto de lei à Câmara Municipal, que aprovou o texto que criou a Lei Ordinária nº 14.553/2022, de 22 de junho de 2022. De modo geral, as famílias reassentadas terão cinco opções, quais sejam: apartamentos em três conjuntos habitacionais que serão construídos na mesma Avenida Beira Rio; reassentamento rotativo (adensamento demográfico em áreas originalmente ocupadas por uma única moradia); a compra assistida (aquisição de imóveis no mercado imobiliário com base em uma lista criada pelo programa); indenização em dinheiro; ou troca de beneficiário.

### 3.2 O arranjo institucional do programa

O arranjo institucional construído para a implementação tem a Prefeitura Municipal de João Pessoa (PMJP) como mutuária perante o BID e executora do Programa por meio do Gabinete do Prefeito, que é integrado à Secretaria de Gestão Governamental (SEGOV). A

<sup>9</sup> Tempo de ocupação tem como referência o ano de 2021, quando foi firmado o referido contrato.

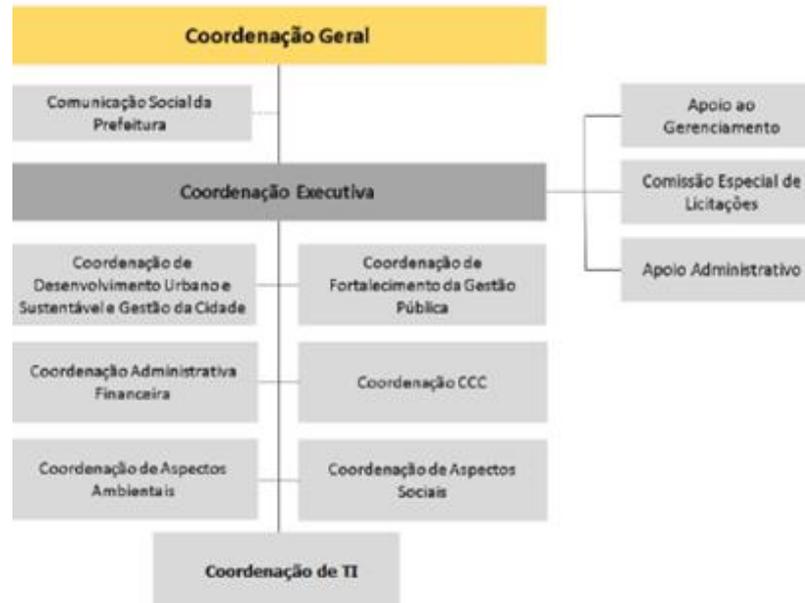
Unidade Executora do Programa (UEP), vinculada diretamente à SEGOV, é a responsável por realizar a administração geral e financeira do programa, planejar sua execução, monitorar os avanços e cumprimento das metas, planejar, monitorar e executar os processos de aquisição e contratação, e realizar os procedimentos relativos às movimentações financeiras do Programa (BID, 2021).



Fonte: Regulamento Operacional do Programa (BID,2021)

O organograma da UEP (figura 5) mostra a existência de diversas coordenações responsáveis por operacionalizar as diferentes atividades do Programa.

Figura 5 - Organograma da UEP



Fonte: Regulamento Operacional do Programa (BID,2021)

Em relação às instâncias de participação social - aspecto fundamental para promoção de capacidade político-relacional – o arranjo prevê a implementação por um consórcio formado por duas empresas de consultoria contratadas pela Prefeitura Municipal de João Pessoa pelo valor de R\$ 11,2 milhões, em julho de 2021. O consórcio é responsável por instalar quatro Escritórios Locais de Gestão (Elos) para atender aos moradores das oito comunidades, fornecendo informações, solucionando dúvidas, realizando capacitações e encontros periódicos com a população atingida. “Além de facilitador operacional advindo de sua natureza descentralizada no espaço urbano do CBR, os Elos possuem importância estratégica para implantação do PDRR (Plano Diretor de Reassentamento e Relocalização) baseada em princípios participativos estipulados pelo BID/ESG” (JOÃO PESSOA, 2019).

Os Elos viabilizam a formação das Comissões de Acompanhamento Permanente (CAPs), compostas exclusivamente por integrantes das famílias alvos do processo de reassentamento. Eleitas por voto direto e secreto em evento programado pelos Elos, esses representantes têm a função de dialogar com os órgãos governamentais e atores não-governamentais envolvidos no processo de reassentamento. Como desdobramento da instauração dos CAPs, foram instituídos os comitês temáticos: Comitê de Acompanhamento de Obra, Comitê de Relocalização das Famílias e Comitê de Acompanhamento das Oportunidades de Trabalho e Renda.

No termo de referência da licitação destinada à seleção do consultor individual para a elaboração da proposta de implantação dos Elos, a PMJP argumenta que “o elevado volume e complexidade, bem como o caráter inédito do mecanismo na experiência de João Pessoa, reforça a necessidade de apoio de consultorias especializadas nos vários segmentos do Programa” (JOÃO PESSOA, 2019).

Dessa forma, presume-se que as regras estabelecidas pelo BID, por meio de sua política de contratações, exigem que a gestão municipal busque a expertise necessária para a execução do programa fora da sua estrutura convencional. Segundo Arantes (2006), a participação dos consultores privados é uma característica típica dos projetos financiados pelos bancos multilaterais de desenvolvimento.

São eles, afinal, que sabem as regras do jogo e o caminho das pedras para acelerar o desembolso dos recursos nos bancos, e também para transformar as requisições públicas em formatos assimiláveis pelos procedimentos gerenciais das instituições. Evidentemente, essa assessoria também não é neutra, pois cabe a ela transmitir aos gestores públicos o que é ou não permitido implementar, condicionando-os às regras dos bancos. (Arantes, 2006, p. 72)

A execução dos programas por meio de um corpo gerencial privado estabelecido pelos bancos financiadores, conforme Arantes (2006), empregam uma “razão coercitiva” em pelo menos três níveis: jurídico-normativo (regras impostas), matemático (taxas de retorno do investimento) e as *best practices* (modelos a serem seguidos a partir de experiências consideradas exitosas). Nesse contexto, os serviços de consultoria têm cada vez mais recebido uma maior fatia dos gastos públicos e influenciado os processos de tomada de decisão nos governos (HOWLETT; MIGONE, 2013).

No Programa em análise, a PMJP gerencia uma série de contratos com consultorias responsáveis pela elaboração de planos, oficinas de capacitação com servidores da PMJP, diagnósticos e até termos de referência para licitações subsequentes. Como mostra o quadro 14, nos últimos cinco anos houve um expressivo crescimento das despesas classificadas como “serviços de consultoria” na PMJP. No ano de 2021, 98% do valor total de R\$ 8,3 milhões empenhado com consultorias foi efetuado por meio de licitações internacionais, conforme as Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo BID (GN 2350-9).

Quadro 14 - Despesas empenhadas pela PMJP em serviços de consultoria (valores nominais)

Ano	Despesas empenhadas (todas licitações)	Despesas empenhadas (licitações GN 2350-9)
2017	R\$ 285.810,00	-
2018	R\$ 365.050,83	-
2019	R\$ 831.154,71	R\$ 35.717,83
2020	R\$ 1.318.945,28	R\$ 1.120.105,38
2021	R\$ 8.264.422,07	R\$ 8.095.741,25
2022	R\$ 9.436.112,72	R\$ 8.702.808,05

Fonte: elaboração própria, com dados do Sistema Sagres/TCE-PB

O quadro 15 detalha as atividades desenvolvidas pelas consultorias contratadas desde 2019 pela UEP. As contratações englobam desde consultores individuais para capacitações e produção de termos de referência até consultorias de maior porte que fornecem o suporte durante toda a execução do programa, conforme as exigências do Regulamento Operacional.

Quadro 15 - Consultorias contratadas pelo programa entre 2019 e 2023

Objeto	Modalidade da licitação	Contratado	Valor (R\$)
Consultoria de apoio ao gerenciamento de projetos do Programa	GN 2350-9 - Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC)	Instituto Águila de Gestão Ltda (Minas Gerais)	10.063.167,40
Consultoria para a elaboração dos projetos básicos e executivos de requalificação urbana e ambiental das comunidades do CBR	GN 2350-9 - Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC)	Consórcio Engeconsult/Tecgeo (Pernambuco)	3.298.835,25
Consultoria para a Revisão do Plano Diretor de João Pessoa	GN 2350-9 - Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC)	Consórcio Urbtec/Technum (Paraná)	2.837.878,01
Consultoria para a elaboração dos projetos executivos das unidades habitacionais, equipamentos de atividades econômicas e públicos e entorno dos conjuntos habitacionais	GN 2350-9 - Seleção Baseada em Orçamento Fixo (SBOF)	Consórcio Novo Beira Rio (São Paulo)	2.518.677,03
Consultoria para elaboração do Plano de Descarbonização e Adaptação Climática	GN 2350-9 - Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC)	Waycarbon Soluções Ambientais e Projetos de Carbono Ltda (Minas Gerais)	1.797.116,65
Consultoria para Desenvolvimento dos	GN 2350-9 - Seleção	Consórcio Terra e	1.053.604,75

Estudos e Projetos de recuperação ambiental do Lixão do Roger e criação do Parque Socioambiental	Baseada na Qualidade e Custo (SBQC)	Promon Engenharia (Pará)	
Consultoria Individual para apoiar a implantação do Centro de Cooperação da Cidade	GN 2350-9 - Seleção e Consultor Individual (CI)	Marcelo Soares de Oliveira	388.767,75
Consultoria individual para elaboração de estudos preliminares, diagnóstico e termos de referência para aquisições na área de tecnologia da informação à UEP	GN 2350-9 - Seleção e Consultor Individual (CI)	Marcelo Soares de Oliveira	136.729,13
Consultoria Individual para a elaboração de proposta de implantação e operacionalização dos Escritórios Locais de Gestão (Elos)	GN 2350-9 - Seleção e Consultor Individual (CI)	Ruth Jurberg	102.118,76
Consultoria Individual para capacitação de equipe técnica, melhorias dos processos organizacionais, diagnóstico situacional, mapeamento dos riscos, elaboração de termo de referência para a criação do Plano Municipal de Gestão para a Redução de Vulnerabilidades a Desastres	GN 2350-9 - Seleção e Consultor Individual (CI)	Mario Jorge Cardoso Coelho Freitas	85.100,00
Consultoria individual para elaboração de proposta de viabilidade de introdução de espaços comerciais em conjuntos habitacionais do CBR	GN 2350-9 - Seleção e Consultor Individual (CI)	Larissa Garcia Campagner	56.335,00
Consultoria individual para a capacitação de equipe técnica e elaboração de termo de referência para a revisão do plano diretor	GN 2350-9 - Seleção e Consultor Individual (CI)	Renata Satiko Akiyama	29.000,00

Fonte: Elaboração própria, com dados do Portal da Transparência da PMJP.

O conjunto de contratações indicadas no quadro acima reflete localmente a tendência discutida na literatura da fragmentação da ação pública por meio da delegação às empresas de consultorias privadas (HALLIGAN, 1995; HOWLETT; MIGONE, 2013). Nas próximas seções aprofundaremos a análise dessas dinâmicas a partir da observação do relacionamento das empresas com a Prefeitura de João Pessoa e a população afetada pelo programa.

### 3.3 A atuação do BID em projetos de desenvolvimento urbano

A metodologia intitulada Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) é um dos principais esforços do BID para a promoção de políticas voltadas ao desenvolvimento urbano em cidades de médio porte na América Latina. Os princípios que a norteiam podem ser observados em documentos como o *Sector Framework Document - Housing and Urban Development*, publicado no ano de 2020. No documento, o Banco enumera quatro desafios

principais para o desenvolvimento de políticas públicas nessa área: exclusão social estrutural; poluição excessiva e baixos níveis de mitigação e resiliência ambientais; baixa produtividade urbana; e fraca governança urbana (BID, 2020).

Considerando o foco deste trabalho, é importante destacar as diretrizes estabelecidas pelo Banco no que diz respeito à participação dos cidadãos, condição fundamental para o desenvolvimento de capacidades político-relacionais. Conforme o documento, o engajamento da comunidade é considerado fator crítico para a sustentabilidade a longo prazo de projetos urbanos. Para tanto, são indicadas duas ações específicas: promover uma participação significativa e voluntária dos moradores e aumentar a transparência e *accountability*, por meio dos veículos de informação e acesso a dados (BID, 2020, p. 39).

No caso de intervenções urbanas que envolvem processos de reassentamentos, as diretrizes sobre participação também aparecem na *Política de Reassentamento Involuntário* (OP 710). Essas Políticas Operacionais (*Operational Policies*, como nome original) têm norteado os processos de reassentamento decorrentes de parcerias entre prefeituras e o BID, como já registrado em Manaus (CASTRO, 2016) e Belém (LEÃO, 2015).

O objetivo da OP, conforme mencionado no documento, é:

[...] minimizar a perturbação do meio em que vivem as pessoas na área de influência do projeto, evitando ou minimizando a necessidade de deslocamento físico, assegurando que, quando as pessoas forem deslocadas, sejam tratadas equitativamente e, sempre que possível, possam compartilhar dos benefícios do projeto que requer o seu reassentamento. (BID, 1998, p. 1)

A OP 710 surge como uma forma de tentar fornecer respostas às constantes críticas realizadas por pesquisadores e pela sociedade em geral sobre o caráter autoritário e pouco democrático dos projetos de reassentamento. Como indica o próprio documento, dos 54 projetos concluídos até 1998 (ano da publicação desse documento), apenas 25 tinham provas documentadas da existência de um plano de reassentamento. Ainda assim, naqueles que possuíam plano foram encontradas deficiências, como base conceitual e informações básicas inadequadas, além da falta de participação das populações afetadas.

Diante da conjuntura, portanto, o BID, por meio da OP 710, estabeleceu as seguintes diretrizes e orientações que devem ser adotadas e acompanhadas pelo programa: evitar ou minimizar os deslocamentos; assegurar a participação das comunidades; considerar o reassentamento como uma oportunidade de desenvolvimento sustentável; e criar oportunidade econômicas para a população deslocada. De acordo com o Banco:

Uma abordagem participativa assegura maior aceitação e um plano de reassentamento mais realista e sensível. O processo de informar e consultar a comunidade, tanto a deslocada como a anfitriã, ajuda a habilitá-las e as estimula a manifestar as suas reivindicações e prioridades por canais institucionais em vez de forma que possam exacerbar conflitos potenciais. Organizações comunitárias fortes facilitam o processo de reassentamento. Elas também estimulam a comunidade a assumir a responsabilidade de impedir a usurpação por meio de oportunistas, a contribuir para a construção, operação e manutenção da infraestrutura e a assumir um papel ativo na supervisão do avanço das atividades de reassentamento. (BID, 1998, p. 24)

Visto que esta pesquisa é voltada à investigação da capacidade político-relacional da gestão local na implementação de um programa de desenvolvimento urbano, focaremos nos aspectos gerenciais e políticos da política pública. Nesse sentido, autores têm se dedicado a investigar como as cidades no século XXI são pressionadas a buscar maior inserção em um mundo globalizado que demanda aumento de competitividade e o estabelecimento de uma gestão de caráter mais empresarial. Observa-se, entretanto, que esse paradigma por vezes representa empecilhos a modelos mais participativos de gestão pública (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2002).

Os grandes projetos urbanos podem ser considerados catalisadores do processo de inserção das cidades no circuito da globalização e, como ocorre no Programa João Pessoa Sustentável, a participação da população torna-se um ponto relevante para atingir os objetivos propostos e garantir a legitimidade do processo. Gadens, Hardt e Frey (2011) avaliam, contudo, que os grandes projetos urbanos não têm acompanhado a tendência de gestão democrática característica do período pós-redemocratização no Brasil. O desafio reside no fato de conciliar a participação da sociedade com o elevado nível de complexidade técnica e gerencial característico dos grandes projetos urbanos.

### **3.4 Antecedentes: as origens do problema e possíveis alternativas**

A inclusão do Complexo Beira Rio no Programa tem como pano de fundo um histórico de crescimento urbano desordenado, típico das capitais brasileiras. De acordo com Dieb e Martins (2017):

[...] na bacia intraurbana do Rio Jaguaribe estão inseridos 32 dos 64 bairros da cidade e 41 assentamentos espontâneos instalados por autoconstrução e de modo precário nas margens dos rios, nas encostas, no planalto, nos limites da mata do Buraquinho e nas faixas de servidão das rodovias BR 101 e 230 e da rede de alta tensão que alimenta a cidade de energia elétrica. (*ibidem*, p.3)

O processo de ocupação irregular das margens do Rio Jaguaribe foi acelerado a partir da década de 1960, como uma consequência do projeto nacional desenvolvimentista focado no

transporte rodoviário e incentivo à industrialização. Com o aumento da demanda por moradia e infraestrutura urbana, sobretudo nas capitais, foram gestadas políticas de larga escala, como a construção de conjuntos habitacionais financiados pelo Banco Nacional da Habitação (BNH). Os recursos abundantes aportados pelo Banco para atender as classes média e baixa impactou não apenas a economia e os indicadores sociais, mas também o espaço urbano com o consequente espraiamento das cidades.

Embora o acesso dos trabalhadores à casa própria tenha crescido no período, parcela considerável deles não conseguiu arcar com os custos das prestações do financiamento e do transporte, pois os conjuntos foram construídos longe dos principais serviços existentes à época. Tais fatores impulsionaram a ocupação de terrenos excluídos do circuito mercado imobiliário na cidade, como as margens do Rio Jaguaribe (OLIVEIRA, 2001).

Intervenções que potencializaram a segregação socioespacial na cidade persistiram ao longo da segunda metade do século XX. O Projeto Cura (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada), criado pelo governo federal nos anos 1970, promoveu a instalação de infraestrutura adequada nos bairros da orla marítima de João Pessoa e do Cristo Redentor. A valorização potencializou a expulsão de moradores de baixa renda dessas áreas para ocupar áreas excluídas do mercado imobiliário, como as margens de rios e mangues (MONTEIRO, 2012).

A ocupação de áreas consideradas de risco na cidade seguiu crescendo nos últimos anos. Com base em dados da Defesa Civil e do Serviço Geológico do Brasil, Nascimento, Sales e Maia (2022) ressaltam que, entre os anos de 2013 e 2019, o número de setores delimitados como risco “alto” e “muito alto” na área urbana de João Pessoa praticamente triplicou, saltando de 22 para 64 no período.

Contudo, a ocupação irregular vai além das famílias que não têm condições de acesso à moradia pelo mercado imobiliário. Exemplo disso é o maior centro comercial de João Pessoa, o Manaíra Shopping, que foi construído em 1989 e, desde então, passou por quatro ampliações (1993, 1997, 2002 e 2007). Tais intervenções só foram possíveis em função de um desvio no leito do Rio Jaguaribe e da ocupação de área de proteção ambiental nas margens do rio, em descumprimento às normas do Código Florestal (MEDEIROS; SILVA JÚNIOR, 2016).

Antes considerado predominantemente um problema social e sanitário, a urbanização desordenada passou a ser encarada como uma questão ambiental nos últimos anos. Não obstante a Constituição Federal de 1988 consagre o princípio da não remoção das favelas, há exceções em relação às unidades de conservação ambiental ou áreas de risco. Assim, a permanência ou

remoção das comunidades são determinadas pela delimitação dos perímetros dessas áreas (COMPANS, 2007).

A periferização acompanhada da carência de infraestrutura básica para parte considerável da população das grandes cidades evidenciou, nos últimos anos, a necessidade de atuação do poder público nos assentamentos precários, seja para a construção e de infraestruturas inexistentes, para regularização fundiária ou para recuperação de áreas degradadas.

No Programa João Pessoa Sustentável, a alternativa escolhida para a recuperação da região do curso médio do Rio Jaguaribe foi a construção de um parque linear. O instrumento tem sido utilizado como meio para criar corredores ecológicos que permitam a preservação das margens dos rios e promovam a integração com as áreas urbanas, possibilitando o fluxo de pessoas e a criação de espaços de lazer, além de evitar a ocupação de áreas de risco. No entanto, a implementação dos parques impõe contradições, como a ocorrência de processos de “gentrificação verde” (ANGUELOVSKI, 2016), nos quais a criação de infraestruturas verdes eleva o valor dos imóveis e, indiretamente, expulsa os habitantes para áreas precárias. Esse fenômeno foi observado no trabalho de Crochik (2018), que estudou a reestruturação imobiliária no distrito de Perus (São Paulo), e na pesquisa de Zanirato, Pereira e Duarte (2022), a qual analisou os parques lineares do Sapé e Canivete, ambos também localizados na capital paulista.

Ainda que os objetivos declarados dessa política sejam coerentes, como a criação de áreas verdes, de lazer e o controle das áreas de risco, os autores relatam que, nos casos analisados, as obras de requalificação elevaram os preços das terras nas regiões, resultando no deslocamento dos moradores para a periferia da cidade. Dessa forma, o argumento inicial, focado na sustentabilidade, é posto em xeque quando outras áreas de risco passaram a ser ocupadas como consequência da construção do parque linear, anulando os benefícios esperados.

Em um estudo de viabilidade econômica e financeira<sup>10</sup> do Programa, produzido em agosto de 2016 por um economista contratado pela Prefeitura de João Pessoa, há uma seção em que se destaca os “benefícios econômicos da valorização imobiliária”. De acordo com o estudo econométrico realizado, estima-se uma valorização de 42% entre a área de controle e a área de intervenção. Com base nos dados fornecidos de IPTU e ITBI pela gestão municipal, existiam à época 4.170 imóveis na área de influência do projeto, que considera um raio de 200 metros ao longo das intervenções no Complexo Beira Rio. Ainda assim, a estimativa é considerada

---

<sup>10</sup> Este e outros documentos do programa estão disponíveis em: <https://www.iadb.org/pt/project/BR-L1421>

conservadora pelo economista, levando-se em conta que os valores cadastrais mantidos pela Prefeitura apresentavam uma defasagem de pelo menos 30% do valor praticado pelo mercado imobiliário.

Outro aspecto importante a ser destacado é a localização considerada estratégica da Avenida Beira Rio, uma das principais vias que ligam a região central de João Pessoa aos bairros situados na região sul da orla marítima. Construída na década de 1970, a avenida é o principal meio de acesso ao bairro Altiplano Cabo Branco, um dos bairros mais valorizados da capital paraibana e símbolo da expansão imobiliária rumo à região sul da cidade no período recente. O Plano Diretor de 1994 estabeleceu a área do bairro como Zona de Restrição Adicional (ZRA) e em 2005 a Prefeitura impôs novas restrições à ocupação do solo ao criar um Setor de Amenização Ambiental (SSA), nas áreas do bairro próximas à falésia. Contudo, o Decreto nº 5.844, de 2007, flexibilizou as regras de uso e ocupação, permitindo o adensamento em resposta às pressões do mercado imobiliário. Desde então, com o afrouxamento da legislação municipal e o boom imobiliário presenciado no Brasil nas duas últimas décadas, o Altiplano passou a receber elevados investimentos de incorporadores e construtoras de alto padrão (MARTINS; MAIA, 2017).

### **3.5 Um histórico das alternativas de financiamento para programas de desenvolvimento urbano**

Nesse contexto, uma das principais iniciativas recentes desenvolvidas pelo poder público foi o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado no segundo mandato do governo Lula (2007-2010), que destinou parte de seu orçamento para a urbanização de assentamentos precários em todo o país, por meio de ações integradas em habitação, saneamento e inclusão social. O programa inovou ao considerar as complexidades e particularidades dos assentamentos, incorporando políticas multissetoriais e fomentando a articulação interfederativa.

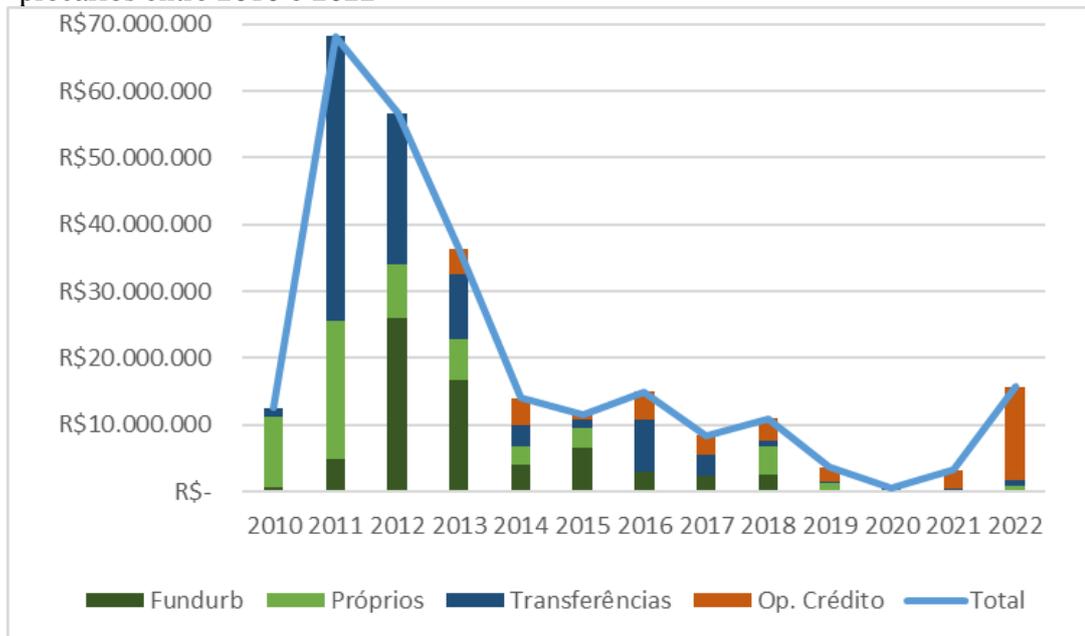
O maior envolvimento de Estados e municípios na execução da política assegurou avanços institucionais, mas, para que isso acontecesse, foi necessário que os governos locais tivessem não apenas capacidade administrativa, mas também priorizassem na agenda governamental as ações voltadas à urbanização de favelas, empenhando os recursos - financeiros, humanos e informacionais - necessários à implementação de uma política pública de alta complexidade (LIMA-SILVA, 2019).

Cardoso e Denaldi (2018) enumeram diversas causas que podem explicar o insucesso na implementação de alguns projetos, tais como: rigidez das normas de contratação, incompatível com as características do território e do projeto; falta de experiência técnica de governos e escritórios de engenharia e arquitetura; dificuldade dos municípios para atender às contrapartidas e demais custos adicionais; entre outros.

Embora não seja objeto desta pesquisa, a referência ao PAC e sua modalidade voltada à urbanização de favelas (PAC-UAP) é importante para evidenciar a complexidade característica desse tipo de intervenção urbana. Trata-se de um problema frequentemente presente na agenda dos governos nos últimos anos, mas com resultados nem sempre efetivos. Como lembra Lima-Silva (2019), ao demandar maior capacidade de gestão das prefeituras e resultados menos imediatos, o PAC perdeu espaço para o ‘Minha Casa Minha Vida’, que estabeleceu maior protagonismo do setor privado (construtoras) e resultados a curto prazo, ainda que às custas do princípio da integração urbana, presente nas diretrizes do PAC-UAP.

Em João Pessoa, obras contratadas por meio do PAC ajudaram a turbinar o orçamento da Prefeitura destinado a habitação entre 2011 e 2013 (figura 6), com destaque para o projeto de urbanização das áreas no entorno do Alto Jaguaribe – região distinta daquela que foi contemplada no João Pessoa Sustentável, que corresponde ao curso médio do rio. Entre 2011 e 2015, foram mais de R\$ 52 milhões investidos na obra, dos quais aproximadamente 78% proveniente de transferências da União e o restante como contrapartida do município.

Figura 6 - Investimento da PMJP em habitação e urbanização de assentamentos precários entre 2010 e 2022



Fonte: Elaboração própria, com dados do Sagres (TCE-PB) e PMJP. Valores corrigidos pelo INPC a preços de 2022

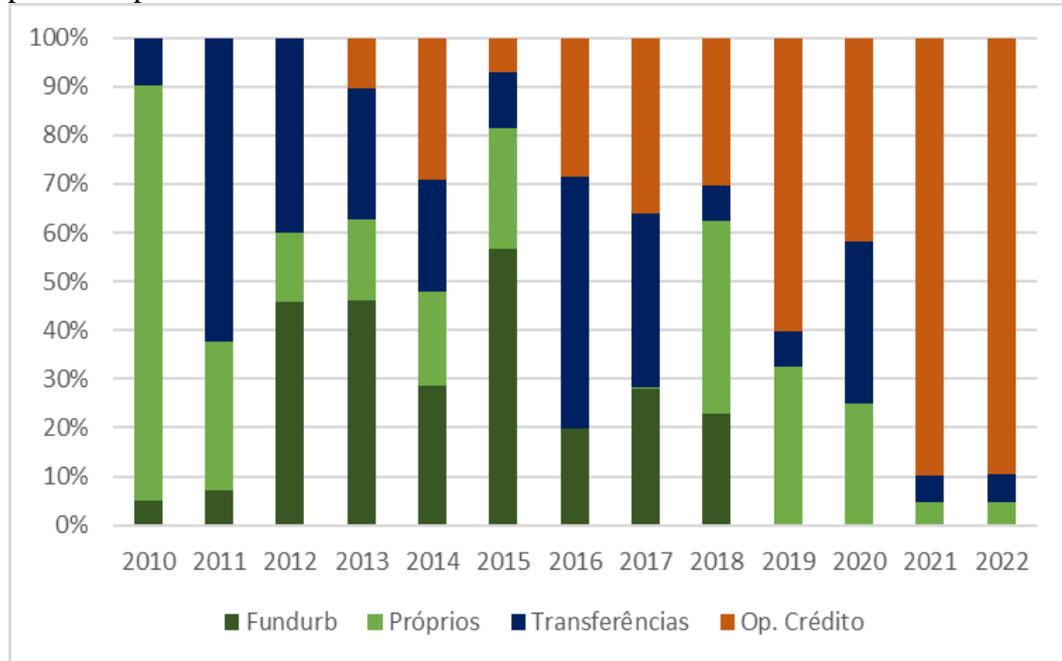
A análise da série histórica dos recursos investidos pela Prefeitura de João Pessoa para provisão de habitação e urbanização de assentamentos precários pode nos fornecer elementos para compreender a decisão de recorrer ao financiamento oferecido por uma instituição financeira internacional. Afinal, a alternativa escolhida delimita quais serão os instrumentos e a estrutura de governança estabelecidos para a execução da política pública. A ausência de programas federais que induzam o investimento em infraestrutura urbana e escassez de orçamento próprio para esse fim são fatores que contribuem para a busca de recursos por meio das operações de crédito com organizações internacionais.

Conforme indicado na figura 7, os aportes dos programas federais e as contrapartidas desembolsadas pelo município elevaram os investimentos a patamares consideravelmente elevados entre 2011 e 2013. Nos anos seguintes, as crises política e econômica e as medidas de austeridade financeira, como a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (teto de gastos), impactaram negativamente os investimentos.

Outra fonte de recursos tradicionalmente utilizada para investimentos em projetos de urbanismo e habitação, o Fundo Municipal de Urbanização (Fundurb) interrompeu os investimentos a partir de 2019. Desde então, o fundo, que é composto por recursos arrecadados por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir, não tem realizado desembolsos e

acumulou R\$ 12,5 milhões em caixa ao final de 2022, conforme dados disponíveis no Sistema Sagres, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Figura 7 - Investimentos da PMJP em habitação e urbanização de assentamentos precários por fonte dos recursos



Fonte: Elaboração própria, com dados do Sagres (TCE-PB) e PMJP.

A interrupção dos investimentos pelo Fundurb coincide com a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 59/2020, enviado à Câmara Municipal pelo prefeito à época, Luciano Cartaxo (PV). No documento, o prefeito argumentou que a regulamentação do Fundurb estaria desatualizada em relação ao Estatuto da Cidade. Ao atualizá-la, os recursos do fundo poderiam ser aplicados para outras finalidades previstas no artigo 26 do Estatuto da Cidade<sup>11</sup>. Anteriormente, o Fundurb era destinado integralmente a obras de infraestrutura, urbanização e habitação nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Outro indicativo de que não há uso efetivo dos instrumentos de política urbana pela PMJP, notadamente para o cumprimento da função social da propriedade, é a existência da Lei nº 12.147/2011, que instituiu o IPTU progressivo, mas segue sem regulamentação até os dias

<sup>11</sup>Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para: I - regularização fundiária; II - execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III - constituição de reserva fundiária; IV - ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V - implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI - criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII - criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII - proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

atuais, impedindo sua plena implementação. Conforme previsto na lei, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados deveriam ser submetidos a alíquotas progressivas que chegam a 10% até o quinto ano. Entretanto, dados da PMJP referentes ao ano de 2023<sup>12</sup>, indicam que 288.423 proprietários de imóveis pagam a alíquota de 1%; 86.742 pagam 1,5%; e apenas 4.014 pagam 2%.

## **5 Análise dos resultados**

Nesta seção, discutiremos os principais achados na pesquisa a partir da análise documental e entrevistas com atores envolvidos no processo de implementação do JPS. Com o suporte da literatura indicada na segunda seção, analisaremos a construção do arranjo institucional destinado à participação das comunidades; as dinâmicas entre a UEP e o consórcio responsável pela execução do PDC; as estratégias empregadas por moradores e movimentos sociais para influenciar o programa; e possíveis limitações observadas durante o processo de implementação.

### **5.1 A participação das comunidades na formulação do programa**

A investigação do processo participativo em uma política conflituosa, como ocorre nos projetos de reassentamentos, requer uma observação apurada do envolvimento da população desde o início da sua formulação. Torna-se ainda mais importante quando nos referimos a ações apoiadas por organismos internacionais, que em muitos casos apresentam uma natureza mais inflexível durante a formulação (MOSER, 1989; CHIODELLI, 2016).

No caso do João Pessoa Sustentável, as intervenções no Complexo Beira Rio já estavam previstas no Plano de Ação divulgado pela Prefeitura ainda no primeiro mandato do prefeito Luciano Cartaxo (à época no PT), em 2014. Com o contrato efetivamente assinado em dezembro de 2018, foi instalada, no ano seguinte, a Unidade Executora do Programa (UEP), dando início ao processo de implementação das ações previstas no plano de ação. Os Elos começaram a ser implementados no segundo semestre de 2021, com um ano de atraso em relação à previsão do Plano Diretor de Reassentamento e Relocalização (PDRR). É importante

---

<sup>12</sup> Dados obtidos junto à Secretaria da Receita Municipal, via Lei de Acesso à Informação.

lembrar que, em março de 2020, a Organização Mundial de Saúde declarou oficialmente a pandemia de Covid-19.

No PDRR consta um dossiê no qual são registrados os eventos de consulta e envolvimento das partes interessadas. Conforme o documento, o primeiro evento desse tipo, para 92 pessoas, ocorreu em 14 de março de 2017, quando foi realizada uma apresentação e discussão do PDRR produzido naquele ano – e que foi revisado em 2020. A Estação Ciência do Cabo Branco, local escolhido para a reunião, está situada a cerca de 10 quilômetros de distância da comunidade mais afetada pelo programa, a São Rafael. Em seguida, no dia 23 de maio do mesmo ano, houve uma segunda consulta, desta vez mais próxima das comunidades, no Centro de Capacitação dos Professores (Cecapro), localizado na Avenida Beira Rio. A lista de presença indicou a participação de 53 pessoas.

Contatos mais diretos do programa com as comunidades começaram no último trimestre de 2019, por meio de reuniões com as lideranças comunitárias, conforme indicado em listas de frequências presentes em relatórios da Prefeitura. Os moradores, de modo geral, relatam que as comunidades encaravam o programa com desconfiança e incredulidade. Nas entrevistas, os moradores da comunidade São Rafael – que possui uma organização sólida, com associação de moradores, banco e rádio comunitários – relataram que tomaram conhecimento da existência do programa durante pesquisas realizadas pelas lideranças sobre outro projeto de infraestrutura que afetaria a comunidade, a ampliação da BR-230.

A gente soube (do projeto) em 2016 por conta da minha pesquisa, quando eu estava terminando a pós-graduação. Como tinha a ampliação da BR-230, o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) colocou que ia derrubar vinte casas na comunidade e não iria pagar indenização para essas famílias. E aí, a gente se preocupou porque não tem lógica, né? Primeiro, as casas foram construídas pela Cehap (Companhia Estadual de Habitação), e não pelos próprios moradores. Segundo, foram doadas para construir os conjuntos, e aí DNIT não poderia simplesmente chegar lá, derrubar as casas e deixar o povo na rua, né? E aí, a gente foi para a Defensoria Pública, que pediu que a gente juntasse provas que essas famílias estavam lá, e como eu estava terminando o trabalho de conclusão de curso sobre as ações do Instituto, eu estava baixando vários materiais, aí achei os documentos do João Pessoa Sustentável. (Entrevistado(a) SR1)

As informações coletadas inicialmente pelos moradores da São Rafael também contribuíram, em seguida, para a mobilização de integrantes de movimentos sociais, como o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). De acordo com um militante e advogado do MLB, o Movimento passou a se envolver mais ativamente no processo em 2020, quando, primeiramente, averiguou junto aos moradores da comunidade se tinham conhecimento sobre as ações do programa que poderiam afetá-los. Na sequência, com o auxílio de

pesquisadores da área, analisaram os documentos publicados até então e os mostraram aos moradores. Uma vez que a maioria dos possíveis afetados não conhecia o programa, o MLB buscou promover um trabalho de conscientização.

Esse primeiro movimento foi para conscientizar as pessoas do que estava se passando e, em um segundo momento, tentar subsidiá-las com informações. Como o MLB é um movimento nacional por moradia, a gente viu que uma das consequências naturais desse processo seria a remoção de comunidades historicamente estabelecidas. Isso geraria um número elevado de remoções. E nem sempre as realocações respeitam dispositivos legais do Estatuto das Cidades, dispositivos que preservam a integridade do território. Por isso que o MLB somou, no sentido de querer resguardar o direito à moradia daquelas pessoas, desde que elas, de fato, não estivessem em áreas de risco. [...] Em nenhum momento nós fomos contra. Nos posicionamos contra a remoção de pessoas que não estão na área de risco. (Entrevistado(a) MLB)

Ninguém acreditou, ninguém se mobilizou. A Hildon Bandeira começou a se mobilizar quando começaram a existir umas reuniões mostrando mapas. Em 2018 e 2019, todo mundo ignorou. Só quando começaram as reuniões no Elo, mostrando os mapas, em 2021, eu acho, foi que a bomba começou a apitar. Foi quando a gente começou a ver que já não era mais só o povo da São Rafael falando. (Entrevistado(a) HB1)

A gente não tinha noção desse programa. A gente veio saber em 2018 ou 2019. Quando chegou (a notícia) a gente não tinha noção de como ia ser de fato esse projeto. Pra onde a gente iria... a gente não tinha informação de nada. A comunidade ficou em choque. Depois (2019 ou 2020) que a Prefeitura veio sentou com a gente e explicou mostrou todo o projeto de fato para gente como seria [...] Tem um grupo que se reuniu e foi a fundo buscar saber como era o projeto e trazer de fato pra gente. Existe um movimento, o MLB, que tinha integrantes da comunidade (São Rafael) que faziam parte desse movimento, e também eles trouxeram conhecimento do projeto como era a fundo para gente. Porque até então a Prefeitura tinha mostrado um projeto, mas na verdade era outro totalmente diferente. (Entrevistado(a) TS1)

Alguns moradores lembram que buscaram obter informações e pautar as discussões sobre o Programa nas audiências do Orçamento Participativo (cujo nome foi alterado para “Você Prefeito” na gestão de Cícero Lucena). O instrumento poderia ser um canal para recebimento das demandas da população sobre o JPS, visto se trata de uma política permanente e já institucionalizada para interlocução com a sociedade.

A gente já sabia que era importante colocar na pauta do Orçamento (Participativo) essa questão do João Pessoa Sustentável. Então a gente sempre articulou com a associação dos moradores para participarem. Só que, do mesmo jeito, quando chegava lá pra pautar isso, não entrava na pauta como demanda. Porque os caras colocavam outra pauta. “Ah, isso não é demanda, não sei o quê”. Sempre fazia uma forma dessa pauta do João Pessoa Sustentável não entrar como demanda do Orçamento (Participativo). (Entrevistado(a) SR1)

Sempre eles tinham a mesma resposta para todas as reuniões. A resposta sempre era a mesma. Acho que fizeram uma reunião entre eles e sempre que alguém perguntava alguma coisa a resposta é essa. A gente nunca tinha a resposta. A gente queria saber

o que de fato é, quais são as casas que vão ficar e como era que ia ser feito isso aqui, né? É a mesma pergunta até hoje. (Entrevistado(a) TS2)

Os relatos evidenciam uma construção insulada da política, cujos instrumentos conferem maior autonomia aos gestores da PMJP e contratados, com pouco espaço para negociação e construção de consensos com a sociedade civil. Como afirmou o assessor do MPF, “a população não se manifestou sobre o interesse delas em relação ao projeto, e sim, como ele vai ser executado”. Pode-se afirmar que os elementos observados estão associados a um modelo gerencial (*managerial*) de governança urbana (PIERRE, 2011).

## 5.2 Atores e instrumentos participativos no arranjo de implementação

Como já discutido no capítulo 3, o João Pessoa Sustentável tem em seu arranjo diversas consultorias e empresas privadas atuando na formulação e implementação do programa. Nesta seção, enfocaremos a análise na estrutura destinada a promover o relacionamento com as comunidades afetadas, com destaque para o instrumento denominado Escritório Local de Gestão (Elo).

O instrumento foi inicialmente previsto no Plano Diretor de Reassentamento e Relocalização (PDRR), cujas primeiras versões foram produzidas em 2015 e 2017 pela Secretaria Municipal de Habitação (SEMHAB) e consultores do BID ainda na fase de preparação do programa. Em 2020, já com os recursos do BID desembolsados e seguindo o Regulamento Operacional do Programa (ROP), com modalidade de licitação específica para seleção de consultores individuais (GN 2350-9), foi contratada uma profissional para revisar o PDRR e elaborar o termo de referência para contratação das empresas/consórcio responsáveis pela implementação dos Elos e execução do Plano de Desenvolvimento Comunitário (PDC).

A consultora individual selecionada tem experiência na implementação de projetos no âmbito do Minha Casa Minha Vida no estado do Rio de Janeiro e venceu a licitação que contou com a participação de outros cinco candidatos. Outra atribuição delegada à profissional foi a realização de oficinas destinadas aos servidores das secretarias de Habitação e Desenvolvimento Social para capacitá-los quanto à metodologia e procedimentos operacionais para instalação e operacionalização dos Elos.

Em julho de 2021, a Prefeitura assinou a ordem de serviço com o Consórcio Demacamp-Ânima, formado por empresas de Campinas e Santos (SP), para a implementação e

operacionalização dos Elos, no âmbito do PDC<sup>13</sup>. O contrato, no valor de R\$ 11,2 milhões, tem 38 meses de prazo a partir da assinatura da ordem de serviço para execução, devendo, assim, ser concluído em setembro de 2024, caso não haja aditivos. O PDC foi dividido em três eixos, cujos produtos a serem entregues pelo consórcio estão indicados no quadro 16.

Quadro 16 - Produtos entregues pelo Consórcio responsável pelo PDC

Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3
1. Documento contendo a Estruturação das Atividades e Ações Sociais; 2. Plano de Comunicação Social; 3. Plano de Consultas Públicas Significativas; 4. Sistema de Monitoramento e Avaliação.	5. Oito PERRs sendo um para cada comunidade; 6. Atualização dos cadastros das famílias; 7. Revisão dos critérios de elegibilidade; 8. Alternativas de reassentamento; 9. Análise da pesquisa sobre atividades econômicas; 10. Ações da etapa de mudanças; 11. Ações da etapa de pós-mudança	12. Diagnóstico socioeconômico 13. Plano de Desenvolvimento Territorial (PDT)

Fonte: Contrato nº 02.007/2021 – UEP/ SEGGOV

O termo de referência para a contratação do consórcio indicou a necessidade de equipes multidisciplinares para atuar na execução do PDC. Assim, as equipes têm em sua composição especialistas como técnico social, arquiteto/urbanista, especialista em gênero, especialista em desenvolvimento econômico, especialista ambiental, comunicólogo, advogado, técnico em tecnologia da informação e outros.

Até o final de 2021 foram instalados os quatro Elos previstos no contrato: Hildon Bandeira (Elo 1), Tito Silva (Elo 2), São Rafael (Elo 3) e Santa Clara (Elo 4). O PDRR de 2017 previa a instalação do Elo 3 em Cafofo/Liberdade, porém foi realocado para São Rafael após pressão dos moradores, considerando que a São Rafael é uma das que possui o maior número de remoções previstas.

Conforme indicado nos documentos do programa, os Elos atuam no nível operacional do arranjo. Na linha de frente no relacionamento com os moradores, os profissionais do Elo também interagem com diversos outros atores governamentais e não-governamentais

<sup>13</sup> Sobre o PDC, o contrato nº 02.007/2021 (página 363) indica: “a elaboração desse Plano de Desenvolvimento Comunitário do CBR tem como ponto de partida a garantia da participação social, envolvendo o poder público e a sociedade civil. Insere-se nessa política o entendimento de que é necessário criar oportunidades econômicas para a população deslocada, gerando oportunidades para melhoria das condições de ocupação e geração de renda para as famílias reassentadas. Cuidados com a população receptora serão também considerados, na medida em que o plano de desenvolvimento comunitário deverá propor medidas de integração entre os moradores e o entorno”.

envolvidos no programa. O quadro 17 indica, de maneira resumida, os principais atores envolvidos no processo de reassentamento das comunidades.

Quadro 17 - Atores institucionais envolvidos no processo de reassentamento

Órgão	Responsabilidades no Reassentamento
<b>Planejamento e Gestão</b>	
Unidade Executora do Programa	Coordenar as ações relativas aos aspectos socioambientais relacionados à implantação do PERR; articular-se com a Seplan e Sefin para a necessária tramitação dos assuntos relacionados, respectivamente, aos requerimentos orçamentários e financeiros para o PERR; promover a integração do PERR às demais ações que lhe são complementares, mantendo os entendimentos e acordos para tanto necessários; avaliar os correspondentes contratos e diligenciar; articular as coordenações ambiental urbana, comunicação social, jurídica e gerenciadora nas frentes necessárias do reassentamento.
Coordenação de Aspectos Sociais	Coordenar a implantação do PDRR dos PERRs, supervisionando e orientando a equipe social do PDC, e em articulação com todas as secretarias municipais envolvidas no programa, e os encarregados da regularização fundiária e demais envolvidos na execução do PERR. Além de monitorar a coleta de informações para alimentar indicadores de impactos estratégicos.
Comissão Fiscal	Zelar pelo cumprimento das normas que o disciplinam e avaliar e fiscalizar a execução do contrato e o seu cumprimento comunicando ao gestor as ocorrências verificadas para a adoção das medidas administrativas necessárias ao PERR.
<b>Operacionais</b>	
Consórcio Demacamp Ânima-	Atualização cadastral das famílias a serem reassentadas; em conjunto com a UEP, revisão e consolidação dos critérios de elegibilidade; operacionalização das alternativas de reassentamento definidas pelo Programa, de acordo com o perfil de cada família/atividade econômica afetada; manutenção dos atendimentos nos ELOs, com orientação às equipes técnicas para oferta das informações e orientações adequadas sobre o processo de reassentamento; definição, junto com a Coordenação de Aspectos Sociais, dos procedimentos de atendimento das famílias e indivíduos a serem reassentados; estruturação e manutenção das esferas de participação e acompanhamento por parte da população; alinhamento e integração constante com todos os órgãos públicos e demais consórcios envolvidos com a realização dos reassentamentos, sob supervisão da Coordenação de Aspectos Sociais; planejamento e realização das Consultas Públicas.
Elos	Oferta das informações e orientações adequadas sobre o processo de reassentamento a todas as pessoas que procurarem atendimento, através de atendimentos individuais ou em grupos; registro no sistema de queixas e reclamações dos atendimentos realizados e encaminhamento aos órgãos competentes; elaboração dos dossiês com documentação necessária das famílias para encaminhamento; mobilização das comunidades para participação nas atividades previstas; acompanhamento social e orientação das famílias e indivíduos afetados durante todo o processo de reassentamento (pré-mudança, mudança e pós-mudança); realização de atividades de campo em apoio ao controle de ocupação das áreas de intervenção; articulação com as políticas públicas setoriais para acompanhamento das famílias reassentadas.
Consórcio Obras	Definição das áreas de remoção e plano de ataque das obras; apoio na logística, estrutura, frentes de remoção e demolição; alinhamento constante com Coordenação de Aspectos Sociais e Consórcio PDC para definição dos cronogramas de obras e plano de acompanhamento.
Secretaria de Habitação	CADMUT – pesquisa cadastral sobre registro das informações dos contratos de financiamento habitacional no Brasil; disponibilidade de técnicos para acompanhamento das frentes de reassentamento e demolições.
Secretaria de Desenvolvimento Social	Apoio no deslocamento das famílias no processo de mudança; inclusão no Aluguel social no início do processo que antecede a regulamentação do aluguel emergencial e a inclusão em

	programas de segurança alimentar; acompanhamento às famílias no processo de medidas transitórias e inclusão e acompanhamento nos centros de referência da cidadania. disponibilidade de Transporte para mudanças.
Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania	Apoia nas Mudanças, Acolhimento das famílias pós reassentamento; executa a política de assistência social no município com foco da proteção social básica; garante a transferência de cadastro em CRAS e outras instâncias da política municipal de assistência social.
Secretaria de Planejamento	Ateste do laudo de avaliação do imóvel pela Comissão Permanente de Avaliação e Desapropriação.
Outras organizações no nível operacional: Sedurb, Seinfra, SMS, Semusb, Semam, Emlur e PGM.	
<b>Apoio</b>	
Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres	Ações transversais de gênero; ações de combate à violência das mulheres e direitos econômicos; apoio às mulheres chefes de família.
Cagepa	Remoção dos relógios e desliga a rede de água nas demolições e ampliação das ligações nas comunidades afetadas.
Energisa	Remove relógios e desliga a rede de energia.
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho	Promove ações de trabalho e renda, acesso microcrédito, apoia a economia popular e o empreendedorismo.

Fonte: PERR Santa Clara (Consórcio Ânima/Demacamp)

Com os Elos efetivamente instalados, a preparação para o reassentamento teve início com a selagem de todos os imóveis nas comunidades, inclusive os que não estavam localizados em áreas de risco no PDRR. Nesse procedimento foi atribuído à cada edificação um número cadastral (selo), após visitas porta-a-porta feitas pela equipe social, com o objetivo de monitorar o surgimento de novas construções e viabilizar o levantamento de informações e a comunicação com os moradores. Na sequência, o consórcio efetuou o cadastramento socioeconômico dos residentes e responsáveis pelos imóveis com o intuito de identificar os usos, benfeitorias e caracterização dos ocupantes e das famílias.

Com o mapeamento concluído e os primeiros contatos realizados, foram formadas as Comissões de Acompanhamento Permanente (CAPs)<sup>14</sup> por meio de processos eletivos em que cada comunidade escolheu seus representantes. Eles participam de reuniões periódicas com as

<sup>14</sup> Conforme o PDRR 2020, “representantes das CAPs farão a ponte com outras instâncias do poder público, envolvidas no Programa, que estão relacionadas diretamente com programas de políticas públicas que prestam os serviços essenciais para a população [...] Estas Comissões de Acompanhamento Permanente têm várias funções dentro da metodologia participativa desse projeto, sempre procurando o aprimoramento dos produtos em elaboração, como também o estreitamento da relação com as instâncias não institucionais que participarão do processo” (p.66).

equipes dos Elos para tratar de assuntos de interesse do território. A partir das CAPs foram criados comitês temáticos: Comitê de Acompanhamento de Obras, Comitê de Relocalização das Famílias e Comitê de Acompanhamento das Oportunidades de Trabalho e Renda.

Para alguns entrevistados, a resistência e a desconfiança de muitos moradores em relação ao programa dificultaram a adesão às CAPs. Na Tito Silva, por exemplo, no primeiro encontro para a eleição dos representantes não houve interessados, sendo necessário um segundo evento em 13 de fevereiro de 2023. Em outras comunidades, por outro lado, houve maior interesse, contudo a falta de regularidade na convocação das reuniões desmotivou a participação.

No dia em que foi realizada (a eleição) a maioria do pessoal estava sem a informação de fato pra que seria. E muitos não foram avisados [...] os que foram para lá são os que foram chamados no momento. (Entrevistado(a) TS1)

Ninguém queria, então eu levantei o braço, “bora”. [...] Ninguém vê que isso vai funcionar. As pessoas não acreditam nesse programa, porque existe um histórico (de descrença no poder público). (Entrevistado(a) HB1)

A São Rafael, das oito comunidades, é a mais articulada, porque a gente vem desde o início puxando as outras comunidades para esse processo. [...] Foi o maior número de pessoas que participou da eleição, então as pessoas sempre quiseram participar. Justamente para participar do processo e entender como isso tem sido feito. Só que o problema foi que a gente mobilizou as famílias, fez lá a reunião, elegeram o comitê e o comitê não se reúne [...] Teve comunidade que não preencheu (as vagas na CAP). Para ver a história da adesão, né? Eles não mobilizam de fato as pessoas para participar, eles não articulam as associações. Das oito comunidades, só quatro têm associações, então isso já dificulta. (Entrevistado(a) SR1)

Em resposta aos questionamentos enviados pelo MPF, em fevereiro de 2020, sobre a falta de conhecimento das comunidades sobre o programa e o vácuo de participação nas fases iniciais, a Prefeitura mencionou a realização de reuniões com lideranças comunitárias em 2019, nos dias 16 de janeiro, em 22 e 24 de outubro e 12 de dezembro. A PMJP acrescentou ainda que a contratação do consórcio para o trabalho social, que à época ainda seria realizada, fortaleceria o processo participativo.

De acordo com o cronograma estabelecido no Plano Diretor de Reassentamento e Relocalização (PDRR) de 2020, a instalação das CAPs estava prevista para janeiro e fevereiro de 2021. Contudo, nesse período sequer a ordem de serviço com o Consórcio Demacamp-Ânima havia sido assinada, o que aconteceu, de fato, em julho de 2021. Ainda que o termo de referência utilizado na contratação estipulasse a formalização dos CAPs já no primeiro mês da execução do contrato, as primeiras comissões foram instaladas apenas em junho de 2022 – dia 15 em Cafoto Liberdade, e dia 26 em Brasília de Palha.

Mesmo após a implantação das instâncias participativas, houve queixas relacionadas à efetividade desses instrumentos. Em reunião realizada no Paço Municipal, em 10 de abril de 2023, moradores da São Rafael questionaram que, embora a CAP da comunidade já estivesse formada, ainda não estavam sendo convocadas reuniões para discutir as especificidades do território. No desenho do programa, as CAPs eram consideradas uma ferramenta importante para a consolidação dos Elos, uma vez que a eleição de representantes legitimados pelas comunidades contribuiria para estreitar as relações com os moradores, alinhar a comunicação e, conseqüentemente, atenuar as resistências.

A seqüência de ações voltadas ao relacionamento com as comunidades tem seus resultados consolidados no Planos Executivos de Reassentamento e Relocalização (PERR), que foram concluídos entre abril e outubro de 2023. Para cada comunidade foi produzido um PERR, no qual são detalhados os procedimentos para o reassentamento das famílias e das atividades econômicas, como os critérios de elegibilidade e as medidas de compensação e reposição de moradia.

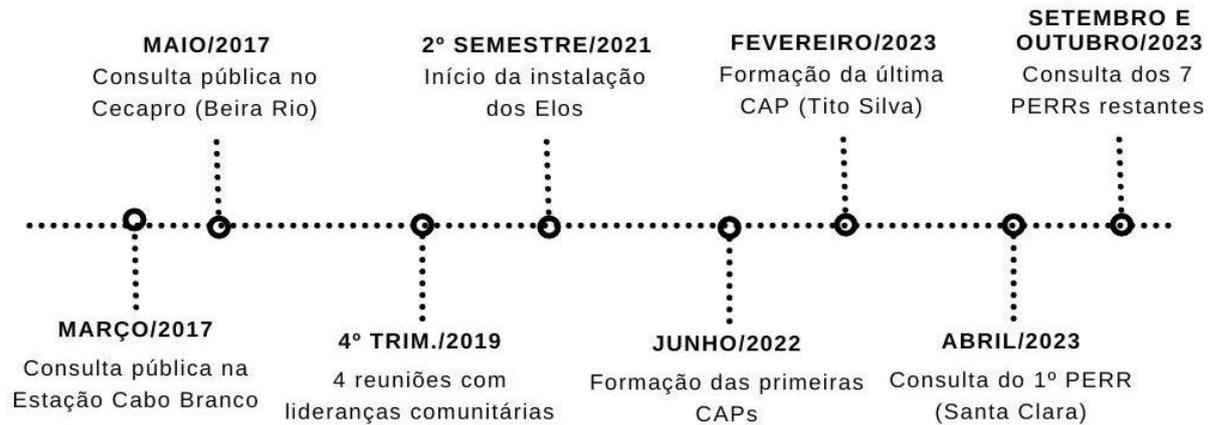
Para a ratificação do PERR por cada uma das comunidades, foram realizadas consultas públicas em equipamentos públicos da região. Nas semanas que antecederam cada consulta, o PERR foi disponibilizado na página virtual do JPS e um formulário online foi aberto para coletar impressões e sugestões dos moradores e da sociedade civil em geral. Nos dias seguintes à realização da consulta, as equipes do consórcio ofereceram “plantões de dúvidas” nos Elos para os moradores.

A Figura 8 traz um breve resumo com a cronologia dos eventos e formação das instâncias de participação, desde a primeira consulta pública, em março de 2017, até a realização das consultas dos PERRs, encerradas em outubro de 2023. Convém ressaltar que a pesquisa acompanhou a implementação até a conclusão de seis dos oito PERRs<sup>15</sup>, que corresponde ao momento da trajetória do programa em que são sacramentadas as ações do reassentamento, ou seja, quais famílias irão para o conjunto habitacional e quais terão direito à compra assistida ou indenização, por exemplo.

---

<sup>15</sup> Até a conclusão do trabalho, os PERRs de Hildon Bandeira e São Rafael não haviam sido submetidos à consulta pública.

Figura 8 - Cronologia do processo participativo



Fonte: Elaboração própria

Embora a cronologia mostre uma série de eventos que sinalizam a participação com os territórios afetados, as entrevistas indicaram relativo consenso entre os atores de que não houve uma participação efetiva nas fases iniciais do programa. A demora para instalação dos Elos e inclusão de profissionais de comunicação na estrutura da UEP foram alguns dos fatores que contribuíram para o atraso nas ações de relacionamento com as comunidades, gerando aumento da resistência durante a implementação.

Em agosto de 2021, a UEP promoveu uma substituição na Coordenação de Aspectos Sociais, responsável pela coordenação e fiscalização dos Elos, fato que acarretou mudanças nas estratégias de atuação. Os trechos dos depoimentos dos gestores destacados a seguir ilustram as dificuldades para iniciar o processo participativo e a necessidade realizar os ajustes demandados.

No ROP ou no contrato tem uma indicação de que essa contratação do (trabalho) social era pra ser feito junto com a assinatura do contrato do programa, porque aí conseguiria construir tudo desde o início na comunidade. A gente teve muita dificuldade na parte de comunicação, inclusive na estrutura da nossa unidade. No organograma original a gente não tem ninguém de comunicação. [...] Só a partir de 2021 que a gente conseguiu ter uma pessoa de comunicação no programa. Então tinha muita dificuldade, porque a gente também não tinha o escritório, a equipe daqui tentando fazer esse diálogo com a comunidade, era muito frágil essa ponte. Não tinha essa conexão com a comodidade dessa parte de comunicação e só depois que a gente conseguiu contratar o Elo, mas aí já muito mais pra frente, já em 2021, foi aí que diminuiu um pouco esse ruído. E começou a ter a cara da Prefeitura um pouco mais dentro da comunidade, mas esse início foi muito frágil. Entendo que se fosse desde o início seria mais forte, tanto é que agora a gente conseguiu incorporar da Prefeitura pelo menos um técnico social em cada elo para fortalecer isso que eu até aponte como fragilidade. (Gestor(a) UEP 1)

Eu não estava aqui e falar do que a gente não viveu é muito difícil. Não estou aqui nem estou aqui pra julgar certo e errado, mas eu não consigo, como profissional, ver uma ação dessa onde não há essa participação muito alinhada no início, entende? A comunidade reclama sim, eu acho que a gente melhorou muito o nível dessa participação agora, mas eu acho que ela tem que ser lá atrás. Agora que eles estão mais abertos para receber, porque a gente encontrou um passivo mal resolvido de não participação. E até aliar para que eles abram, para que essa participação aconteça, já foi um parto. (Gestor(a) UEP 2)

A ausência de um processo participativo mais amplo desde o início da política fez com que a intensidade da participação no programa fosse restrita ao compartilhamento de informações e consultas (PAUL, 1987; ARNSTEIN, 1969). Com os instrumentos de participação constituídos já na fase avançada da implementação, a margem permaneceu estreita para as comunidades redefinirem os rumos da política, impedindo, assim, níveis de intensidade mais elevados, que incluem a tomada de decisão e de iniciativa, nos termos propostos por Paul (*ibidem*).

Com os Elos instalados, o desenho da política já consolidado e a implementação em curso, o ponto mais sensível e objeto de maior debate entre moradores e gestores foi a delimitação das áreas de risco. Uma vez que os estudos consideram uma projeção de 100 anos para as inundações, grande parte dos residentes demonstra não compreender as razões apontadas pelo poder público para a realização das remoções. O estudo que balizou essa delimitação foi realizado em 2014 pelo consórcio IDOM-Cobrape, composto por uma empresa espanhola e outra brasileira.

Durante a implementação, as revisões das poligonais de risco demandadas pelas comunidades ficaram a cargo do consórcio Engeconsult/Tecgeo. Após pressão das famílias pela redução do número de remoções, a Prefeitura excluiu da lista de remoções imóveis sem risco, embora situados em Áreas de Preservação Permanente, haja vista que essa possibilidade está respaldada pela Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017).

Em resposta ao documento protocolado pelos moradores, no qual havia questionamentos sobre a metodologia utilizada na delimitação da poligonal de risco, a UEP afirmou que foi realizada modelagem hidráulico-hidrológica por meio do software HEC-RAS. Trata-se de sistema de Análise de Rios, desenvolvido pelo Centro de Engenharia Hidrológica do corpo de engenheiros do Exército dos Estados Unidos. Os critérios para utilização da metodologia, segundo a Prefeitura, foi o alto grau de segurança e o fato de o recurso ser reconhecido pelo BID em seus estudos técnicos de referência.

Ao longo da execução do programa, as comunidades se mobilizaram para questionar a necessidade de remoção dos imóveis que nunca sofreram com as inundações. A indefinição

sobre quais casas seriam removidas ainda no segundo semestre de 2023 gerou insatisfação e os Elos não foram suficientes como instrumento para solucionar as dúvidas e mediar os conflitos existentes.

Teve uma reunião (no Elo) em que o arquiteto falou que eles são a segunda Prefeitura. Isso porque eu questionei por que o que foi dito na reunião do Paço (Municipal) não estava batendo com o que ele estava falando. Ele disse: “as demandas daqui eu levo para a outra Prefeitura”. É a primeira vez na vida que eu vejo um município com duas prefeituras. (Entrevistado(a) HB3)

Hoje eu mal procuro, porque se a gente for tirar alguma dúvida, eles dizem que não têm essa informação (sobre os mapas). Só que eu acho que eles não têm o poder de falar no momento, acho que não é o momento certo para falar. (Entrevistado(a) VT1)

O que a gente bateu muito em cima foi a questão sobre quais casas iriam sair. Quem ia sair, como era que seria feito, quando iria iniciar. Porque o primeiro projeto que a gente viu, a primeira imagem, todo mundo ficou chocado, porque ia sair praticamente a comunidade toda. Aí então todo mundo ficou desesperado sem saber se realmente era aquilo ou se não era. E, quando foi instalado o Elo, o que a gente mais a gente procurava saber era isso. Quais eram as casas de fato que iriam sair. Porque fizeram a selagem de todas as casas e depois dessa selagem era para ter lá através do código que estava no selo a informação de quais as casas que realmente iriam sair e isso a gente buscou e nunca teve informação até hoje. (Entrevistado(a) TS2)

Por outro lado, os moradores que reconhecem a necessidade da remoção, pois convivem há anos com os transtornos causados pelas inundações, avaliam que os Elos desempenharam um papel importante no relacionamento com as comunidades. No caso dos moradores contemplados com a modalidade da compra assistida, por exemplo, o Elo serviu como ponto de apoio para a disponibilização de informações individualizadas sobre um processo burocrático e complexo. Essa percepção pode ser observada em alguns entrevistados, destacados a seguir.

Eu visito quando preciso de alguma informação, para falar com as meninas e ver o que está acontecendo (no processo de compra assistida). Como agora que eu preciso saber quando vão entregar as casas, porque já arrumei tudo, toda a documentação e agora só falta a Prefeitura pagar o dono da casa. (Entrevistado(a) SC2)

A comunicação do Elo com a comunidade é muito boa. Sempre o Elo faz reuniões quando tem algo novo, quando chega algo da Prefeitura para a comunidade, o Elo leva até a gente e explica. (Entrevistado(a) TS1)

Eu não reclamo de lá de nada. Toda vez que eu tenho alguma dúvida e vou lá, eles me atendem muito bem. Com o pessoal lá de baixo, onde o povo tem a mente mais fechada, aí é uma confusão danada. Mas eu, particularmente, toda vez que eu vou lá eu sou atendida muito bem. Não tenho o que reclamar não. A não ser dos apartamentos que querem dar. [...] Antes era mais difícil falar com alguém da Prefeitura. Agora a gente vai lá diretamente, já conversa e ela já passa para os superiores, aí fica mais fácil. (Entrevistado(a) SC1)

Apoiando-se na compreensão de Lascoumes e Le Galès (2012) de que os instrumentos organizam as relações sociais entre o Estado e seus governados, de acordo com as representações e significados que carrega, entendemos que os instrumentos participativos do PJS reforçaram uma concepção top-down e tecnocrática de política pública. Os depoimentos mostram como os Elos foram efetivos para o relacionamento com os atores que apoiaram o programa, mas não possibilitaram uma inserção mais significativa no arranjo dos sujeitos que buscaram propor alterações substanciais no curso do programa. Constituídas por membros eleitos pelas comunidades, as CAPs possibilitaram o ingresso de atores resistentes ao programa, mas este foi um instrumento que se mostrou limitado em seu alcance.

Entre os dez moradores entrevistados, oito relataram insatisfação com a qualidade das informações obtidas junto aos Elos. Por outro lado, houve relativo consenso na consideração de que o instrumento foi uma boa iniciativa por aproximar a gestão municipal de territórios historicamente carentes de políticas públicas, porém a implementação deixou a desejar. Nas palavras do(a) entrevistado(a) TS2, “se fosse a Prefeitura realmente e o serviço funcionasse de fato, seria legal”. Para o(a) entrevistado(a) VT1, “é uma ideia ótima, que deveria ser adotada em outros projetos, mas precisa de pessoas que consigam passar mais confiança”.

Além dos mecanismos de participação, a interação entre atores da burocracia e agentes políticos é mais um aspecto a ser observado no processo de análise das capacidades político-relacionais (PIRES; GOMIDE, 2016). O vereador entrevistado, que à época da realização desta pesquisa era um dos dois únicos em posição de oposição declarada ao prefeito Cícero Lucena (Progressistas), observou que os projetos de interesse do JPS foram aprovados sem maiores embates na Câmara de Vereadores.

Enquanto vereador participei de várias reuniões nas comunidades Tito Silva, Padre Hildo, São Rafael e outras. Nessas reuniões me envolvi enquanto vereador, não enquanto Câmara, porque a Câmara está se limitando a aprovar os projetos que vêm do Executivo. (Vereador(a) 1)

Na fase de implementação do programa, em 2022, dois projetos de lei importantes para a institucionalização da política pública foram encaminhados pelo Executivo ao Legislativo municipal. O projeto de lei ordinária nº 1.095 de 2022, sancionado como Lei nº 14.553/2022, regulamentou as cinco modalidades para execução de projetos de reassentamento<sup>16</sup>. A outra

---

<sup>16</sup> As cinco modalidades são: indenização em dinheiro; reassentamento rotativo com aluguel social sem retirada da população do bairro de origem; reposição do imóvel por meio da adjudicação de outra moradia construída,

matéria foi o projeto de lei ordinária nº 911/2022 (Lei nº 14.456/2022), que tratou da execução do Plano Diretor de Reassentamento e Relocalização (PDRR). Em ambos casos, a Câmara aprovou as matérias por 23 votos favoráveis e um voto contra. Sem enfrentar resistência no poder Legislativo, os principais pontos de veto ao programa estavam, de fato, na sociedade civil.

### 5.3 As dinâmicas entre a UEP e o consórcio

A observação dos processos voltados à construção de capacidades para as relações Estado-sociedade exige olhar com atenção também para as dinâmicas internas da burocracia e dos agentes que com ela interagem, principalmente em razão da natureza do programa em análise, que constituiu uma estrutura de implementação nova e temporária para o alcance dos objetivos.

Em julho de 2023, o BID publicou o relatório de monitoramento da implementação referente ao período entre janeiro e dezembro de 2022. O recorte temporal já tinha no escopo de análise a implementação dos quatro Elos e suas instâncias de participação, bem como os processos de selagem dos imóveis e cadastramento das famílias. A avaliação do atendimento às salvaguardas do banco foi considerada “parcialmente satisfatória”, porém o relatório apontou que o desempenho do trabalho técnico social foi considerado inferior ao esperado.

O projeto tem cumprido com as salvaguardas sociais e ambientais aplicáveis. Avançou com ações necessárias para a realização dos reassentamentos do programa, bem como vem gerenciando a preparação ambiental das intervenções conforme normativa local e OPs do BID. Apesar de não haver incumprimento de políticas, **o resultado do trabalho do consórcio responsável pelo trabalho técnico social é de qualidade inferior ao esperado e a Prefeitura enfrenta uma crise de credibilidade junto à comunidade que afeta suas possibilidades de chegar a acordos relacionados ao reassentamento das famílias a serem impactadas pelo programa.** Uma queixa foi formalizada pela comunidade junto à Prefeitura e o Banco está trabalhando no apoio à gestão deste conflito. (BID, 2023, p.1, grifo nosso)

Em outro documento, o Relatório Semestral de Progresso (julho a dezembro de 2022), produzido pela UEP e validado em março de 2023, foram apontadas as seguintes dificuldades: diálogo social e resistência de parcela da comunidade à execução do Plano de Reassentamento; elaboração dos documentos técnicos de reassentamento (PERRs) pela empresa; o valor previsto para o Plano de Desenvolvimento Territorial (PDT) diferente do proposto pela empresa devido

---

preferencialmente, em terrenos próximos da comunidade de origem; reposição por meio de moradias adquiridas no mercado imobiliário; e troca de beneficiário.

a problemas de gestão financeira do contrato, que diminuem a capacidade de gerar maior resultado pelo PDT.

O arranjo de implementação sofreu alterações com a substituição, em abril de 2023, de uma das empresas que integravam o consórcio. A empresa Ânima solicitou desligamento “por razões de gestão interna da Instituição”, conforme indicado em ofício encaminhado à UEP<sup>17</sup>. No lugar da Ânima passaram a compor o consórcio as empresas Grupo Técnico de Apoio (GTA) e GCA Consultores Associados, cada uma com 25%, mantendo-se a Demacamp como empresa líder, com o percentual de 50% do consórcio. No documento enviado à Prefeitura, a Demacamp e a Ânima informaram que buscaram no mercado empresas cuja experiência demonstrassem equivalência às credenciais apresentadas pela formação anterior do consórcio à época da realização da licitação<sup>18</sup>.

As entrevistas realizadas com dois gestores da UEP e com uma assistente social que trabalhou em um dos Elos até 2022 evidenciam uma relação contratual instável em diversos aspectos, com divergências que refletiram na qualidade do atendimento prestado às comunidades. As limitações apontadas são típicas de um modelo transacional (HILL; HUPE, 2002), no qual a hierarquia do modelo baseado na autoridade é substituída por uma relação contratual que norteia as atribuições e os objetivos das partes.

É possível identificar algumas limitações no relacionamento entre esses atores que contribuíram para a resistência de parcela considerável dos moradores, tais como: comunicação insuficiente nas fases iniciais do programa com as comunidades; relacionamento frágil com os equipamentos públicos já existentes; atraso na formação dos Comitês de Acompanhamento Permanente (CAPs); dificuldade de alinhamento entre UEP e consórcio sobre as metodologias de participação; e falta de autonomia do consórcio, impactando a qualidade da informação recebida pelos moradores.

A gestora da UEP reconhece que houve dificuldades no início da execução do contrato com o consórcio responsável pela implementação do PDC, fato que exigiu maior esforço da Prefeitura no sentido de melhorar a coordenação, com a indicação de pontos focais em

---

<sup>17</sup> Ofício nº 230/2022, presente no processo nº 122.495/2022, obtido junto à Prefeitura por meio da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

<sup>18</sup> Para a substituição, foram analisados alguns critérios a serem preenchidos pelas novas empresas, tais como: quantidade de projetos em que atuou com objeto semelhante ao indicado no termo de referência; quantidade de projetos com financiamento de organismos internacionais; quantidade de projetos na região Nordeste; proposta metodológica condizente com os objetivos esperados e que apresente inovações em termos de soluções; qualificação geral da equipe chave; possuir mulheres em quadro de funcionários de nível gerencial; e inclusão de grupos vulneráveis.

diferentes secretarias e inserção de profissionais vinculados à Prefeitura, de modo a alinhar a comunicação entre as partes e minimizar os conflitos de agência.

A gente passou bastante tempo para nivelar esse relacionamento, porque o trabalho social não é só a relação comercial, com fins de ganho da empresa. Ele é muito mais subjetivo do que isso. Então, a gente passa um tempo para nivelar, mas houve uma troca de empresas nesse consórcio e recentemente a gente está elevando a qualidade dos trabalhos. Mas o início foi bem difícil para alinhar, porque a empresa que é contratada talvez não vista a camisa como a gente precisa enquanto o poder público. E ela é o poder público lá no no território. Eu não consigo coordenar isso sem estar perto. Então, enquanto Prefeitura, hoje a gente está completamente envolvido com vários grupos, com pontos focais das secretarias. Toda essa execução do PDC e do PDT vai ser feita em duas mãos, uma mão do poder público e uma mão do consórcio. E aí a gente tentando aqui integrar, fazer esse link enquanto UEP para que esse caminho dê certo. (Gestor(a) UEP 2)

Ao trabalhar no contato direto com as comunidades, a assistente social também relatou dificuldades nos momentos iniciais de inserção no território. A falta de conhecimento dos moradores sobre o programa e a estrutura insuficiente para a realização de um trabalho mais proativo criaram barreiras para que os Elos obtivessem a legitimidade necessária perante as comunidades. Outro obstáculo observado pela entrevistada foram as divergências quanto à aplicação das metodologias participativas, que sofreram modificações em relação ao que estava previsto no TDR.

Foi perceptível que a comunidade queria muito a presença de representantes da Prefeitura, porque eles mesmo diziam: “ah, vocês não vão tomar decisão, vocês só obedecem o que a Prefeitura fala”. E era isso. Eu não sei agora. Estou falando da época em que eu estava lá. A decisão final era da Prefeitura, não adiantava. E até coisas que estavam no termo de referência a decisão era deles de mudar. Eles não deixavam autonomia, por mais que o consórcio tivesse experiência. (Assistente social 1)

A assistente social entrevistada avalia que, antes de ingressarem no território, seria necessário um maior alinhamento com os equipamentos comunitários instalados no local, como a Unidade Básica de Saúde e a creche, que contam com profissionais inseridos no território há mais tempo e possuem uma relação mais próxima com as famílias. Além disso, o número reduzido de profissionais designados para atuar nos Elos foi mais um fator que dificultou o processo de integração, pois impediu que as assistentes desempenhassem um papel mais proativo ao visitar as residências para atendimento *in loco* e realizar ações conjuntas com os equipamentos públicos.

No decorrer da execução do programa foi possível perceber uma busca por maior interlocução com esses equipamentos. Em reunião realizada em 25 de julho de 2023, na comunidade Hildon Bandeira, por exemplo, uma representante da creche local participou do

encontro, que teve como objetivo estabelecer uma “proposta de redesenhar o processo participativo”, como afirmou a assistente social que conduziu a reunião. Ao levar profissionais já atuantes no território, o consórcio buscou sinalizar maior aproximação com os moradores. Outra estratégia adotada foi o aumento no número de participantes nas CAPs, buscando-se obter representantes pela proximidade das ruas.

A gente mudou todo o processo de participação de instâncias participativas. Hoje, a gente está trabalhando em três segmentos: Elo no atendimento, com a nossa equipe tentando trabalhar as lideranças e os equipamentos comunitários. E aí, criar essas três categorias de escuta de mobilização, de adesão. Antigamente, a gente tinha reuniões setoriais antes da consulta pública e nas setoriais a gente não saía do lugar. A gente pegava duas, três ruas, botava para definir a poligonal de risco. Então a gente saiu dessa condição de apresentar para ouvir, de acolher e receber, sabe? Então, eu acho que essa metodologia tem dado mais retorno para gente. E o consórcio colocou uma coordenação social que a gente não tinha, era um arquiteto. A Demacamp tinha uma arquiteta e a Ânima também. Agora eles têm uma coordenação social dentro das equipes. Então é essa coordenação, que eu supri muitas vezes porque não tinha no consórcio para a gente poder ter as entregas. (Gestor(a) UEP 2)

A fala seguinte do Gestor UEP 1 reforça as dificuldades enfrentadas pela Prefeitura para mitigar os conflitos de agência decorrentes dessa relação contratual. Ainda que existam os sistemas de acompanhamento construídos pelo programa, a assimetria informacional (EISENHARDT, 1989; KETTL, 1993) tornou-se um problema evidente para os gestores da UEP. Como forma de mitigar esse obstáculo, a gestão buscou aprimorar o monitoramento com a designação de representantes da Prefeitura para atuarem mais próximos aos Elos.

Talvez se a prefeitura tivesse uma estrutura própria que conseguisse montar com os técnicos dela fosse melhor. Não estou dizendo que o pessoal do Elo não tem capacidade técnica, pelo contrário, tem uma equipe muito boa, tem técnicos excelentes. Mas não conseguem ser a Prefeitura, sempre serão uma terceirizada. Seria diferente se a gente conseguisse ter estrutura para montar. São quatro Elos, aí tem toda uma equipe multidisciplinar e a Prefeitura para esse caso específico não conseguia ter equipe [...] Eles têm a limitação de ter o conhecimento só da área de intervenção e algumas coisas não conseguem responder, o que acaba fragilizando, porque eles estão na ponta. Inclusive algumas reclamações sobre algum tipo de atendimento que, por mais que a gente esteja acompanhando, a gente não consegue ter certeza se atendeu de maneira correta. (Gestor(a) UEP 1)

O Plano de Aquisições do Programa insere as atividades do reassentamento involuntário entre as que devem ser executadas por meio de contratação de empresa terceirizada – na modalidade Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC). Ao estabelecer previamente que o trabalho técnico social será realizado desta forma, o Programa restringe a atuação da administração direta do município na linha de frente do relacionamento com a população. Nesse

cenário, a gestão municipal assume um papel de coordenação e fiscalização da atuação do consórcio contratado.

A exigência imposta pelo BID é reflexo dos problemas observados em diversos projetos financiados pelo banco, nos quais a falta de um planejamento adequado do trabalho social gerou resultados aquém do esperado, como relata o próprio BID no documento OP 710. Por esta razão, a contratação de empresas especializadas no mercado torna-se uma estratégia que busca preencher essa lacuna.

O Gestor UEP 1, que participou do programa desde a sua formulação, relatou que a necessidade de terceirização para a construção do termo de referência e posterior execução do PDC foi apontada por especialistas do BID. A partir de um diagnóstico sobre a estrutura organizacional da Prefeitura e os recursos disponíveis, constatou-se que seria mais adequado recorrer à contratação. Na entrevista, o gestor destacou alguns pontos que motivaram tal decisão: o porte e a complexidade da política pública em nível ainda não experimentado pela gestão até então; possível sobrecarga de atribuições aos servidores efetivos da SEMHAB e SEDES; busca por aprendizado decorrente da *expertise* de empresas com experiência na área, principalmente em relação ao PDT; e o suporte técnico oferecido pelos profissionais do BID ao longo da execução do programa.

Na avaliação da Gestora 2, as experiências desenvolvidas em políticas anteriores pela PMJP, como o Minha Casa Minha Vida, geraram aprendizados que poderiam ser mais bem explorados na execução do João Pessoa Sustentável. A profissional, que trabalhou de 2011 a 2018 na SEMHAB e gerenciou o trabalho técnico social do Residencial Manacá – primeiro condomínio do MCMV na cidade –, considera que a execução direta pela Prefeitura eliminaria alguns gargalos enfrentados durante a implementação.

Trazendo um pouco do formato do trabalho social que eu tive a oportunidade de implantar no Minha Casa Minha Vida, que a gente fez por administração direta, sem medo de errar sim (seria mais fácil). A gente criou a equipe, a gente capacitou a equipe, trabalhou com a Caixa Econômica e com o Ministério das Cidades. Então, a gente tinha total governança desses processos. Então, isso é possível de forma direta desde que o poder público tenha a estrutura, porque também não adianta se ele não tiver. Esse é o grande gargalo do trabalho social dos empreendimentos do Minha Casa, porque eles terceirizam quando não tem estrutura e aí se não terceirizar, não faz. Então assim ele primeiro tem que ter estrutura né? No Minha Casa Minha Vida a gente fez isso e deu certo. (Gestor(a) UEP 2)

A incorporação dos conhecimentos já existentes em uma organização pública pelas consultorias privadas não é um processo trivial, como analisam Mazzucato e Collington (2023). Em muitas situações, esse relacionamento é considerado como uma mera transação comercial

e desconsidera que o aprendizado e a construção de capacidades é uma construção coletiva e que ocorre de maneira incremental.

O processo de aprendizagem organizacional é baseado no conhecimento e recursos existentes, que juntos podem ser compreendidos como a “capacidade da organização”. Assim, existe o conhecimento que pode ser facilmente mensurável por meio de estatísticas e dados presentes nos sistemas gerenciais ou, sendo mais complexo, de maneira tácita, a partir do *know-how* não quantificável que os servidores/funcionários constroem ao longo do tempo. Na visão das autoras, a administração pública, influenciada pelo discurso ligado ao *new public management* e à defesa dos mecanismos de mercado, geralmente ignora o conhecimento tácito, a “memória institucional” como um recurso importante para a aprendizagem.

As dinâmicas descritas nesta seção ilustram a discussão levantada por Souza (2017) sobre a construção de estruturas temporárias a partir da mobilização de recursos fora do aparato burocrático para promoção de processos participativos. Ou seja, as capacidades estatais são vistas como “como recursos ou condições de ação que podem ser mobilizadas a depender das necessidades existentes e dos meios disponíveis ao Estado” (ibidem, p. 124).

Em que pese a experiência relatada pelos gestores locais em relação à implementação das políticas habitacionais, o escopo de atuação torna-se muito mais amplo quando se tem um contrato firmado com uma organização internacional, como o BID. As boas práticas fomentadas pelo Banco levaram, por exemplo, à aprovação da Lei Ordinária nº 14.553/2022, que regulamentou as modalidades de reassentamento até então inexistentes no arcabouço jurídico do município, e à construção do Plano de Desenvolvimento Territorial (PDT). Esses dois aspectos, conforme relatado pelos entrevistados, representam inovações para a gestão municipal e, por esta razão, a contratação das consultorias foi necessária.

Pode-se afirmar que o considerável volume de informações obtido por meio desse instrumento eleva a capacidade analítica da gestão municipal, tanto no nível sistêmico como no nível organizacional (RAMESH et. al., 2016). Em territórios historicamente marcados pela ausência de políticas públicas, o conhecimento mais aprofundado da comunidade contribui para o desenho de políticas específicas que considerem as particularidades locais, reforçando, assim, o poder infraestrutural do Estado (MANN, 1984).

Cumprе ressaltar, entretanto, que o papel do poder público nesse processo permaneceu restrito à coordenação e fiscalização da elaboração do PDT e, uma vez encerrado o contrato com o consórcio, caberá à administração direta a gestão das informações e resultados obtidos após a implementação das ações do PDT, fazendo valer os aprendizados obtidos.

Nesse contexto, se a incorporação dos aprendizados é um dos objetivos implícitos de uma política, importa observar se a organização está preparada ou não para esse processo. Como discutido no referencial teórico deste trabalho, a literatura aponta que a existência de uma burocracia estável e qualificada é indicativo da capacidade de um governo e, além disso, um aspecto que sinaliza a incorporação de aprendizados no médio e longo prazo em um processo iterativo.

Ao trazer essa discussão para o estudo de caso, observamos que a SEMHAB possui um quadro de 95 servidores públicos, dos quais apenas dois são efetivos e que não estão ligados a cargos da atividade fim da Secretaria (um motorista e um auxiliar de serviços operacionais)<sup>19</sup>. Além desses, são 78 cargos comissionados e 15 contratações por excepcional interesse público. Mesmo que os gestores em cargo de coordenação na UEP sejam servidores de longa data da SEMHAB, seus vínculos com a Prefeitura são de cargo comissionado, não possuindo a estabilidade assegurada a um cargo efetivo. Assim, não há garantias de que os aprendizados decorrentes das inovações consideradas valiosas pelos gestores sejam preservados no futuro.

#### **5.4 Estratégias desenvolvidas por moradores e movimentos sociais**

Como analisado anteriormente, os Elos exerceram um papel importante na interlocução com os moradores que não ofereceram resistência e consideraram positivas as ações do programa. Nessas situações, o instrumento conseguiu atuar, por um lado, como um suporte para disponibilização de informações à comunidade, e por outro, como uma ferramenta para obtenção de informações gerenciais para o programa.

Todavia, o instrumento não foi suficiente para mitigar os conflitos existentes com os grupos contrários ao reassentamento, que durante todo o processo questionaram a metodologia utilizada para a delimitação das áreas de risco. Nesse contexto, grupos de moradores recorreram a diversas estratégias para tentar sensibilizar a gestão do programa e propagar a perspectiva das comunidades no debate público. Protestos com o fechamento de avenidas, campanha em redes sociais, reuniões com o alto escalão da Prefeitura e representações ao Ministério Público foram algumas das estratégias utilizadas, sobretudo pelos moradores das comunidades que ofereceram maior resistência à implementação do programa, como a São Rafael e Hildon Bandeira.

Lideranças da São Rafael, que possui uma organização mais consolidada há anos, contam que buscaram construir, sem sucesso, parcerias com a PMJP nas diferentes gestões nos

---

<sup>19</sup> Informações retiradas da página de Dados Abertos da PMJP, com base na folha de pagamento de 2022.

últimos anos para solucionar os problemas de infraestrutura no território. Nos anos que antecederam a implementação do João Pessoa Sustentável, o Instituto Voz Popular, formado por moradores do local, em parceria com pesquisadores, chegou a produzir relatórios que apontavam os problemas da comunidade, bem como as potencialidades e alternativas para a construção e consolidação de projetos com potencial de crescimento no território.

Desde 2015, a gente faz um documento com o Instituto Voz Popular a partir do mapeamento com a incubadora (da UFPB) para a implementação do Banco Comunitário. Em 2015, quando fechou esse mapeamento, a gente construiu um documento de demandas da comunidade, porque com esse mapeamento a gente conseguiu ver tanto o que era produzido quanto o que era consumido dentro da comunidade [...] Então, a gente fez um documento com demandas e enviou, a partir de 2015, para a Prefeitura. Todos os anos a gente protocolava o mesmo documento com essas demandas, por exemplo, conserto da ponte, conserto do muro de arrimo, construção da passarela, esgotamento sanitário, remoção dessas casas. Inclusive, tem dois terrenos da própria comunidade que a gente indicava nesse documento que poderiam ser construídos os condomínios lá. Então, todo ano a gente ia na Prefeitura e protocolava (o documento). Na última eleição para prefeito, a gente chamou todos os candidatos e entregamos esse mesmo documento em entrevistas na Rádio Comunitária. (Entrevistado(a) SR1)

Em que pese o relacionamento com a Universidade, especificamente com os pesquisadores e incubadoras de projetos comunitários pelas organizações da comunidade, as lideranças não conseguiram influenciar consideravelmente as políticas desenvolvidas para o território pela gestão local. Ainda que algumas demandas pontuais, como a construção de equipamentos comunitários, tenham sido atendidas em período recente, a comunidade permaneceu isolada no processo de formulação de uma política pública mais ampla, de alto impacto e transversal, como é o caso do João Pessoa Sustentável. Na avaliação do vereador entrevistado, que acompanhou a execução do programa desde o início, a São Rafael seria uma comunidade com elevada capacidade técnica para contribuir com o programa.

Em São Rafael, nós temos mestres, nós temos gente capacitada para isso, não é um movimento desqualificado. É um movimento que entende a necessidade da população, é um movimento que discute sustentabilidade, que sabe a luta daquela comunidade. Então, a partir do momento que você exclui questões ideológicas, políticas, você está deixando de ouvir uma parcela importante que pode contribuir de maneira positiva para o João Pessoa Sustentável. (Vereador(a) 1).

Após provocação dos moradores da São Rafael e de movimentos sociais, o vereador promoveu audiência pública na Câmara Municipal, em 21 de agosto de 2019. A Prefeitura, que naquele período estava sob a gestão de Luciano Cartaxo (à época vinculado ao Partido Verde), não enviou representantes ao evento. Na audiência, os participantes demonstraram insatisfação

com a condução do Programa, sobretudo em relação à falta de comunicação com as comunidades.

Como resultado da audiência foi aberto no Ministério Público Federal (MPF) o Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas nº 1.24.000.001607/2019-38. Ao acompanhar o programa, o MPF se tornou um canal utilizado pelos moradores para obter as informações que não eram fornecidas pela gestão municipal. Em 8 de abril de 2021, em um momento crítico da pandemia de Covid-19, o MPF promoveu um webinar que contou com a participação do procurador José Godoy, do prefeito Cícero Lucena (do Progressistas, à época no primeiro ano de mandato), gestores do programa, pesquisadores vinculados a universidades e moradores das comunidades. Em 26 de maio do mesmo ano, um segundo webinar foi realizado, desta vez apenas com a participação do MPF, moradores e gestores, com foco na solução de dúvidas encaminhadas pelos moradores. De acordo com o assessor do MPF entrevistado, o procedimento foi instaurado porque, até então, “havia um grande desconhecimento sobre o programa, não havia participação popular e o pessoal não tinha acesso às informações”.

Após reunião realizada em 12 de junho de 2022, o MPF enviou ofícios para a Companhia de Água e Esgotos da Paraíba (Cagepa) e para a UEP. Para a primeira, foi encaminhada solicitação de parecer sobre a execução das obras de recuperação da estação de tratamento de esgoto localizada próximo ao terreno onde será construído um dos condomínios. O forte mau cheiro no local causou preocupação nos moradores. Em relação à UEP, foram enviados questionamentos sobre os seguintes aspectos: medidas de compensação para os catadores de recicláveis e criadores de animais; disponibilização de equipamentos públicos para atividades associativas; planejamento para atendimento de saúde e educação; e análise detalhada de risco em áreas específicas indicadas pelos moradores.

A insatisfação com o relacionamento estabelecido pela Prefeitura com as comunidades levou os moradores da São Rafael a realizarem um protesto que interditou a Avenida Dom Pedro II, principal via de acesso à comunidade, em 8 de agosto de 2022<sup>20</sup>. Três dias após a manifestação, moradores das comunidades afetadas pelo programa foram recebidos pelo secretário de Gestão Governamental da Prefeitura, Diego Tavares, e gestores da UEP, na sede da Prefeitura. Respaldados pelas diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), os moradores protocolaram um documento com uma série de questionamentos à Prefeitura

---

<sup>20</sup><https://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2022/08/08/protesto-de-moradores-interdita-transito-na-avenida-pedro-ii-em-joao-pessoa.ghml>

baseados em 25 pontos do programa considerados inconsistentes por lideranças comunitárias, movimentos sociais e pesquisadores.

Os questionamentos foram divididos em quatro eixos: mapas/análise de risco; habitação; emprego e renda; e participação popular. Em resposta, a Prefeitura enviou um documento de 30 páginas com esclarecimentos sobre cada um dos pontos abordados pelos requerentes, que consideraram as respostas como “superficiais” e “insuficientes”.

Parte dos moradores insatisfeitos com as tratativas realizadas por meio do consórcio demandou que o secretário Diego Tavares visitasse, sem intermediários, as comunidades para tentar sensibilizar o alto escalão da gestão local sobre possíveis remoções indevidas, sob alegação de que os estudos realizados delimitaram uma poligonal de risco que não corresponde à situação real vivenciada pelos moradores. Como forma de mitigar os conflitos, o secretário atendeu as demandas e visitou duas das comunidades mais resistentes às intervenções, Hildon Bandeira e São Rafael.

Ao longo do processo de implementação do programa houve poucas situações em que foi possível perceber uma maior articulação entre as comunidades. Como ocorreu no caso do protesto da Avenida Dom Pedro II, a comunidade São Rafael, em razão do seu histórico de associativismo e relacionamento contínuo com movimentos de moradia, tomou a iniciativa da manifestação, que levou à realização da audiência com o secretário de Gestão Governamental.

O papel de liderança da São Rafael no processo de contestação do JPS também se deu nas mídias digitais. Alguns jovens que não costumavam se envolver em assuntos políticos relacionados à comunidade, mas que se mostraram preocupados com o avanço das ações do programa, criaram os perfis “SOS 8 Comunidades”, no Instagram, e o “João Pessoa Insustentável” nas redes sociais TikTok e Kwai. O objetivo da iniciativa foi divulgar a visão da população afetada pelo JPS e mostrar histórias de vida dos moradores e projetos sociais realizados nesses territórios. Conforme relatado pelo entrevistados SR1 e SR2, a atuação do Instituto Voz Popular no território possibilitou que muitos jovens, nos últimos anos, tivessem acesso a cursos de informática e edição de vídeo, criando as condições para a realização da iniciativa.

O reassentamento de mais de 800 famílias pelo programa despertou a atenção Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que visitou, em 24 de agosto de 2023, a São Rafael e outros três territórios em João Pessoa (Porto do Capim, Ocupação João Pedro Teixeira e Comunidade Ricardo Brindeiro) onde foram mapeadas ameaças de despejos. De acordo com o FNRU, as chamadas Missões Denúncia, realizadas em diversas cidades do país, tiveram como

objetivo “dar visibilidade aos casos de conflitos fundiários e chamar à responsabilidade o Estado e demais envolvidos, além de contribuir com a inclusão de assentamentos humanos, apoiando o acesso à justiça para as famílias ameaçadas de despejos”<sup>21</sup>. A iniciativa foi concluída com uma audiência pública na Assembleia Legislativa da Paraíba, ocasião em que foram debatidos os processos de remoções para a produção de um relatório para registrar os casos, apontar violações de direitos e possíveis soluções.

Os eventos narrados nesta seção evidenciam como o arranjo constituído pelo JPS, apesar da existência de diversas instâncias participativas, não possibilitou que os movimentos sociais e organizações da sociedade civil pudessem interagir com o Estado de maneira colaborativa no planejamento e implementação do programa. Esses atores lançaram mão de repertórios característicos de uma relação contenciosa (TILLY, 1995), uma vez que esbarraram em uma estrutura estatal impermeável às demandas dos grupos contrários, impedindo o empenho de repertórios de interação observados em processos participativos em período recente no Brasil (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014; CARLOS, 2018; LAVALLE et al., 2018).

### **5.5 Limitações observadas no processo de implementação**

Até aqui, descrevemos e analisamos variados aspectos do programa considerados importantes para a sua implementação – como as atribuições dos atores, a relação entre a burocracia e o consórcio do PDC e a participação das comunidades e seus repertórios para influenciar a política pública. Todos esses pontos ajudam a compreender possíveis avanços e limitações em uma política marcada pela complexidade em razão da necessidade de alto nível de coordenação e relacionamento com os diversos atores. Importante ressaltar que não se deve desconsiderar a ocorrência da Pandemia do Covid-19, cuja fase mais severa se deu entre 2020 e 2021, impossibilitando a realização de diversas ações previstas.

Em que pese o apoio massivo de setores importantes, como o Poder Legislativo e agentes do mercado imobiliário, observamos barreiras políticas (WU et. al., 2018) significativas no processo de implementação<sup>22</sup>. Dado que as políticas operacionais do BID exigem ampla participação da população afetada, os avanços do programa dependem da criação de consensos e adesão pelos moradores. Como já relatado anteriormente, o atraso na constituição das instâncias participativas e a forte resistência de parcela considerável dos moradores, excluídos da formulação da política, foram fatores que contribuíram para a criação de pontos de veto.

---

<sup>21</sup> Fonte: <https://forumreformaurbana.org.br/missoes-denuncia-2/>

<sup>22</sup> Ver quadro 10 (Problemas de implementação conforme habilidades e competências)

Observou-se, então, a ocorrência de um aspecto crítico na dimensão ambiental apontado por Dias e Matos (2012), que é a dificuldade de participação dos beneficiários da política.

Também foram observadas barreiras operacionais (WU et. al., 2018), especificamente quanto à capacidade de coordenação entre a UEP e o consórcio contratado para a execução do PDC. As entrevistas indicaram que a Prefeitura enfrentou dificuldades para alinhar entendimentos e objetivos com o consórcio, fato que indica limitações nas chamadas habilidades de orquestração (*orchestration skills*), citada por Salamon (2001). Além da avaliação dos próprios gestores, as divergências entre esses atores foi percebida pelos moradores que buscaram maior envolvimento com os Elos e suas instâncias participativas, mas alegaram problemas relativos à qualidade da informação recebida e falta de confiança nos profissionais terceirizados atuantes no nível de rua.

As limitações aqui indicadas podem ser melhor compreendidas quando observamos aspectos fundamentais do desenho da política, como sugere May (2012). Nesta pesquisa trabalhamos com uma política urbana intrinsecamente conflituosa, que envolve interesses divergentes e geram fortes impactos a um grupo populacional específico. Assim, segundo a classificação sugerida por May, corresponde a uma típica “política com públicos”. Porém, apesar da existência dos diversos instrumentos de participação já descritos anteriormente, a formulação do programa se deu nos moldes de uma “política sem públicos”, considerando que todo o processo de desenho e seleção dos instrumentos envolveu apenas a burocracia municipal, o BID e consultores privados contratados.

## **6 Análise do *policy capacity* nos níveis organizacional e sistêmico**

Com base nos achados da pesquisa documental e das entrevistas realizadas com os atores envolvidos, aplicamos o modelo de análise do *policy capacity* proposto por Ramesh et. al. (2016) para observar a capacidade da gestão municipal na implementação do Programa João Pessoa Sustentável. Devido às limitações na execução da pesquisa, não discutiremos a capacidade no nível individual, pois demandaria a realização de entrevistas com um número maior de gestores, o que foi inviável no contexto do trabalho. Assim, centramos a observação nos níveis organizacional e sistêmico.

Acreditamos que o modelo consegue abarcar os aspectos considerados fundamentais para a investigação daquilo que, na literatura brasileira sobre o tema, é chamado de “capacidade político-relacional” (PIRES; GOMIDE, 2016, 2018) – objeto desta pesquisa. Embora seja importante para fins analíticos a classificação das capacidades estatais em diferentes dimensões,

compreendemos que estes são aspectos complementares. A capacidade técnica-administrativa, mais latente no nível organizacional, é fator crucial para o desenvolvimento de capacidades político-relacionais, relacionada ao nível sistêmico. Significa dizer, por exemplo, que o segundo depende de pessoal qualificado e mobilização de recursos técnicos e financeiros que criem um ambiente favorável para um relacionamento efetivo e sustentável entre governo e sociedade.

Quadro 18 - Análise do *policy capacity* do João Pessoa Sustentável

Níveis de recursos	Habilidades e competências		
	Analítica	Operacional	Política
<b>Organizacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Profissionais do quadro próprio da Prefeitura e do consórcio contratado com ampla experiência e conhecimento no campo das políticas habitacionais.</li> <li>- Programa levantou dados detalhados para o mapeamento dos territórios afetados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dotou a UEP dos recursos financeiros, gerenciais e humanos necessários para execução das ações planejadas.</li> <li>- Falta de articulação entre os atores responsáveis pelas ações de relacionamento com a sociedade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Projetos de interesse do PJS foram aprovados sem maiores resistências na Câmara Municipal.</li> <li>- Limitações na relação com as comunidades afetadas pelo processo de reurbanização, dificultando o engajamento.</li> </ul>
<b>Sistêmico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conhecimento obtido a partir de consultores experientes no mercado (modelo gerencial de governança).</li> <li>- Informações disponibilizadas à sociedade nos meios oficiais, porém, em muitos casos, inadequadas para o perfil majoritário da população afetada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação frágil entre a UEP, secretarias e instâncias participativas na formulação e fase inicial da implementação.</li> <li>- Controle externo exercido pelo TCE-PB por meio do envio de relatórios e realização de auditorias. O BID também audita as ações, conforme regulamento operacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A exclusão da sociedade de todas as fases do ciclo da política, sobretudo a formulação, prejudicou o processo de sensibilização e engajamento.</li> <li>- O desenho da política e os processos de tomada de decisão permaneceram restritos majoritariamente aos gestores públicos e privados.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, com base em Ramesh et. al. (2016)

Na subseção seguinte, desenvolvemos os elementos indicados de maneira resumida no quadro 18 com base nos achados da pesquisa empírica e na literatura mobilizada ao longo do trabalho.

### 6.1 Considerações sobre o *policy capacity* em nível organizacional

#### Habilidade analítica:

O arranjo criado pelo programa contou com profissionais do quadro próprio da Prefeitura e do consórcio contratado com ampla experiência e conhecimento no campo das

políticas habitacionais. Esse fator contribuiu para a incorporação de aprendizados obtidos em experiências passadas, a identificação de falhas e oportunidades para criar alternativas e adaptações ao longo do processo de implementação da política. Vale apontar como ressalva a massiva ocupação de cargos comissionados e profissionais temporários na SEMHAB, fator que pode representar um empecilho ao processo de aprendizagem efetivo no longo prazo.

Por meio do Plano Diretor de Reassentamento e Relocalização (PDRR), que foi atualizado durante o processo, e do Diagnóstico Socioterritorial, o programa conseguiu levantar dados fundamentais para o mapeamento dos territórios afetados. Os instrumentos forneceram dados específicos sobre cada um dos imóveis existentes nas comunidades para buscar oferecer uma solução habitacional individualizada, baseado no perfil dos moradores, além de promover o mapeamento das atividades econômicas desenvolvidas nas oito comunidades. As informações coletadas no cadastramento dos imóveis foram disponibilizadas para os gestores em painéis de *business intelligence* para gerenciamento e visualização pelas equipes.

### **Habilidade operacional:**

Na visão global do programa, o financiamento obtido junto ao BID dotou a UEP dos recursos financeiros, gerenciais e humanos necessários para execução das ações planejadas. O Regulamento Operacional do Programa estabeleceu processos para gerenciamento, monitoramento e avaliação do Programa, por meio da matriz de resultados e sistemas de gerenciamento.

Contudo, no que tange ao gerenciamento dos processos ligados ao relacionamento da UEP com as comunidades, os relatórios analisados e as entrevistas realizadas com os moradores indicam fragilidade na execução da política. Na perspectiva dos moradores, a dificuldade para se obter informações claras e de qualidade nos Elos, sobretudo no início da implementação do programa, sinalizam uma falta de articulação entre os atores responsáveis pelas ações de relacionamento com a sociedade.

### **Habilidade política:**

Em que pese a formulação e a implementação do programa tenha ocorrido em gestões distintas, o programa foi institucionalizado com a criação da UEP vinculada diretamente à Secretaria de Gestão Governamental (Segov), no alto escalão da Prefeitura. A Câmara Municipal aprovou, sem maiores resistências, a autorização para o empréstimo (Lei nº 13.138/2015) e outros projetos de interesse do programa, como as Leis 14.456/2022 e

14.553/2022, que tratam do PDRR e da regulamentação das modalidades de reassentamento desenhadas pelo programa.

A capacidade política, contudo, envolve ampla participação e envolvimento dos atores não-governamentais (RAMESH et. al., 2016). Apesar do amplo apoio da classe política e do alto escalão da gestão local, o programa apresentou limitações no relacionamento com as comunidades afetadas pelo processo de reurbanização do Complexo Beira Rio, conforme relatado na seção 4.

## **6.2 Considerações sobre o *policy capacity* em nível sistêmico**

### **Habilidade analítica:**

Para Ramesh et. al. (2016), a contratação de consultorias privadas no mercado, como estabelecido no *policy design* do BID, é um aspecto que ajuda a promover a capacidade analítica no nível sistêmico. Trata-se de uma perspectiva que privilegia o emprego de instrumentos típicos de um modelo gerencial de governança urbana (PIERRE, 2011), como já discutido na segunda seção. Esse modelo apoia-se na premissa de que as capacidades podem ser desenvolvidas a partir da mobilização de recursos disponíveis no mercado. Embora competências e habilidades sejam, de fato, construídas nesse processo, como indicado pelos gestores entrevistados, emergem nesse cenário questões relativas a uma possível dependência do setor público e à inviabilização do fortalecimento das capacidades de forma mais sustentável ao longo do tempo, por meio de uma construção que vai além de uma mera transação comercial (MAZZUCATO; COLLINGTON, 2023).

No que tange a transparência e o acesso à informação, outro aspecto importante nessa dimensão, foram disponibilizadas em transparência ativa, na página do programa na internet, documentos relativos às ações empreendidas<sup>23</sup>. O BID<sup>24</sup> também disponibiliza página específica com os documentos do JPS, tanto os relacionados à fase da preparação quanto os da fase da implementação. Entretanto, as entrevistas indicaram insatisfação de parcela dos moradores com a qualidade e adequação das informações disponibilizadas ao público das comunidades, compostas por pessoas com baixo nível de escolaridade. Vale ressaltar que, de acordo com o diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Territorial, nas oito comunidades há pessoas não alfabetizadas e apenas 1/3 da população concluiu o ensino básico.

---

<sup>23</sup> <https://jpsustentavel.joaopessoa.pb.gov.br/>

<sup>24</sup> <https://www.iadb.org/pt/project/BR-L1421>

**Habilidade operacional:**

A atuação relativamente isolada dos Elos, com pouca interação com os demais equipamentos públicos já inseridos no território, sinaliza uma coordenação frágil entre as secretarias na fase inicial da implementação – quando os quatro Elos foram instalados nas comunidades. Também não houve relacionamento do programa com as ações do Orçamento Democrático/Você Prefeito, que são os instrumentos de maior apelo participativo desenvolvidos pela gestão municipal e que estabelecem uma rotina de diálogo com as comunidades. Por outro lado, constatou-se importante interação com órgãos fundamentais para o processo de reassentamento, como as secretarias de Habitação e Desenvolvimento Social durante a construção do PDRR, para obtenção de informações sobre os territórios.

Estendendo a análise para além das ações relativas ao reassentamento, convém destacar que consta no arranjo institucional o Comitê de Gestão do Programa (CGP), presidido pelo prefeito e auxiliado coordenador-geral da UEP e que tem como membros efetivos, além do prefeito, os titulares de diversos órgãos das administrações direta e indireta da PMJP.

Quanto ao controle externo, o programa é submetido a auditorias promovidas pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em procedimentos criados especificamente para análise das ações do JPS, como foco nas contratações e execução orçamentária/financeira.

**Habilidade política:**

A capacidade política no nível sistêmico pode ser considerada com uma das dimensões fundamentais para a legitimidade de uma política permeada por conflitos, como tradicionalmente ocorre em grandes projetos urbanos. No caso do JPS, a não inclusão de maneira efetiva da sociedade em todo o ciclo da política pública prejudicou o processo de sensibilização e engajamento que ajudam a promover um sentimento de pertencimento, como alertam Ramesh et. al. (2016). Além disso, o histórico de desconfiança das comunidades em relação às ações do poder público é um aspecto que torna o relacionamento entre sociedade e governo ainda mais conflituoso.

A adoção de um modelo gerencial de governança urbana, no qual o desenho da política e os processos de tomada de decisão permaneceram restritos majoritariamente aos gestores públicos e privados, implicou numa menor abertura à participação efetiva da população afetada em todo o ciclo do programa. Ainda que não seja possível afirmar categoricamente que os

modelos gerencial e participativo – ou corporativista, na classificação de Pierre (2011) – sejam, via de regra, inconciliáveis, a análise do caso do PJS apontou esta tendência.

## **7 Considerações finais**

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar como os podem, ou não, desenvolver capacidades político-relacionais para a implementação de políticas em um arranjo institucional complexo, marcado pela influência das diretrizes de uma instituição financeira multilateral. Como aporte teórico, buscamos relacionar as literaturas de capacidades estatais e governança, com foco nos arranjos institucionais para a implementação de políticas públicas. Para atingir os objetivos, foram analisados documentos da fase de preparação e execução do programa e realizadas entrevistas com moradores das comunidades afetadas, gestores e demais atores envolvidos.

A fim de melhor compreender os instrumentos participativos utilizados no programa, discorreremos sobre a atuação do BID em projetos de desenvolvimento urbano, com destaque para a Política Operacional de Reassentamento Involuntário OP 710, que estabelece as diretrizes de atuação no Banco e mutuários nesses processos.

Sob a perspectiva da Prefeitura e do contexto político local, realizamos uma breve análise sobre os antecedentes do programa no que tange às políticas anteriores voltadas à urbanização de assentamentos precários. Ao fazer esse resgate, buscamos capturar elementos que ajudam a explicar a seleção dos instrumentos utilizados, uma vez que a decisão de recorrer a um organismo internacional impõe a construção do arranjo institucional e os atores envolvidos. Com restrições no orçamento local e a quase inexistência de programas federais indutores de melhorias de infraestruturas urbanas no período, a decisão de recorrer ao financiamento junto ao BID obrigou a gestão municipal a criar os arranjos previstos nos regulamentos operacionais do Banco e a contratar as empresas para executar – e também desenhar – as ações do programa.

O elevado nível de conflito e os déficits de participação percebidos neste estudo de caso são lugar comum nas políticas promotoras de ajustes urbanos, em razão do seu legado histórico-institucional (PEREIRA; MERTENS; ABERS, 2023). Apesar dos esforços empenhados para compreender as motivações explícitas e implícitas para a seleção dos instrumentos participativos, é preciso observar criticamente as dinâmicas e interesses envolvidos.

Bem localizada, grande parte da área de intervenção direta do JPS hoje está excluída do mercado imobiliário em função das construções informais, infraestrutura precária e ocupação

de zonas ribeirinhas. Neste contexto, os riscos decorrentes das mudanças climáticas surgem como um discurso adequado para a realização de intervenções caracterizadas como apolíticas, meramente técnicas e que visam à segurança dos moradores (COMPANS, 2007). Em um modelo de governanças marcado por aspectos gerenciais, as justificativas fornecidas por gestores e políticos caminham no sentido da desresponsabilização, ou *blame avoidance* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012), uma vez que o processo político e acomodação de interesses são desconsiderados nos discursos.

A projeção de 100 anos utilizada para definir a poligonal de risco para as remoções em áreas de inundação fornece o argumento técnico e que limita a margem de atuação e influência dos principais indivíduos afetados. Assim, há elementos que sinalizam um processo de “gentrificação verde” (ANGUELOVSKI, 2015; CROCHIK, 2018), que poderá ser confirmado, ou não, em estudos futuros.

Ainda que o foco desta pesquisa seja a fase de implementação do JPS, investigamos a participação das comunidades na fase de formulação do programa, dado que a implementação reflete a construção e o desenho da política (MAY, 2012), sobretudo em áreas com nível elevado de conflito, como é o caso das políticas urbanas. Nesse sentido, identificamos um insulamento na construção do programa, restrito à atuação dos gestores da Prefeitura e do BID, com exceção de algumas consultas públicas realizadas em 2017 com pouca ou nenhuma influência sobre o processo decisório. Esses elementos observados são evidências da constituição de um modelo gerencial de governança urbana (PIERRE, 2011), como debatido na seção 2.2.

Entrevistados relataram que os reassentamentos não foram discutidos nas instâncias de diálogo institucionalizadas há mais tempo pela PMJP, como o Orçamento Participativo e o Você Prefeito, durante a formulação. Observamos, assim, que o programa fomentou uma participação fragmentada. Embora diversas iniciativas associativas consolidadas tenham sido mapeadas em documentos preparatórios do programa, não houve uma inserção efetiva desses grupos no desenvolvimento das ações.

A escassa interlocução com associações comunitárias e movimentos sociais limitou a capacidade de alterar os rumos da política, considerando que esses últimos são considerados um tipo de ator/rede que disputam modelos alternativos de políticas, com base na produção de ideias e experiências nas interações com outros atores (TATAGIBA; ABERS; SILVA, 2018). Ao desconsiderar o capital social existente nos territórios e nos movimentos, o programa assumiu a participação de modo instrumental, como meio para atingir os objetivos previamente

estabelecidos (PAUL, 1987; MOSER, 1989). Assim, a intensidade da participação do programa foi restrita ao compartilhamento de informações e consultas (PAUL, 1987; ARNSTEIN, 1969), sem buscar promover maior empoderamento das comunidades na construção coletiva de alternativas e envolvimento nos processos decisórios.

Os moradores das comunidades tiveram maior abertura à participação por meio dos Elos durante a fase de implementação. Esse instrumento foi importante para o atendimento individualizado e análise da solução habitacional de cada família afetada. Os moradores que consideraram o reassentamento como uma ação positiva demonstraram satisfação com o atendimento e as informações recebidas. A inserção nos territórios com os Elos também foi importante para um rico levantamento de informações socioeconômicas das comunidades que poderão ser utilizadas não apenas no processo de reassentamento como também em ações futuras. O instrumento, porém, foi insuficiente para mitigar os conflitos com a parcela dos moradores contrária ao programa e incorporar as demandas desses grupos.

Ao analisarmos a relação contratual entre a Prefeitura e o consórcio responsável pelo Plano de Desenvolvimento Comunitário (PDC), buscamos capturar elementos relacionados ao fortalecimento da burocracia para o desenvolvimento de um relacionamento mais efetivo com a população. Nesse aspecto, foram observados problemas de articulação e coordenação que impactaram as entregas pactuadas, como descrito pelos próprios gestores entrevistados e nas avaliações presentes nos relatórios do programa. As chamadas barreiras operacionais (WU et. al., 2018), decorrentes de limitações na coordenação entre os atores, impactaram diretamente a execução na ponta. O fato pode ser observado nos relatos de alguns entrevistados, que alegaram o recebimento de informações divergentes entre as “duas prefeituras”, nas palavras de uma moradora.

As experiências anteriores da gestão municipal na execução de programas habitacionais fizeram com que a Prefeitura acompanhasse a atuação do consórcio de forma mais crítica, sinalizando um esforço institucional para implementar a política conforme suas ideias e convicções. Não houve, portanto, uma mera delegação ao agente contratado para simplesmente “rodar o programa”, uma postura comum observada por Rolnik, Iacovini e Klintowitz (2014) em municípios que aderiram a programas federais como o MCMV.

Apesar das limitações observadas na implementação do PDC, a parceria com o BID apresentou à Prefeitura novas perspectivas relativas a políticas de reassentamento. Como avaliado pelos gestores, o Plano de Desenvolvimento Territorial (PDT) e as diferentes modalidades de reassentamento, que oferecem aos reassentados uma alternativa mais adequada

às características de cada família, são inovações que deverão ser incorporadas em projetos futuros da gestão municipal.

Contudo, observamos esse panorama com ressalvas, tendo em vista que, como discutido na seção 4.3, o aprendizado institucional é um processo que vai além do curto prazo. No caso da PMJP, o desafio é ainda maior quando constatamos a existência de um quadro de pessoal composto em quase sua totalidade por cargos comissionados, sem a garantia da estabilidade para uma construção mais duradoura e sustentável ao longo do tempo.

Retomando a pergunta que balizou esta pesquisa, avaliamos que o arranjo institucional do JPS e seus instrumentos dotaram a gestão municipal das capacidades necessárias para o nível de intensidade de participação previsto para o programa – que se limita ao compartilhamento de informação e consulta à população afetada. Sob o ponto de vista gerencial, portanto, é possível dizer que o arranjo atendeu àquilo que lhe foi designado. Na perspectiva dos cidadãos, no entanto, podemos afirmar que a estrutura não disponibilizou os meios necessários para o empoderamento dos territórios, de modo que os moradores conseguissem participar do processo decisório e influenciar os rumos do programa.

As questões levantadas ao longo deste trabalho convergem para uma trajetória histórica de baixa institucionalização da gestão da política urbana em João Pessoa, a despeito da existência das competências atribuídas aos municípios na Constituição Federal de 1988 (Capítulo II, Da Política Urbana). O regime jurídico ao qual os servidores da SEMHAB são submetidos – sem seleção por mérito e estabilidade no cargo – evidencia um exemplo de institucionalização precária em um segmento fundamental da política urbana. Esse panorama impõe limitações ao desenvolvimento de capacidades no poder local para formular e implementar grandes projetos urbanos com maior autonomia, sem necessariamente precisar se submeter às condições e instrumentos determinados por atores externos. Não significa dizer que a cooperação seja algo indesejável, mas a institucionalização pode representar um caminho para ampliar o leque de escolhas da Prefeitura a partir do incremento do seu repertório, possibilitando que o poder local estabeleça as regras do jogo com base no conhecimento que detém sobre o território.

Os achados da pesquisa podem contribuir para uma melhor compreensão das potencialidades e limitações percebidas em arranjos institucionais nos quais atores não estatais ocupam um papel de relevância na política pública. O caso analisado é exemplo de um modelo no qual a construção de capacidades ocorre a partir da mobilização dos recursos disponíveis no mercado. Nesse cenário ocorrem diversas dinâmicas que constituem áreas promissoras para

pesquisas, como os conflitos de agência, o aprendizado institucional e a legitimidade perante a sociedade.

Em razão do recorte temporal delimitado, a pesquisa não ofereceu resultados quantificáveis e definitivos sobre a participação social e as capacidades desenvolvidas pela Prefeitura em decorrência desse processo. Estudos futuros poderão mensurar de forma mais precisa como a gestão municipal processou todas as demandas das comunidades e como estas foram materializadas ao fim da implementação do programa. Embora este trabalho tenha buscado trazer elementos sobre a incorporação de aprendizados e inovações pelo governo, pesquisas posteriores poderão observar se a gestão conseguiu reter os conhecimentos adquiridos a partir das interações com as consultorias e como as incorporou ao seu repertório de ação.

## Referências

ABERS, R.; KECK, M. E. Mobilizing the state: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. **Politics & Society**, v. 37, n. 2, p. 289-314, 2009.

ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABERS, R.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos sociais e políticas públicas: repensando atores e oportunidades políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 15-46, 2018.

ABERS, R. From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil. **Politics & Society**, v. 26, n. 4, p. 511-537, 1998.

ANGUELOVSKI, I. From toxic sites to parks as (green) LULUs? New challenges of inequity, privilege, gentrification, and exclusion for urban environmental justice. **Journal of planning literature**, v. 31, n. 1, p. 23-36, 2016.

ARANTES, P. F. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. Revista Pós – **Revista do Programa de Pós- graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP – Universidade de São Paulo**. São Paulo, n. 20, p.60-75, dez. 2006.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E.. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ARRETICHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, nº 3, 2010.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Sector Framework Document - Housing and Urban Development. 2020. Disponível em: <https://www.iadb.org/en/sector/urban-development-and-housing/sector-framework>.

\_\_\_\_\_. Reassentamento Involuntário - Política operacional e documentos de antecedentes. Washington, 1998. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/mici/politicas-operacionais>.

\_\_\_\_\_. Strategy for promoting citizen participation in bank activities. 2004. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/publication/strategy-promoting-citizen-participation-bank-activities>

\_\_\_\_\_. Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014. Disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/programas-e-projetos/joaopessoasustentavel/documentos-importantes/>. Acesso em 20/10/2022.

\_\_\_\_\_. Regulamento Operacional do Programa. 2021. Disponível em: <https://www.joaopessoa.pb.gov.br/programas-e-projetos/joaopessoasustentavel/documentos-importantes/>

BARBOSA, L. A.; VAZ, J. C. Arranjos institucionais e capacidades de governo em processos participativos de urbanização: o caso de São Bernardo do Campo-SP. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 1, p. 35-58, 2019.

BICHIR, R.; PEREIRA, G.; GOMES, M.L. Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas: o caso da assistência social na cidade de São Paulo. **Novos estudos CEBRAP**, v. 40, p. 57-79, 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação Urbanização de Favelas: a experiência do PAC – Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. – Brasília, 2010.

CARDOSO, A.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARLOS, E. A construção de encaixes institucionais e domínio de agência no movimento popular urbano: mecanismos e configurações. In: LAVALLE, A.G., CARLOS, E., DOWBOR, M.; SZWAKO, J. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**, p. 165-209, 2018.

CASTRO, R. Os reassentamentos involuntários em programas de urbanização e de saneamento: os casos Promaben, Prosamim e Probacanga. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 8, p. 425-437, 2016.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 9-15, dez. 2018

CAVALCANTE, P.; PEREIRA, A .K. Do State capacity dimensions differently affect policy areas performance? An analysis of bureaucrats' perspective. **Administração Pública e Gestão Social**, 2022.

CHIODELLI, F. International housing policy for the urban poor and the informal city in the Global South: A non-diachronic review. **Journal of International Development**, v. 28, n. 5, p. 788-807, 2016.

CINGOLANI, L. **The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht: ONU-Merit, 2013. (Working Papers, n. 2013-053).

COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. **Revista do Serviço Público**, 71(4), 778-808, 2020.

COMPANS, R. A cidade contra a favela. A nova ameaça ambiental. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, v. 9, n. 1, p. 83-99, 2007.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Tradução de Magda Lopes. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CROCHIK, M. M. **Gentrificação verde: o urbanismo sustentável como instrumento da reestruturação imobiliária de Perus-São Paulo**. 2018. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando. In: **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004.

DIAS, R; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIEB, M.; MARTINS, P.. O Rio Jaguaribe e a história urbana de João Pessoa/PB: da harmonia ao conflito. **Anais do XVII Encontro Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Natal, 2017**.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political studies**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: An assessment and review. **Academy of management review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

ENRIQUEZ, E.; CENTENO, M. A. State capacity: utilization, durability, and the role of wealth vs. history. **International and multidisciplinary journal of social sciences**, v. 1, n. 2, p. 130-162, 2012.

EVANS, P. B. **Embedded autonomy: States and industrial transformation**. Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. B. **The capability enhancing developmental the capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories State–concepts and national trajectories**. Center for Studies on Inequality and Development, 2011.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 407-437, 2014.

FINNEMORE, M.; BARNETT, M. **Rules for the world: international organizations in global politics**. Cornell University Press, 2004.

FREY, K. Development, good governance, and local democracy. **Braz. political sci. rev. (Online)**, Rio de Janeiro, v. 3, 2008.

GADENS, L. N.; HARDT, L. P. A.; FREY, K. Grandes projetos urbanos: evolução conceitual à luz da gestão urbana brasileira. **Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, v. 14, 2011.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, 2018.

GRIN, E. J. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

GRINDLE, M. S. et al. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press, 1996.

HALLIGAN, J. Policy advice and the public service. *In*: PETERS, G.; SAVOIE, D. J. **Governance in a changing environment**, Canadian Centre for Management Development, 1995.

HAMBLETON, R.; GROSS, J. S. *In*: **Governing cities in a global era: Urban innovation, competition, and democratic reform**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

HEWITT DE ALCÁNTARA, C. Uses and abuses of the concept of governance. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 105-113, 1998.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice**. Sage Publications, 2002.

HOOD, C. **The tools of government**. Chatham: Chatham House, 1986.

HOWLETT, M.; MIGONE, A. Policy advice through the market: The role of external consultants in contemporary policy advisory systems. **Policy and Society**, v. 32, n. 3, p. 241-254, 2013.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. A chilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation & Governance**, v. 10, n. 4, p. 301-313, 2016.

HOUTZAGER, P. **Os últimos cidadãos: conflito e modernização no Brasil rural**. São Paulo: Globo, 2004.

HUSTEDT, T. Policy design and policy advisory systems. *In*: **Routledge Handbook of Policy Design**. Routledge, p. 201-211, 2018.

JENSEN, M; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v.3, p. 305-360, 1976.

JESSOP, B. Bringing the state back in (yet again): Reviews, revisions, rejections, and redirections. **International Review of Sociology/Revue internationale de sociologie**, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001.

JOÃO PESSOA, Prefeitura Municipal de. Termo de Referência – Seleção de Consultor 97002/2019. João Pessoa, 2019.

JOÃO PESSOA, Prefeitura Municipal de. Plano Diretor de Reassentamento e Relocalização. João Pessoa, 2020.

KETTL, D. F. **Sharing power: Public governance and private markets**. Brookings Institution Press, 1993.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora UFAL. 2012.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A Ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, [S. l.], v. 9, n. 18, 2013.

LAVALLE, A. G. et al. Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência. In: LAVALLE, A.G; CARLOS, E.; DOWBOR, M; SZWAKO, J. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**, Rio de Janeiro: EdUERJ, p. 21-88, 2018.

LEÃO, M. B. M. ST 2 Remoção e reassentamento em projetos de urbanização de baixadas em Belém: tendências recentes e retrocesso. **Anais ENANPUR**, v. 16, n. 1, 2015.

LEVI-FAUR, D. From “big government” to “big governance”? In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LINDVALL, J.; TEORELL, J. State capacity as power: A Conceptual Framework. **STANCE Working Paper Series**, v. 2016, n. 1. Lund: Department of Political Science, Lund University, 2016.

LIMA-SILVA, F. **Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários**. 2019. Tese de Doutorado - Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2019.

LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, M. R. Beyond local (in)capacity: analyzing the implementation of a federally induced urban policy in Brazil. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. b, p. 116-143, 2020.

LOTTA, G.S. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, p. 145-173, 2018.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.

LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson B. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de Participação em Pernambuco? In: LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denilson B.; MELO, M. (Eds.). **Desenho Institucional e Participação Política**. Experiências do Brasil contemporâneo. São Paulo: Vozes, 2005.

MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie**, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 03-21, 2017.

MARTINS, P. D.; MAIA, D. S.. Produção do espaço e estruturação da cidade: O bairro do altiplano Cabo Branco “nobre” em João Pessoa-PB. **Espaço Aberto**, v. 7, n. 2, p. 137-155, 2017.

MARQUES, E. Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v. 7, p. 8-35, 2013.

MATTHEWS, F. Governance and State capacity. In: LEVI-FAUR, D. Ed. **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MAY, P. J. Policy design and implementation. In: **The Sage handbook of public administration**, p. 279-291, 2012.

MAZZUCATO, M.; COLLINGTON, R. **The big con: how the consulting industry weakens our businesses, infantilizes our governments, and warps our economies**. Penguin, 2023.

MEDEIROS, M. C. S.; SILVA JÚNIOR, J. B. Estudo de caso da expansão do Shopping Manaíra e Comunidade São José sobre o Rio Jaguaribe em João Pessoa. **Polêm! ca**, v. 16, n. 2, p. 071-089, 2016.

MONTEIRO, L. T. **Arquitetura da (in) segurança: estudando relações entre configuração espacial, artifícios de segurança e violência urbana no bairro Manaíra, João Pessoa, Paraíba**. 2012. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

MOREIRA, V. S. **Capacidades de políticas públicas: o caso do plano diretor de Belo Horizonte - MG**. 2021. 271 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2021.

MOSER, C. Community participation in urban projects in the Third World. **Progress in planning**, v. 32, p. 71-133, 1989.

NAG, N. S. Government, governance and good governance. **Indian Journal of Public Administration**, v. 64, n. 1, p. 122-130, 2018.

NASCIMENTO, A. S.; SALES, A. L. P.; MAIA, F. J. F. (In) Sustentável, injusta e desigual: uma análise dos conflitos urbanos e ambientais na cidade de João Pessoa. In: MIRANDA, L.; MORAES, D. (org.). **Reforma urbana e direito à cidade - Paraíba**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

OLIVEIRA, F. B. **Degradação do meio físico e implicações na bacia do rio Jaguaribe - João Pessoa-PB**. 2001. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Geociências, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2001.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 1943-1967, 2011.

O'TOOLE JR, Laurence J. Interorganizational relations and policy implementation. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **The Sage Handbook of Public Administration**. 2. ed , p. 292-304, 2012.

PAINTER, M., PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In: PAINTER, M., PIERRE, J. (eds.). **Challenges to State Policy Capacity**. London: Palgrave Macmillan, 2005.

PAUL, S. **Community participation in development projects**. Washington, DC: World Bank, 1987.

PEREIRA, A. K.; MERTENS, F.; ABERS, R. A Construção de Capacidades Estatais em Políticas de Infraestrutura: Demandas Socioambientais e Heterogeneidades Estatais. **Dados**, v. 66, 2023.

PETERS, B. Guy. Policy instruments and policy capacity. In: **Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives**, p. 73-91, 2005.

PIERRE, J. **The politics of urban governance**. Bloomsbury Publishing, 2011.

PIRES, R. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. **Gestão de políticas públicas de direitos humanos. Brasília, DF: Enap**, 2016.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de sociologia e política**, v. 24, p. 121-143, 2016.

\_\_\_\_\_. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 25-32, 2018.

\_\_\_\_\_. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, p. 49-59, 2021.

PLUMMER, J. **Municipalities and community participation: a sourcebook for capacity building**. Earthscan, 1999.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PULHEZ, M. A gestão da política habitacional em São Paulo: notas sobre as interações entre Estado e empresas privadas. **Novos estudos**. CEBRAP, v. 35, p. 99-116, 2016.

RAMESH, M.; SAGUIN, K.; HOWLETT, M.; XUN, W. Rethinking governance capacity as organizational and systemic resources. **Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper**, n. 16-12, 2016.

ROLNIK, R.; IACOVINI, R.; KLINTOWITZ, D. Habitação em municípios paulistas: construir políticas ou “rodar” programas?. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, v. 16, n. 2, p. 149-165, 2014.

ROBINSON, M. Hybrid states: Globalization and the politics of state capacity. **Political Studies**, v. 56, n. 3, p. 566-583, 2008.

SAGUIN, K.; CASHORE, B. Two logics of participation in policy design. **Policy Design and Practice**, v. 5, n. 1, p. 1-11, 2022.

SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: An introduction. **Fordham Urb. LJ**, v. 28, p. 1611, 2001.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. **Policy Design for Democracy**. University of Kansas, 1997.

SILVA, L. B.; ALMEIDA, L. A implementação da Política de Resíduos Sólidos por governos estaduais: uma análise das capacidades estatais do Estado do Tocantins. **Novos Cadernos NAEA**, v. 25, n. 1, 2022.

SIMÃO, G. I.; SILVEIRA, S. R. Capacidades individuais da burocracia pública do agronegócio brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 809-835, 2021.

SKOCPOL, T. Bring the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (orgs.). **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SOUZA, C. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de administração pública**, v. 51, p. 27-45, 2017.

SOUZA, C. H. L. Capacidades estatais para a promoção de processos participativos: atributos do aparato burocrático ou condições temporárias para a ação?. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 127-146, 2017.

TILLY, C. Contentious repertoires in Great Britain, 1758-1834. In: TRAUGOTT, M. (Org.). **Repertoires and cycles of collective action**. Durham: Duke University Press, p. 15-42, 1995.

VIANA, R. Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades e sem-tetos “não merecedores”: a atuação da burocracia federal na diminuição de resistências locais. In. RRC Pires (org). **Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas**, 2019.

VOM HAU, M. State capacity and inclusive development: new challenges and directions. *Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper*, v. 2, 2012.

WEGRICH, K. Policy instruments and administrative capacities. In: **Oxford Research Encyclopedia of Politics**. 2021.

WINTER, S. Implementation. In: **Handbook of Public Policy**. London, SAGE Publications, 2006.

WORLD BANK. **Governance: the World Bank's experience**. The World Bank, 1994.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

Wu, X., et al. **The public policy primer** : managing the policy process. 2 nd ed. New York: Routledge, 2018.

ZANIRATO, S.; PEREIRA, G.; DUARTE, L. Parques lineares em São Paulo: expressões de injustiça ambiental e de gentrificação ecológica. **Revista Brasileira de Meio Ambiente**, v. 10, n. 3, 2022.

## Apêndices

### Apêndice 1: Roteiro de entrevista - gestor da Prefeitura de João Pessoa

#### **BLOCO 1: Antecedentes do Programa**

- 1.1 Por que a gestão decidiu recorrer a um empréstimo junto a uma agência financeira internacional para executar as ações?
- 1.2 Em projetos anteriores, como MCMV e PAC, como a Prefeitura atuou no relacionamento com as populações beneficiadas?
- 1.3 Os aprendizados foram incorporados no JPS? As equipes foram mantidas?
- 1.4 A maior parte dos investimentos do Programa está concentrada nas ações que estão sendo realizadas no Complexo Beira Rio. Por que essa região foi incluída no Programa e não outras?
- 1.5 Existiam outros projetos para a requalificação do Complexo Beira Rio?

#### **BLOCO 2: Instrumentos**

- 2.1 Como foi o processo de seleção dos instrumentos que estão sendo utilizados para interlocução com as comunidades?
- 2.2 Por que a metodologia do Instituto Elos foi escolhida entre as várias propostas recebidas na licitação?
- 2.3 Uma consultoria elaborou o termo de referência para contratação dos Elos. Esse fato dificulta o controle da execução do contrato pela Prefeitura?
- 2.4 Por que o modelo adotado busca a contratação de terceiros, e não a execução pela própria prefeitura?
- 2.5 Como a Prefeitura recebe e encaminha as demandas geradas pelas comunidades?
- 2.6 O instrumento ajuda a mitigar os conflitos?
- 2.7 O instrumento está sendo utilizado na implementação. Ele também poderia ter sido adotado na formulação do programa?

#### **BLOCO 3: Governança/arranjo de implementação**

- 3.1 Quais foram os atores envolvidos no desenho da política de reassentamento?
- 3.2 Como a Prefeitura busca manter os objetivos alinhados e a comunicação eficaz em meio a um arranjo com a participação de variados atores?
- 3.3 Sabemos que o consórcio atua no contato diário com as comunidades por meio dos ELOs. A Prefeitura também participa desse contato imediato ou atua em segundo nível, de modo mais gerencial?
- 3.4 O Programa criou uma nova estrutura dentro da gestão municipal. Como se dá a relação da UEP com os órgãos permanentes da Prefeitura?
- 3.5 Qual é o perfil de liderança que emerge após as ações do consórcio nas comunidades? Difere das lideranças políticas que costumam atuar nesses territórios?
- 3.6 Como se dá a relação dos instrumentos utilizados pelo consórcio e as instâncias de participação já existentes na gestão municipal, como o 'Você Prefeito' e o Conselho de Desenvolvimento Urbano?
- 3.7 Na literatura encontramos diversos trabalhos que apontam para a baixa participação popular na governança de projetos de infraestrutura. Por que isso acontece e como é possível evitar esse problema?

#### **BLOCO 4: Efeitos/ reforço das capacidades**

- 4.1 É possível avaliar se seria viável a incorporação de instrumentos e ferramentas utilizadas pelo consórcio de forma permanente pela gestão municipal? Como isso poderia ser feito?

4.2 A contratação de empresas para a execução de serviços públicos é prática comum. No entanto, podemos dizer que não é tão usual para a promoção de processos participativos. Na sua avaliação, esse modelo pode ajudar a fortalecer a capacidade da gestão local em se relacionar com a população? Poderia ser um modelo institucionalizado e ser utilizado em outras áreas?

4.3 Considerando que a atuação do consórcio tem um prazo limitado, existem ações que visam à sustentabilidade e a manutenção dos resultados a longo prazo?

## **Apêndice 2: Roteiro de entrevista - Consórcio Demacamp/Anima**

### **BLOCO 1: Antecedentes**

- 1.1 A metodologia utilizada no João Pessoa Sustentável já foi empregada em outros processos de reassentamento?
- 1.2 Quais foram os aprendizados obtidos pela empresa nos projetos executados? As prefeituras também aprenderam nesses processos?

### **BLOCO 2: Instrumentos**

- 2.1 Por que o consórcio optou por utilizar esse instrumento (ELO) no Plano de Desenvolvimento Comunitário?
- 2.2 O projeto levou em consideração as particularidades de cada território ou manteve os procedimentos de maneira mais rígida?
- 2.3 Quais são as principais dificuldades e desafios enfrentados no relacionamento com a comunidade?

### **BLOCO 3: Governança/arranjo de implementação**

- 3.1 Quais foram os atores envolvidos no desenho da política de reassentamento?
- 3.2 Como vocês buscam manter os objetivos alinhados e a comunicação eficaz em meio a um arranjo com a participação de variados atores?
- 3.3 Uma vez que o consórcio está em contato direto com os moradores, como vocês reportam as ações desenvolvidas à Prefeitura e ao BID?
- 3.4 Como vocês tratam e encaminham as demandas dos moradores?
- 3.5 E como a Prefeitura retorna essas demandas ao consórcio e à comunidade?

### **BLOCO 4: Efeitos/reforço das capacidades**

- 4.1 Você avalia que a relação do Instituto com os governos na execução desses projetos gera aprendizado para as gestões locais? Em que sentido?
- 4.2 Qual é o perfil de liderança que emerge após as ações nas comunidades? Difere das lideranças políticas que costumam atuar nesses territórios?
- 4.3 Considerando que a atuação do consórcio tem um prazo limitado, existem ações que visam à sustentabilidade e a manutenção dos resultados a longo prazo?
- 4.4 Na literatura encontramos diversos trabalhos que apontam para a baixa participação popular em projetos de infraestrutura. Por que isso acontece e como é possível evitar esse problema?

### **Apêndice 3: Roteiro de entrevista - Morador da comunidade/membro do CAP**

#### **BLOCO 1: Antecedentes do programa**

- 1.1 Quais são os principais problemas enfrentados pela comunidade?
- 1.2 Quais foram as principais reivindicações e demandas nos últimos anos?
- 1.3 Como a comunidade se organiza politicamente e, mais especificamente, no relacionamento com a gestão municipal?
- 1.4 Antes do programa, como era a interação entre os moradores para o levantamento das demandas da comunidade a serem apresentadas aos governos?
- 1.5 O programa tem sido noticiado desde 2014. Qual foi a percepção da comunidade ao saber da notícia e como os moradores passaram a se organizar para participar da formulação do programa? As reivindicações foram atendidas?

#### **BLOCO 2: Instrumentos**

- 2.1 Como tem sido o relacionamento do programa com a comunidade por meio do ELO?
- 2.2 Quais são as ferramentas oferecidas e que de fato têm sido utilizadas pelos moradores? Telefone, whatsapp, presencial etc.
- 2.3 De que forma esse tipo de relacionamento através do ELO é diferente se compararmos a outros projetos e ações da Prefeitura na comunidade?
- 2.4 Caso seja diferente, na sua avaliação, o relacionamento com os moradores é mais ou menos efetivo?
- 2.5 Como tem sido a adesão dos moradores aos Comitês de Acompanhamento Permanente (CAPs)?

#### **BLOCO 3: Governança/arranjos de implementação**

- 3.1 Hoje, como é a relação dos moradores da comunidade com a Prefeitura? Costumam participar das audiências do Orçamento Participativo e conselhos?
- 3.2 Considerando que o programa demanda a participação de vários órgãos da Prefeitura e de empresas contratadas, você avalia que as informações chegam com clareza para os moradores?
- 3.3 Há dificuldade de acesso pela comunidade a documentos e arquivos do programa?
- 3.4 Agora, na implementação do programa, como tem sido a interação entre os moradores para o levantamento das demandas da comunidade a serem apresentadas à unidade executora? As demandas estão sendo atendidas na implementação?

#### **BLOCO 4: Efeitos/reforço das capacidades**

- 3.5 A dinâmica criada pelo programa tem criado novas lideranças e formas de organização entre os moradores?
- 3.6 Você acha que essa forma de interação foi boa para a comunidade? Deveria continuar em outras ações da Prefeitura ou de forma permanente?