UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V – JOÃO PESSOA-PB
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARINA RIBEIRO BARBOZA GAUDÊNCIO

A PARADIPLOMACIA DE JOÃO PESSOA NA INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES) DO BID: ANÁLISE DA VULNERABILIDADE DIANTE DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS NO CONTEXTO DE MUDANÇA CLIMÁTICA

João Pessoa – PB
2026

MARINA RIBEIRO BARBOZA GAUDÊNCIO

A PARADIPLOMACIA DE JOÃO PESSOA NA INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES) DO BID: ANÁLISE DA VULNERABILIDADE DIANTE DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS NO CONTEXTO DE MUDANÇA CLIMÁTICA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Cooperação, Integração e Instituições Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Pacífico
Coorientador: Prof. Dr. Bruno Vicente Lippe Pasquarelli

João Pessoa – PB
2026

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto em versão impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que, na reprodução, figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

G266p Gaudencio, Marina Ribeiro Barboza.

A paradiplomacia de João Pessoa na Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) do BID [manuscrito] : análise da vulnerabilidade diante de desastres / Marina Ribeiro Barboza Gaudencio. - 2026.

135 f.: il. color.

Digitado. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2026."Orientação : Prof. Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA"."Coorientação: Prof. Dr. Bruno Vicente Lippe Pasquarelli, Relações Internacionais".

1. Paradiplomacia. 2. Cooperação internacional. 3. Governos subnacionais. 4. Desastres socioambientais. I. Título

21. ed. CDD 325.17

Elaborada por Danielle Harlene da Silva Moreno - CRB - 15/042 BSEAD

MARINA RIBEIRO BARBOZA GAUDENCIO

A PARADIPLOMACIA DE JOÃO PESSOA NA INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES) DO BID: ANÁLISE DA VULNERABILIDADE DIANTE DE DESASTRES SOCIOAMBIENTAIS NO CONTEXTO DE MUDANÇA CLIMÁTICA

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Relações Internacionais

Linha de Pesquisa: Cooperação, Integração e Instituições Internacionais.

Aprovada em: 11/09/2026.

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado eletronicamente por:

- **Bruno Vicente Lippe Pasquarelli** (***.443.838-**), Coorientador, em **19/10/2026 07:26:42** com chave **93a368cccba711f19f9a66460c40e393**.
- **Jan Marcel de Almeida Freitas Lacerda** (***.764.104-**), Examinador Externo, em **19/10/2026 07:32:19** com chave **5cb39ab6cba811f19e8aea642f1b1bf1**.
- **Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico** (***.461.134-**), Orientadora - Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), em **19/10/2026 07:53:18** com chave **4ae41d26cbab11f198d8f6b105fddca4**.
- **Cristina Carvalho Pacheco** (***.986.019-**), Examinadora Interna - Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), em **20/10/2026 13:50:00** com chave **49e11ee6cca611f1912c3e81b18219d8**.

Documento emitido pelo SUAP. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QrCode ao lado ou acesse https://suap.uepb.edu.br/comum/autenticar_documento/ e informe os dados a seguir.
Tipo de Documento: Folha de Aprovação do Projeto Final
Data da Emissão: 27/10/2026
Código de Autenticação: 8baa74

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por Sua infinita graça, amor e providência. Foi n'Ele que encontrei força, sabedoria e serenidade para enfrentar os desafios desta caminhada. Em todos os momentos de incerteza, Sua presença sustentou meus passos e renovou minha esperança.

À minha família, minha mais profunda gratidão. À minha mãe, Alina Ribeiro, pelo amor incondicional, pelo incentivo constante e por acreditar em mim mesmo quando eu duvidava. Ao meu pai, Marconi, por todos os ensinamentos, valores e apoio ao longo da minha trajetória. Ao Ricardo, pelo carinho, cuidado e presença, tornando essa caminhada mais leve.

À minha irmã, Marianne, pela amizade, cumplicidade e apoio em todos os momentos. Um agradecimento especial à minha afilhada Helena, que nasceu durante o desenvolvimento desta pesquisa. Sua chegada trouxe um novo significado à minha vida e me ensinou sobre amor, esperança e a importância de celebrar cada conquista.

Ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB), pela oportunidade de crescimento acadêmico e profissional, bem como a todos os professores e servidores que contribuíram para minha formação ao longo deste percurso.

À minha orientadora, Prof.ª Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, expresso minha mais sincera gratidão. Sua participação em minha trajetória ultrapassa os limites da orientação acadêmica. Ao longo dos anos, acompanhou meu desenvolvimento profissional com generosidade, confiança e incentivo constante, tornando-se uma grande referência intelectual e também uma amiga.

Ao meu coorientador, Prof. Dr. Bruno Vicente Lippe Pasquarelli, agradeço pelas valiosas contribuições, pelas sugestões sempre pertinentes e pelo olhar crítico, que enriqueceram significativamente este trabalho.

Ao Wesley Zapff, minha especial gratidão por ter sido parte tão importante da minha trajetória profissional e da construção da minha carreira. Com paciência, generosidade e disponibilidade, acompanhou de perto cada detalhe desse percurso.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a realização desta dissertação, compartilhando conhecimentos, incentivo, apoio e confiança ao longo desta jornada.

RESUMO

Esta dissertação analisa a atuação paradiplomática do município de João Pessoa no âmbito da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre 2014 e 2024, com ênfase em sua contribuição para o fortalecimento das capacidades institucionais relacionadas à gestão da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no contexto das mudanças climáticas. Nesse contexto, busca responder de que forma e com quais resultados a participação de João Pessoa na ICES/BID contribuiu para o fortalecimento de sua atuação paradiplomática e de suas capacidades institucionais no período de 2014 a 2024? Adotou-se uma abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. A análise foi orientada por quatro dimensões analíticas: i) cooperação internacional e paradiplomacia; ii) vulnerabilidade socioambiental e mudanças climáticas; iii) planejamento urbano sustentável; e iv) capacidades institucionais municipais. Estas foram operacionalizadas a partir da análise de documentos oficiais do BID, da Prefeitura Municipal de João Pessoa, da legislação pertinente e de relatórios técnicos. Os resultados indicam que a participação na ICES contribuiu para ampliar a inserção internacional do município e fortalecer capacidades institucionais por meio da incorporação de metodologias internacionais, da elaboração de diagnósticos e instrumentos de planejamento urbano, do fortalecimento da Defesa Civil, da criação da Unidade Executora do Programa, da implantação do Centro de Cooperação da Cidade e da ampliação da articulação entre secretarias e órgãos públicos. Também foram identificados avanços na estruturação de mecanismos de gestão e prevenção de riscos, embora persistam vulnerabilidades associadas às desigualdades socioespaciais, à ocupação do território e às limitações de infraestrutura. Conclui-se que a atuação paradiplomática de João Pessoa, desenvolvida no âmbito da ICES, fortaleceu as capacidades institucionais municipais ao promover a incorporação de metodologias internacionais, instrumentos de planejamento urbano e mecanismos de gestão do risco, contribuindo para a redução da vulnerabilidade socioambiental e para a adaptação às mudanças climáticas.

Palavras-chave: Paradiplomacia. Cooperação internacional. Governos subnacionais. Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis. Desastres socioambientais.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the role of the municipality of João Pessoa as a paradiplomatic actor within the framework of the Emerging and Sustainable Cities Initiative (ESCI) of the Inter-American Development Bank (IDB), with emphasis on indicators of vulnerability to socio-environmental disasters in the context of climate change between 2014 and 2024. In this context, it seeks to answer how and with what results João Pessoa's participation in the ICES/IDB contributed to strengthening its paradiplomatic engagement and institutional capacities between 2014 and 2024. A qualitative approach was adopted through a case study based on bibliographic and documentary research. The analysis was guided by four analytical dimensions: (i) international cooperation and paradiplomacy; (ii) socio-environmental vulnerability and climate change; (iii) sustainable urban planning; and (iv) municipal institutional capacities. These dimensions were operationalized through the analysis of official documents issued by the Inter-American Development Bank, the Municipality of João Pessoa, relevant legislation, and technical reports. The results indicate that participation in the ICES contributed to expanding the municipality's international engagement and strengthening institutional capacities through the incorporation of international methodologies, the development of diagnoses and urban planning instruments, the strengthening of the Civil Defense, the creation of the Program's Executing Unit, the establishment of the City Cooperation Center, and increased coordination among municipal departments and public agencies. Advances were also identified in the development of risk management and prevention mechanisms, although vulnerabilities associated with socio-spatial inequalities, land occupation, and infrastructure limitations persist.The findings indicate that João Pessoa's paradiplomatic action, developed within the ESCI framework, strengthened municipal institutional capacities by promoting the incorporation of international methodologies, urban planning instruments, and risk management mechanisms, thereby contributing to the reduction of socio-environmental vulnerability and to climate change adaptation.

Keywords: Paradiplomacy. International cooperation. Subnational governments. Emerging and Sustainable Cities Initiative. Socio-environmental disasters.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Desenho de pesquisa.....19
Figura 2: Multicentrismo nas relações internacionais.....24
Figura 3: Natureza das ações paradiplomáticas subnacionais.....33
Figura 4: Arranjos paradiplomáticos.....37
Figura 5: Arranjos de ações paradiplomáticas 37
Figura 6: Novo marco de atuação das cidades 41
Figura 7: Categorização dos tipos de cidades, segundo sua amplitude na economia-mundo 42
Figura 8:Taxa de urbanização brasileira entre 1950 a 2030. 47
Figura 9: Fases, etapas, atividades e resultados na ICES.....60
Figura 10: As dimensões e temas da ICES.....62
Figura 11: Desenvolvimento sustentável.....66
Figura 12: Elementos para o processo de priorização 73
Figura 13: Mapa das áreas suscetíveis a deslizamentos em João Pessoa 88
Figura 14: Comparativo entre a mancha urbana dos municípios e a área total 91
Figura 15 - Comunidades e áreas de vulnerabilidade socioambiental identificadas em João Pessoa.....101
Figura 16 – Distribuição espacial das comunidades e áreas de risco monitoras pela Defesa Civil Municipal de João Pessoa 105
Figura 17 – Equação do risco de desastres 108
.....108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: População da Cidade do México *vs.* Demais cidades 39
Gráfico 2: PIB da Cidade do México *vs*. Demais cidades 39
Gráfico 3: População R. M. de São Paulo vs. Demais cidades.....39
Gráfico 4: PIB R. M. de São Paulo vs. Demais cidades.....39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dimensões analíticas da pesquisa 19
Quadro 2: Principais formatos de paradiplomacia 27
Quadro 3: Principais condicionantes para a paradiplomacia subnacional 31
Quadro 4: Dimensões, pilares, temas e indicadores adotados pela ICES 63
Quadro 5: Características para ecossistemas jovens e maduros e suas aplicações para o desenvolvimento sustentável para cidades 67
Quadro 6: Síntese das cidades brasileiras participantes da ICES 84
Quadro 7: Articulação entre Marco de Sendai (2015), indicadores da ICES e situação de João Pessoa (2024) 98
Quadro 8: Evolução dos indicadores de vulnerabilidade diante de desastres socioambientais (2014, 2019 e 2024) 114
Quadro 9: Síntese da contribuição da paradiplomacia para o fortalecimento das capacidades institucionais em João Pessoa 120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Priorização e vínculos entre temas críticos e o PIB.....69

Quadro 1: Dimensões analíticas da pesquisa 19
Quadro 2: Principais formatos de paradiplomacia 27
Quadro 3: Principais condicionantes para a paradiplomacia subnacional.....31
Quadro 4: Dimensões, pilares, temas e indicadores adotados pela ICES 63
Quadro 5: Características para ecossistemas jovens e maduros e suas aplicações para o desenvolvimento sustentável para cidades.....67
Quadro 6: Síntese das cidades brasileiras participantes da ICES.....84
Quadro 7: Articulação entre Marco de Sendai (2015), indicadores da ICES e situação de João Pessoa (2024).....98
Quadro 8: Evolução dos indicadores de vulnerabilidade diante de desastres socioambientais (2014, 2019 e 2024) 114
Quadro 9: Síntese da contribuição da paradiplomacia para o fortalecimento das capacidades institucionais em João Pessoa 120

LISTA DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CGLU	Cidades e Governos Locais Unidos
C40	C40 Cities Climate Leadership Group
ETN	Empresa Transnacional
GC	Governo Central
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICES	Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis
IDB	Inter-American Development Bank
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Acordo de Livre Comércio da América do Norte)
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIG	Organização Intergovernamental
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PMJP	Prefeitura Municipal de João Pessoa
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 13

2 PARADIPLOMACIA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA 22

2.1 Contextualização breve da paradiplomacia nas Relações Internacionais 22

2.2 Atores subnacionais: características das ações paradiplomáticas subnacionais 30

2.3 Cooperação descentralizada e atuação de municípios: cidades em rede 38

3 PARTICIPAÇÃO DE JOÃO PESSOA NA INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES) DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID) 49

3.1 João Pessoa como ator paradiplomático contemporâneo 50

3.2 A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES): fundamentos conceituais e metodológicos 54

3.3 Arquitetura metodológica e operacionalização da ICES/BID 68

3.4 Estratégia da ICES no Brasil: parcerias e critérios de seleção 77

3.5 Diagnóstico de sustentabilidade urbana: o caso de João Pessoa 85

4 VULNERABILIDADE DIANTE DE DESASTRES EM JOÃO PESSOA À LUZ DOS INDICADORES DA ICES/BID 94

4.1 Vulnerabilidade diante de desastres como problema público local 94

4.2 Deslocamento humano por desastres em João Pessoa 103

4.3 Implementação do Programa João Pessoa Sustentável em 2014 109

4.4 Evolução dos indicadores de vulnerabilidade a desastres da ICES (2014–2024) 113

5 CONCLUSÕES 122

REFERÊNCIAS 125

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos últimos anos, o cenário internacional tem-se ampliado para além dos atores estatais, incorporando progressivamente os governos subnacionais (Costa; Fonseca, 2019, p. 23). Esse processo de inserção internacional de governos subnacionais, denominado paradiplomacia, refere-se à atuação externa de unidades governamentais infranacionais, como estados e municípios, que mobilizam recursos, estabelecem relações de cooperação e desenvolvem agendas internacionais com relativa autonomia, respeitados os limites constitucionais impostos pelo Estado nacional (Ribeiro, 2009, p. 33).

Um exemplo emblemático desse processo é a atuação paradiplomática do município de João Pessoa na Iniciativa de Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), promovida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em que o município atua diretamente com agentes externos com a finalidade de encontrar soluções para desafios locais (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p. 17).

Criada em 2010 no âmbito do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis foi concebida como uma resposta aos desafios associados ao acelerado processo de urbanização na América Latina e no Caribe. Voltada especialmente às cidades de porte intermediário, a iniciativa propõe uma abordagem integrada de planejamento urbano, articulando sustentabilidade ambiental, desenvolvimento urbano, gestão fiscal e governança (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p. 9).

O programa busca auxiliar as cidades a desenvolverem estratégias de planejamento urbano sustentável, abordando áreas críticas, como infraestrutura, sustentabilidade ambiental, gestão de riscos e inclusão social, oferecendo um conjunto de indicadores, como os de vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no contexto das mudanças climáticas, que servem como base para o reconhecimento, o monitoramento e o planejamento de ações voltadas ao desenvolvimento local. Ao aderir à ICES em 2014, João Pessoa se inseriu em uma rede internacional de cidades comprometidas com o desenvolvimento sustentável e a inovação governamental (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014).

A participação de João Pessoa na ICES resultou na elaboração do Plano de Ação João Pessoa Sustentável, que identificou desafios prioritários relacionados, entre outros aspectos, à gestão de resíduos sólidos, à vulnerabilidade climática, à

expansão urbana e ao planejamento territorial. A partir desse diagnóstico, foram propostas intervenções voltadas à qualificação do planejamento urbano, à gestão dos riscos e à sustentabilidade ambiental do município (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p. 15).

Portanto, o objetivo geral da pesquisa analisar a atuação paradiplomática do município de João Pessoa no âmbito da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre 2014 e 2024, com ênfase em sua contribuição para o fortalecimento das capacidades institucionais relacionadas à gestão da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no contexto das mudanças climáticas.

Quanto aos objetivos específicos, buca-se: (i) caracterizar a trajetória de inserção internacional de João Pessoa e sua atuação como ator paradiplomático; (ii) examinar a participação do município na ICES/BID, identificando os instrumentos, metodologias e mecanismos de cooperação incorporados ao planejamento urbano municipal; (iii) analisar a evolução dos indicadores relacionados à vulnerabilidade diante de desastres socioambientais entre 2014 e 2024; e (iv) avaliar em que medida a cooperação estabelecida no âmbito da ICES contribuiu para o fortalecimento das capacidades institucionais municipais voltadas à gestão do risco e à adaptação às mudanças climáticas.

O problema de pesquisa emerge da observação mais detalhada sobre a paradiplomacia subnacional, como segue*:* De que forma e com quais resultados a participação de João Pessoa na ICES/BID contribuiu para o fortalecimento de sua atuação paradiplomática e de suas capacidades institucionais no período de 2014 a 2024? Desta questão, surge outra que pode direcionar o caminho para esta resposta: Em que medida a utilização dos indicadores de vulnerabilidade da ICES contribuiu para o diagnóstico, o planejamento e o fortalecimento das capacidades institucionais de João Pessoa voltadas à gestão do risco e à adaptação às mudanças climáticas?

Parte-se da hipótese de que a participação de João Pessoa na ICES/BID contribuiu para o fortalecimento de sua atuação paradiplomática e de suas capacidades institucionais ao favorecer a incorporação de metodologias de diagnóstico, instrumentos de planejamento e mecanismos de gestão do risco. Espera-se, contudo, que os efeitos dessa cooperação sobre a redução da vulnerabilidade socioambiental sejam condicionados pela continuidade das políticas públicas, pelas capacidades administrativas locais e pela persistência de desigualdades territoriais.

Nesse sentido, esta pesquisa compreende a paradiplomacia como a atuação internacional de governos subnacionais, como municípios e estados, em agendas que ultrapassam os limites tradicionais da política doméstica. Esse fenômeno ganhou força diante da globalização, da interdependência e da crescente complexidade de temas como meio ambiente, urbanismo, desenvolvimento e gestão de riscos, cujos impactos não podem ser enfrentados exclusivamente pelos Estados nacionais (Ribeiro, 2009; Figueira, 2011; Santos, 2019).

A paradiplomacia não se restringe à execução de diretrizes do governo central, mas envolve a atuação relativamente autônoma de entes subnacionais em processos de cooperação, atração de investimentos, formação de redes e intercâmbio de conhecimentos e experiências (Cornago, 2010; Figueira, 2011). Embora inseridos na estrutura político-administrativa do Estado e sujeitos à sua soberania, esses atores desenvolvem estratégias próprias para alcançar objetivos locais e responder a demandas específicas (Rosenau, 1990).

Do ponto de vista conceitual, os arranjos paradiplomáticos envolvem a participação de pelo menos um ente subnacional em atividades internacionais, podendo ocorrer por meio de relações bilaterais, como acordos e irmanações, ou multilaterais, como redes internacionais de cidades (Lecours, 2008; Rodrigues, 2004; Borja; Castells, 1999). No caso dos municípios, essa atuação tende a ocorrer especialmente por meio de redes de cooperação, parcerias institucionais e iniciativas voltadas ao desenvolvimento urbano e à sustentabilidade.

Dessa forma, João Pessoa é analisada nesta pesquisa como um ator subnacional que, ao aderir à Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), participou de um processo de cooperação técnica internacional voltado ao diagnóstico e ao enfrentamento de desafios urbanos.

A ICES constitui um instrumento de cooperação internacional destinado a cidades emergentes da América Latina e do Caribe, com o objetivo de promover a sustentabilidade urbana, a melhoria da qualidade de vida e a resiliência climática (BID, 2014). Sua metodologia prevê a análise de aproximadamente 120 indicadores, organizados em três dimensões: ambiental e mudança climática; urbana; e fiscal e governança (BID, 2013).

Entre os indicadores da dimensão ambiental, destaca-se a vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no contexto da mudança climática, relacionada

à capacidade institucional de adaptação, à existência de sistemas de alerta precoce e à alocação de recursos para a mitigação de riscos (BID, 2013).

Assim, a participação de João Pessoa na ICES pode ser compreendida como uma manifestação da atuação paradiplomática municipal, estruturada por meio da cooperação técnica com o BID. A experiência evidencia como a inserção internacional do governo local pode contribuir para o acesso a metodologias, conhecimentos e instrumentos de planejamento voltados ao enfrentamento de problemas públicos urbanos.

João Pessoa apresentou crescimento populacional de aproximadamente 21% entre 2000 e 2010 e alcançou, em 2010, IDHM de 0,763, situando-se acima das médias regional e nacional (BID; PMJP, 2014). O município também apresentou expansão do setor de serviços, além da participação dos setores industrial e agropecuário, enquanto sua localização litorânea favoreceu o desenvolvimento da atividade turística (BID; PMJP, 2014). A combinação entre crescimento populacional, desenvolvimento econômico e expansão urbana contribuiu para seu enquadramento no perfil de cidade emergente considerado pela ICES.

Diante desse cenário, esta pesquisa analisa a atuação do município de João Pessoa na Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com ênfase nos indicadores de vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no contexto das mudanças climáticas. O recorte temporal da análise compreende o período de 2014 a 2024, tendo como marco inicial o diagnóstico da ICES, realizado em 2014, e como marco final a reavaliação dos indicadores em 2024, desenvolvida por Carvalho (2026). A delimitação desse intervalo de dez anos possibilita uma análise longitudinal da evolução dos indicadores e das ações desenvolvidas no âmbito da cooperação entre João Pessoa e o BID.

A escolha de João Pessoa como estudo de caso se fundamenta em critérios teóricos, empíricos e metodológicos. A cidade constitui um caso relevante para analisar a atuação paradiplomática de um município de porte intermediário em cooperação com um organismo multilateral, diferenciando-se de estudos predominantemente voltados às grandes metrópoles brasileiras. Além disso, sua participação na ICES mostra-se particularmente significativa diante do crescimento urbano e das vulnerabilidades socioambientais e climáticas identificadas no município.

A escolha do caso também se justifica por critérios de viabilidade da pesquisa. João Pessoa dispõe de documentos oficiais, relatórios técnicos da ICES e da Prefeitura, legislação, planos e dados institucionais que permitem reconstruir sua participação na iniciativa, identificar vulnerabilidades e analisar as intervenções implementadas. A delimitação do município favorece, ainda, o exame aprofundado das relações entre paradiplomacia, cooperação técnica internacional, capacidades institucionais e desenvolvimento urbano sustentável. Assim, a seleção combina relevância teórica e empírica, disponibilidade de evidências e condições concretas de realização da pesquisa. O problema proposto está organizado de forma lógica e cronológica. O *lócus* da pesquisa é a esfera da paradiplomacia subnacional, tendo como unidade de análise a atuação do município de João Pessoa na ICES, no período de 2014 a 2024.

A análise desenvolvida nesta pesquisa parte da compreensão de que a atuação paradiplomática do município resulta da interação entre diferentes dimensões analíticas, destacando-se: (i) a cooperação internacional estabelecida por meio da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES); (ii) os desafios relacionados às vulnerabilidades socioambientais e às mudanças climáticas; (iii) os instrumentos de planejamento urbano sustentável; e (iv) os mecanismos de fortalecimento das capacidades institucionais municipais. Essas dimensões orientam a análise do estudo de caso e permitem compreender como a participação de João Pessoa na ICES contribuiu para sua inserção internacional e para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à sustentabilidade urbana (Yin, 2015; Gerring, 2007).

Para analisar esse processo paradiplomático, adota-se a abordagem qualitativa, tendo o estudo de caso como estratégia metodológica. Essa abordagem permite compreender fenômenos contemporâneos em seu contexto real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não são claramente definidos (Yin, 2001, p. 19; Yin, 2015). O estudo de caso corresponde, portanto, à análise aprofundada de uma unidade específica (Triviños, 1987, p. 133-135).

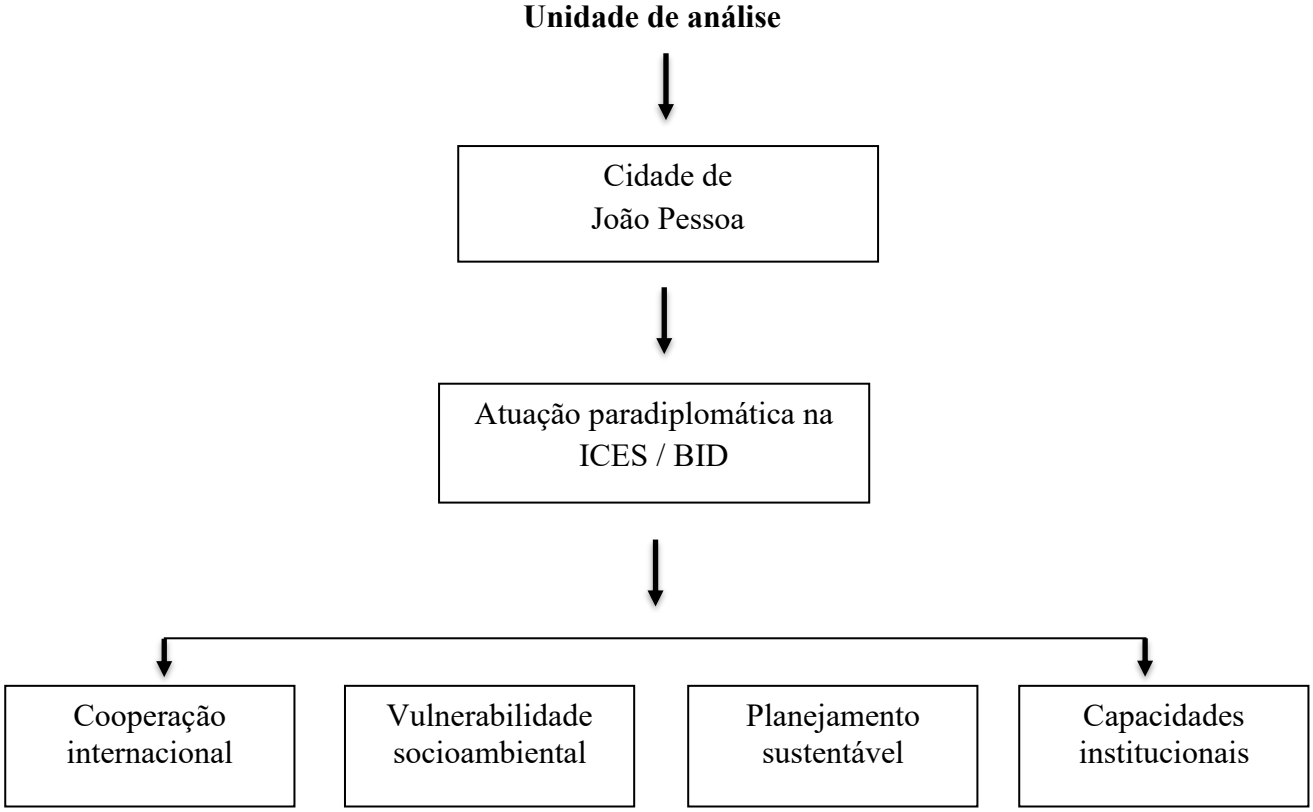
A inserção profissional da pesquisadora na gestão municipal favorece o acesso a documentos, informações institucionais e atores envolvidos na implementação da ICES/BID. Essa condição, contudo, exige atenção aos possíveis vieses decorrentes da posição de pesquisadora insider. Para reduzi-los, são adotadas estratégias como a triangulação de fontes — mediante o confronto entre documentos da Prefeitura de João Pessoa, relatórios do BID, documentos de organismos internacionais e literatura

especializada -, a reflexividade da pesquisadora e a discussão das análises com orientadores e outros pesquisadores. Esses procedimentos contribuem para conferir maior credibilidade e rigor à investigação.

A pesquisa utiliza a análise documental indireta (Marconi; Lakatos, 2006), com base em fontes primárias e secundárias. Entre as fontes primárias, destacam-se os relatórios do BID sobre a ICES, documentos oficiais da Prefeitura Municipal de João Pessoa e registros das instituições envolvidas. As fontes secundárias compreendem livros, artigos científicos, teses, dissertações e outras produções acadêmicas sobre paradiplomacia, atores subnacionais, cooperação internacional, desenvolvimento urbano sustentável e capacidades institucionais.

A partir desse conjunto de fontes, busca-se compreender como a cooperação internacional com o BID contribuiu para a atuação paradiplomática de João Pessoa, para o fortalecimento das capacidades institucionais e para a formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável e à redução das vulnerabilidades socioambientais. A Figura 1 apresenta o desenho da pesquisa, enquanto o Quadro 1 operacionaliza as quatro dimensões analíticas: cooperação internacional e paradiplomacia; vulnerabilidade socioambiental e mudanças climáticas; planejamento urbano sustentável; e capacidades institucionais, indicando os respectivos indicadores e fontes documentais.

Figura 1: Desenho de pesquisa



Fonte: Elaboração da autora.

Quadro 1: Dimensões analíticas da pesquisa

Dimensão analítica	Indicadores de análise	Principais fontes
Cooperação internacional e paradiplomacia	Participação na ICES; relação com o BID; instrumentos de cooperação; inserção em redes internacionais; atuação internacional do município.	Relatórios do BID; documentos da Prefeitura de João Pessoa; acordos e documentos institucionais
Vulnerabilidade socioambiental e mudanças climáticas	Indicadores de vulnerabilidade; riscos socioambientais; impactos das mudanças climáticas; diagnóstico urbano.	Relatórios ICES/BID; IPCC; Plano de Ação; documentos municipais
Planejamento urbano sustentável	Plano de Ação da ICES; projetos implementados; alinhamento aos ODS; políticas públicas de sustentabilidade.	Plano de Ação ICES; ONU; Prefeitura de João Pessoa
Capacidades institucionais municipais	Estrutura de governança; coordenação interinstitucional;	Prefeitura de João Pessoa; BID; legislação e documentos institucionais

	instrumentos de gestão; cooperação técnica; capacidade administrativa.	

Fonte: Elaboração da autora.

Para a análise da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais, foram considerados indicadores relacionados à identificação e compreensão dos riscos, preparação e resposta a desastres, exposição da população e da infraestrutura, integração da gestão de riscos ao planejamento urbano e alocação de recursos para prevenção, operacionalizados por meio da análise do mapa de risco atualizado, do plano de contingência, do sistema de alerta precoce, das moradias em áreas de risco, da infraestrutura crítica exposta, da integração entre gestão de risco e planejamento urbano e do orçamento dedicado à prevenção. Esses indicadores permitem acompanhar, comparativamente, a evolução das condições de prevenção, preparação e gestão do risco no município entre 2014, 2019 e 2024.

Assim, do ponto de vista teórico, esta pesquisa contribuirá para a compreensão das dinâmicas da paradiplomacia subnacional, um campo que, apesar da crescente expansão na área de Relações Internacionais, ainda apresenta lacunas na literatura e no estado de sua arte (Costa, 2013, p. 8). Do ponto de vista social, a pesquisa possui relevância ao investigar a relação de vulnerabilidade climática de João Pessoa e os instrumentos, conhecimentos e capacidades mobilizados a partir da cooperação estabelecida no âmbito da ICES/BID, com o objetivo de promover o desenvolvimento local.

A cidade de João Pessoa será utilizada como estudo de caso nesta pesquisa, ilustrando-se como os municípios podem praticar engajamento em iniciativas globais – como a ICES – para enfrentar desafios urbanos e ambientais. A adoção de medidas sustentáveis, promovidas por meio de parcerias internacionais, demonstra um rumo viável para a construção de cidades mais inclusivas, eficientes e que façam a diferença no dia a dia dos cidadãos.

Em conjunto, a pesquisa busca contribuir para a literatura sobre paradiplomacia ao evidenciar como a cooperação internacional desenvolvida por governos subnacionais pode repercutir sobre capacidades institucionais locais. Empiricamente, o estudo sistematiza a trajetória de João Pessoa no âmbito da ICES e a evolução dos instrumentos relacionados à gestão da vulnerabilidade diante de desastres

socioambientais entre 2014 e 2024, permitindo identificar avanços, permanências e limitações desse processo.

2 PARADIPLOMACIA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os principais referenciais teóricos que fundamentam a análise da paradiplomacia contemporânea e da atuação internacional dos governos subnacionais. Para isso, inicialmente contextualiza-se a evolução da paradiplomacia nas Relações Internacionais. em seguida, discutem-se as características, os condicionantes e as modalidades da atuação paradiplomática dos governos subnacionais. posteriormente, analisam-se a cooperação descentralizada e o papel das cidades em rede como mecanismos de fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios.

2.1 Contextualização breve da paradiplomacia nas Relações Internacionais

As relações internacionais foram analisadas por meio de uma visão majoritariamente Westphaliana[1], ou seja, uma estruturação do sistema internacional em que os Estados soberanos eram considerados os atores principais, levando em conta que apenas esses entes exerciam as relações internacionais de fato e de direito (Iser, 2013, p. 12). Contudo, ao longo do tempo, esse tipo de análise, formulada pela visão realista de poder, foi sendo paulatinamente desafiada por outras novas situações estruturais e novos atores no sistema internacional, que por sua vez, colocaram em xeque as relações de disputas de poder entre os Estados (Iser, 2013, p. 12).

A partir das décadas de 1970 e 1980, novos atores e novas agendas surgiram na arena internacional. Esse período correspondeu ao que Keohane e Nye (2001) chamaram de “interdependência complexa”, que em virtude do complexo engajamento entre os países, buscavam fortalecer suas identidades como Estados multinacionais e com pólos de vantagens competitivas (Keohane; Nye, 2001, p. 8), mas também pelo aumento dos “fluxos de serviços, dinheiro, bens, informações e pessoas” (Junqueira, 2017, p. 45).

Keohane e Nye (1971) concordam que as relações internacionais foram afetadas por esses novos atores, denominando-as de relações transnacionais. Ou

[1] “Refere-se ao conjunto de diplomas legais que acata consensualmente noções e princípios como o da soberania nacional e o de Estado-nação que formam o moderno sistema internacional, desde a Paz de Westphalia em 1648” (Iser, 2013, p. 12).

seja, são relações transgovernamentais que impulsionam “as interações de subunidades governamentais através das fronteiras nacionais e, portanto, nessa categoria estariam relacionadas às relações internacionais de prefeituras e províncias” (Gomes Filho, 2011, p. 43).

Outro aspecto importante a ser destacado é o grau de importância atribuído aos governos locais, que passaram a ganhar novos rumos nas políticas externas dos países, uma vez que as tomadas de decisões passaram a ser cada vez mais descentralizadas. Isso porque as municipalidades passaram a funcionar também como centros de decisões na promoção de bem-estar social e desenvolvimento (Borja; Castells, 1997, p. 90–93).

Um conceito a ser mencionado é o de multicentrismo, que caracteriza o sistema internacional contemporâneo como composto por múltiplos centros de poder e decisão, que coexistem de forma interdependente e articulada (Keohane; Nye, 2001, p. 15). Neste contexto, o poder é compartilhado entre diferentes atores, como Estados, Organizações Internacionais, empresas transnacionais, ONGs e movimentos sociais, os quais interagem em redes de cooperação global (Nye, 2004, p. 32). O multicentrismo não significa ausência de ordem, mas sim a formação de um ambiente internacional complexo, descentralizado e estruturado por uma multiplicidade de atores que se influenciam mutuamente (Keohane; Nye, 2001, p. 25).

Este cenário está diretamente relacionado à ideia de interdependência complexa, segundo a qual as relações internacionais não são exclusivamente definidas pelo poder militar ou pelo monopólio estatal, mas por uma rede de conexões entre diferentes níveis de atores, com destaque para as relações transnacionais e multilaterais (Keohane; Nye, 2001, p. 34).

Esse novo contexto internacional permite compreender por que municípios passaram a desempenhar funções anteriormente restritas aos Estados nacionais. A experiência de João Pessoa na ICES/BID constitui um exemplo dessa transformação, ao evidenciar como governos locais podem estabelecer relações técnicas e institucionais com organismos multilaterais para enfrentar desafios urbanos de alcance global.

Por outro lado, o conceito de discentrismo se refere a uma situação de desarticulação ou fragmentação dos centros de poder, caracterizada pela ausência de mecanismos efetivos de coordenação ou pela deterioração das instituições internacionais (Rosenau, 1997, p. 57). Em um ambiente discentrista, há proliferação

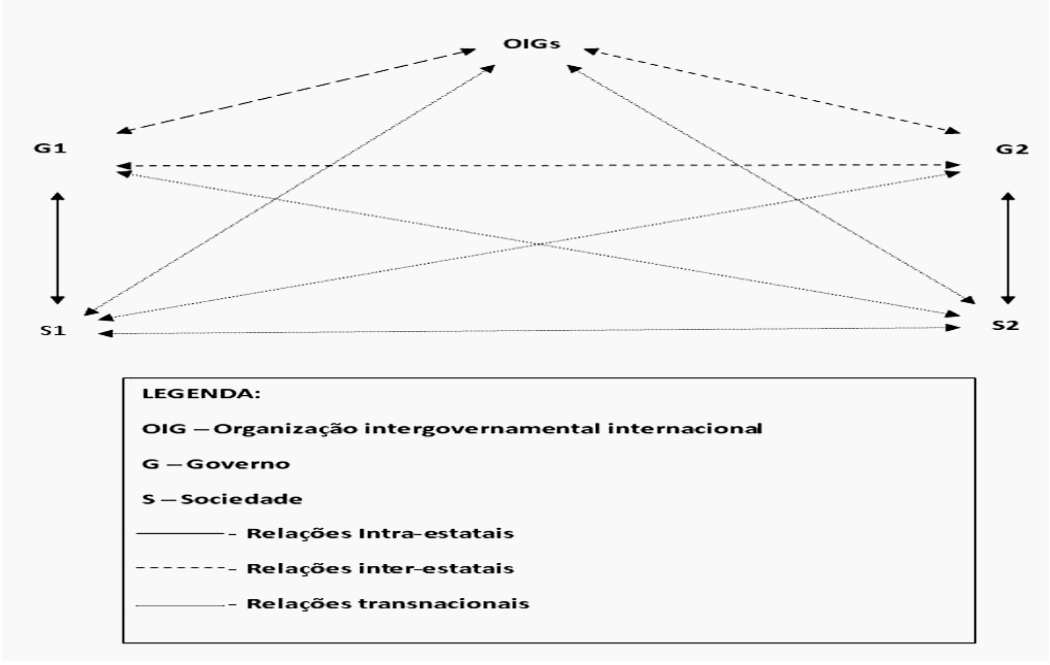
de múltiplos polos de poder, porém sem a articulação necessária para garantir a estabilidade ou a governança global eficiente (Rosenau, 1997, p. 61). Isso resulta em um aumento da competição desordenada, o enfraquecimento das normas internacionais e a potencial instabilidade sistêmica.

Enquanto o multicentrismo implica em pluralidade organizada e coexistência de atores que cooperam e negociam, o discentrismo representa a fragmentação, em que a multiplicidade de polos de poder opera sem coordenação, podendo gerar crises e vazio de autoridade (Rosenau, 1997, p. 74).

Essa distinção é fundamental para compreender as dinâmicas atuais das Relações Internacionais. Por exemplo, o sistema global contemporâneo apresenta traços de multicentrismo, com a atuação de Estados, Organizações Internacionais como a ONU, empresas transnacionais e ONGs articulando ações em áreas como comércio, meio ambiente e segurança (Keohane; Nye, 2001, p. 40). Contudo, em contextos de crise institucional, como o enfraquecimento do multilateralismo ou disputas geopolíticas intensificadas, observa-se o avanço de elementos discentristas, marcados pela erosão da governança internacional e pelo aumento da competição entre potências (Rosenau, 1997, p. 88).

A figura 2, a seguir, sintetiza esse modelo teórico de visão multicentrista das relações internacionais.

Figura 2: Multicentrismo nas relações internacionais



Fonte: Adaptado de Gomes Filho (2011, p. 44).

Essa esquematização gráfica expõe que as interações G1/G2/OIGs, são necessariamente as relações tradicionais da política internacional interestatal. Com exceção de G1/S1 e G2/S2, todas as outras interações são transnacionais. As interações do tipo S1/S2 podem assumir o formato de uma Organização Não Governamental (ONG), como o *Greenpeace,* que atuaria pressionando uma multinacional, como a ETN *Shell, em relação* ao vazamento de óleo petroleiro. Já as interações do tipo S1/G2 e S2/G1 poderiam ser empresas transnacionais, a exemplo da Ford, que negociaram com governos nacionais, como Brasil e México, para a instalação de um novo pólo industrial (Gomes Filho, 2011, p. 44-45).

Nesse contexto, a política externa passou a ser entendida como um processo amplo e sistêmico, permeado simultaneamente por fluxos de poder complexos, com interações de cooperação e conflito, que posteriormente foram identificadas como uma diplomacia de múltiplas camadas (Senhoras, 2013, p. 5).

Nas relações internacionais, o termo diplomacia significa a gestão das relações de poder entre os atores na política internacional, por meio da atuação de um corpo diplomático. Desse modo, quando se analisa uma política externa, em primeiro, na diplomacia tradicional, o tamanho e a qualidade do corpo diplomático não poderão ser negligenciados, já que o número e a profissionalização desses oficiais são imprescindíveis na formulação e implementação de políticas específicas (Senhoras, 2013, p. 6).

Em segundo, na diplomacia presidencial, a política externa é conduzida pessoalmente, por exemplo, por um presidente ou primeiro-ministro, representando uma atribuição *ex-officio,* manifestada de maneira a completar a diplomacia tradicional por um chefe de Estado/chefe de governo (Danese, 1999; Preto, 2006). Em terceiro, a diplomacia cupular, por sua vez, combina tanto elementos da diplomacia tradicional quanto da diplomacia presidencial, especialmente em fóruns ou cúpulas de negociações entre países. Essas cúpulas permitem interações mais flexíveis e informais, possibilitando, assim, o desenvolvimento de agendas *ad hoc* (Jarque *et al.* 2009).

Frente à diversidade de visões, surgiu na década de 1980 o fenômeno político-social denominado de paradiplomacia, que designa a inserção internacional de entidades subnacionais, tanto no nível de governos municipais, quanto regionais ou de instâncias superiores (Ribeiro, 2009, p. 33).

De acordo com Bueno (2010, p. 24) “Panayotis Soldatos foi o primeiro scholar a empregar o rótulo de paradiplomacia para designar as variadas formas de ações externas de atores subnacionais”. Para Soldatos (1990), essa multiplicidade de vozes na política externa, representada por unidades não governamentais, pode ser dividida em dois tipos de paradiplomacia: a global (com abrangência global) e a regional (com alcance mais restrito, a exemplo dos blocos econômicos regionais).

Enquanto a paradiplomacia tradicional apresenta nuances majoritariamente cooperativos, sobretudo nos níveis subnacionais e nacionais, existem processos que destoam desse tipo de interação, a exemplo da protodiplomacia, uma vez que seu objetivo é a desarmonia e a fragmentação, ou seja, possui vertentes mais separatistas (Aguirre, 1999).

Por seu turno, a paradiplomacia identitária consiste em proporcionar a seus atores um maior acesso aos recursos simbólicos e materiais, que porventura estejam ausentes no interior dos Estados (Paquim, 2004). Desse modo,

> é verdade que o desenvolvimento da paradiplomacia tem o potencial para criar conflitos, mas, na atual ordem internacional, atividades paradiplomáticas são inevitáveis, talvez indispensáveis, para atrair investimentos estrangeiros, promover o desenvolvimento econômico ou, para região européia, por exemplo, ter os recursos dos fundos europeus. [...] Consequentemente, do ponto de vista nacional, os Estados não devem considerar as ações internacionais de entidades subestatais como uma ameaça à integridade de sua política externa. Eles deveriam, acima de tudo, procurar criar novos modos de colaboração, novas parcerias e uma melhor divisão dos papeis nas relações internacionais (Paquim, 2004, p. 27-28, tradução da autora).

Retomando ao pensamento de Soldatos (1990), a paradiplomacia seria um processo de racionalização da política externa de um país, no sentido que determinada política central aceitaria o papel desenvolvido por entidades subnacionais, como um complemento de seus esforços no cenário internacional.

Nesse sentido, a paradiplomacia, em sua essência, representa uma democratização da política externa, permitindo que interesses e necessidades locais sejam projetados no cenário internacional. Essa atuação, que vai além das fronteiras tradicionais da diplomacia estatal, é impulsionada por uma série de fatores, incluindo a globalização, a crescente interdependência econômica e social, e a descentralização política em muitos países (Milani; Amorim, 2018).

Ao estabelecerem relações diretas com atores estrangeiros, como outras cidades, regiões, organizações não governamentais e instituições financeiras internacionais, os governos subnacionais contribuem para a formação de redes de governança global que transcendem as fronteiras estatais, buscando soluções para problemas locais que possuem dimensões transnacionais (Milani; Amorim, 2018).

Vale ressaltar que a paradiplomacia não é um fenômeno homogêneo; ela se manifesta de diversas formas e é impulsionada por uma variedade de motivações. Autores como Cornago (2001) e Oddone (2016) propuseram tipologias para classificar as diferentes modalidades de atuação paradiplomática. Entre as tipologias mais comuns, destacam-se as que seguem no quadro 2 abaixo.

Quadro 2: Principais formatos de paradiplomacia

Paradiplomacia subnacional	Ações paralelas ao Estado em âmbito internacional originadas em iniciativas engendradas por governos locais e regionais, como cidades, intendências, Estados, Províncias e departamentos, por meio dos quais ocorrem contatos permanentes ou não com atores correspondentes em outros países ou com entidades públicas ou privadas estrangeiras.
Paradiplomacia Epistêmica	Ações internacionalistas de movimentos sócio-politicoambientais, de organizações sindicais, de ensino e de pesquisa ou de organizações não governamentais são exemplos dela, que surgem de baixo para cima na sociedade e se estruturam transescalarmente por meio de redes. Elas se processam de maneira paralela e independente das atividades desenvolvidas pelos Ministérios de Relações Exteriores, tendo muitas vezes escala multilateral de abrangência.
Paradiplomacia Ministerial	Em algumas conjunturas específicas na história de países observa-se que alguns ministérios influenciaram ou persistem influenciando na definição da política exterior, desde casos dos ministérios de comércio e indústria até ministérios militares. Eles rivalizam com os Ministérios de Relações Exteriores e desenvolvem suas próprias linhas de ação exterior de natureza paradiplomática.
Paradiplomacia Comercial	Ações focadas na promoção de exportações, atração de investimentos estrangeiros e desenvolvimento de laços comerciais com parceiros internacionais, buscando abrir novos mercados para seus produtos e serviços e, atrair empresas estrangeiras que possam gerar empregos e renda local.
Paradiplomacia Cultural e científica	Ações para promover a cultura local, intercâmbio educacional e científico, e fortalecimento da imagem da região ou cidade no exterior. Incluindo a organização de eventos culturais, exposições, intercâmbios estudantis e parcerias de pesquisa.
Paradiplomacia Ambiental	Ações de engajamento em iniciativas e redes globais relacionadas a questões ambientais, como mudanças climáticas, gestão de resíduos e conservação da biodiversidade. Cidades e regiões buscam compartilhar boas práticas e desenvolver soluções conjuntas para desafios ambientais transnacionais.

Paradiplomacia De Segurança	Envolve ações de cooperação em questões de segurança pública, combate ao crime organizado, terrorismo e gestão de crises. Essa modalidade é frequentemente desenvolvida em parceria com agências de segurança nacionais e internacionais.
Paradiplomacia de Desenvolvimento	Ações focadas na cooperação para o desenvolvimento, especialmente com países em desenvolvimento, por meio de projetos de assistência técnica, transferência de conhecimento e capacitação. Essa modalidade é frequentemente associada à cooperação Sul-Sul e à cooperação descentralizada.

Fonte: Elaboração da autora com base em Cornago (2001), Oddone (2016), Santos (2013), Stege (2003) e Vigevani *et. al.* (2004).

As tipologias apresentadas constituem um importante referencial analítico para compreender as diferentes formas de atuação internacional dos governos subnacionais. Entretanto, essas categorias não devem ser compreendidas como compartimentos estanques, uma vez que, na prática, uma mesma iniciativa pode articular simultaneamente objetivos ambientais, econômicos, institucionais e de desenvolvimento. Nesse sentido, embora ofereçam um referencial analítico útil para compreender a inserção internacional de João Pessoa, tais modalidades não esgotam a complexidade do caso investigado.

À luz da tipologia apresentada, a participação do município na ICES/BID aproxima-se, predominantemente, da paradiplomacia subnacional, por decorrer da atuação direta do governo municipal em cooperação com um organismo internacional. Ao mesmo tempo, incorpora elementos da paradiplomacia ambiental, em razão da centralidade das mudanças climáticas e da gestão de riscos, bem como da paradiplomacia de desenvolvimento, ao buscar fortalecer capacidades institucionais e promover o desenvolvimento urbano sustentável. Assim, mais do que considerar João Pessoa em uma única categoria, esta pesquisa compreende que sua participação na ICES/BID articula diferentes dimensões da paradiplomacia contemporânea, cuja manifestação concreta será analisada no capítulo seguinte.

As motivações para a atuação paradiplomática são igualmente diversas e podem variar de acordo com o contexto político, econômico e social de cada ente subnacional (Cornago, 2001; Oddone, 2016). Entre as principais motivações, destacam-se:

- Busca por Recursos: Governos subnacionais buscam acesso a financiamentos, tecnologias e conhecimentos que não estão disponíveis em nível nacional. Organismos internacionais, como o BID, no continente

americano, e outras entidades estrangeiras podem oferecer recursos para projetos de desenvolvimento local.

- Promoção de Interesses Locais: A paradiplomacia permite que os interesses e necessidades específicas de uma região ou cidade sejam projetados no cenário internacional, sem a necessidade de intermediação exclusiva do governo central. Isso é particularmente relevante para questões que afetam diretamente a vida dos cidadãos, como infraestrutura, saúde e educação.
- Fortalecimento da Identidade e Imagem: A atuação internacional pode contribuir para o fortalecimento da identidade e da imagem de uma região ou cidade, tornando-a mais atrativa para turistas, investidores e talentos. A participação em eventos internacionais e a promoção de intercâmbios culturais são exemplos dessa motivação.
- Aprendizado e Troca de Experiências: A interação com outros atores internacionais permite que os governos subnacionais aprendam com as experiências de outras cidades e regiões, identifiquem boas práticas e desenvolvam soluções inovadoras para seus próprios desafios. As redes de cidades são um mecanismo fundamental para essa troca de conhecimentos.
- Autonomia e Visibilidade: Para alguns entes subnacionais, a paradiplomacia é uma forma de afirmar sua autonomia política e de ganhar visibilidade no cenário internacional, especialmente em contextos onde há uma forte identidade regional ou aspirações por maior autogoverno.

A literatura inicial de paradiplomacia focava em compreender como e porque esses atores se engajavam em atividades que tradicionalmente eram reservadas aos “Estados-nação” (Duchacek, 1990; Soldatos, 1990). Com o tempo, o escopo da paradiplomacia se expandiu para incluir a atuação de municípios, que, embora com menor autonomia formal em política externa, demonstraram uma capacidade notável de estabelecer relações internacionais diretas (Acuto, 2013; Curtis, 2016).

A emergência de desafios globais, como as mudanças climáticas, a migração e a urbanização acelerada, impulsionou as cidades a buscarem soluções para além de suas fronteiras nacionais (Bulkeley; Betsill, 2003; Bouteligier, 2013). A diplomacia de cidades, ou a diplomacia municipal, tornou-se uma vertente importante da paradiplomacia, com cidades como Nova York, Londres, e São Paulo estabelecendo escritórios de relações internacionais e participando ativamente de redes globais de cidades (Acuto, 2013; Curtis, 2016; Tavares, 2016).

Esse protagonismo das cidades e regiões no cenário internacional demonstra que a paradiplomacia deixou de ser uma prática meramente complementar à política externa oficial e passou a representar um instrumento estratégico para o enfrentamento de desafios globais, o fortalecimento das capacidades locais e a inserção de territórios no fluxo de oportunidades internacionais (Cornago, 2010; Tavares, 2016). Portanto, a paradiplomacia evoluiu para abarcar múltiplos formatos e motivações, refletindo as dinâmicas complexas do sistema internacional contemporâneo e o reconhecimento de que atores subnacionais possuem legitimidade, competências e interesses próprios na arena global.

Apesar das importantes contribuições desses autores para a consolidação do conceito de paradiplomacia, observa-se que boa parte dessa literatura foi desenvolvida em contextos marcados pela atuação internacional de regiões altamente autônomas ou por experiências de integração regional, sobretudo na Europa e na América do Norte (Mallmann; Clemente, 2016).

Em consequência, tais modelos nem sempre contemplam plenamente a realidade dos municípios latino-americanos, cuja atuação internacional costuma ocorrer por meio de mecanismos de cooperação técnica com organismos internacionais, redes de cidades e projetos voltados ao desenvolvimento local. Nesse sentido, a experiência de João Pessoa demanda uma leitura da paradiplomacia que privilegie sua dimensão cooperativa e institucional, em detrimento de abordagens centradas apenas na autonomia política ou na competição internacional.

2.2 Atores subnacionais: características das ações paradiplomáticas subnacionais

A atuação de atores não estatais no cenário internacional não é um fenômeno recente, mas sua intensificação e SEU reconhecimento formal são proeminentes no cenário internacional. Com o fim da Guerra Fria e a despolarização do sistema internacional, o monopólio do Estado central sobre a política externa foi gradualmente flexibilizado, abrindo espaço para a descentralização política e econômica (Keating, 1999; Hocking, 1993).

O avanço das comunicações e a globalização também contribuíram para que governos subnacionais pudessem estabelecer conexões diretas com parceiros estrangeiros, sem a necessidade de intermediação exclusiva dos governos centrais

(Castells, 1999; Sassen, 2001). Nesse contexto, Soldatos (1990, p. 41) afirma que o enfraquecimento do Estado-nação é perceptível e, em virtude disso,

> [...] o desenvolvimento de um perfil internacional por parte das unidades governamentais subnacionais, frequentemente tem uma explicação pragmática. O desencantamento com a política com a política externa conduzida pelo governo nacional central, em termos procedimentais ou substantivos, e/ou o reconhecimento da incapacidade desse governo para produzir efetivamente a promoção dos interesses de suas unidades governamentais subnacionais, leva não só ao envolvimento direto dessas unidades no campo das relações internacionais, mas também à segmentação de ações políticas e de atores, dessa forma, segmenta-se a política externa nacional (tradução da autora).

Com o advento da globalização, novos espaços de poder se abriram para que governos subnacionais pudessem desenvolver iniciativas de atuação internacional. A participação em redes temáticas de cidades, como Mercocidades, Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), permite que os municípios colaborem em torno de desafios específicos, troquem experiências e desenvolvam soluções conjuntas (Borja; Castells, 1997; Sassen, 2001). Essas redes funcionam como plataformas para a diplomacia horizontal, em que o foco está na troca de conhecimentos e na construção de capacidades coletivas (Keiner; Kim, 2007).

De acordo com Soldatos (1990 e 1993), as ações paradiplomáticas desenvolvidas pelas unidades subnacionais podem ser resultado de uma combinação de vários fatores. O quadro 3, a seguir, sintetiza as principais causas das ações políticas na ação paradiplomática subnacional, segundo a perspectiva do referido autor:

Quadro 3: Principais condicionantes para a paradiplomacia subnacional

CAUSAS DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E DAS DINÂMICAS SUBNACIONAIS			
CAUSAS EXTERNAS: INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA INTERNACIONAL			
Regionalização da economia (ex.: Nafta e UE)	Crescente globalização da economia	Crescente globalização das comunicações	Crescente transnacionalização das relações internacionais
CAUSAS RELACIONADAS AO NÍVEL INTERNO DO ESTADO-NAÇÃO			
Ineficiências de políticas nacionais	Assimetrias entre as unidades subnacionais	Problemas com o processo de construção da nação	Incertezas constitucionais e institucionais com relação a quem possui jurisdição sobre a política externa
CAUSAS RELACIONADAS AO NÍVEL DA UNIDADE SUBNACIONAL			

Percepções e realidades subnacionais diferentes	Regionalismo e/ou Nacionalismo	Expansão da burocracia e competição entre diferentes elites governamentais	Crises socioeconômicas e necessidade de apoio internacional (recursos, investimento, comércio etc.)

Fonte: Elaboração da autora com base em Soldatos (1990, p. 45 e 1993, p. 50).

Os condicionantes identificados por Soldatos (1990) oferecem importantes categorias analíticas para compreender a inserção internacional de João Pessoa. Entre as causas externas, destacam-se a crescente globalização da economia, a transnacionalização das relações internacionais e a intensificação das redes internacionais de cooperação, que ampliam as oportunidades de atuação dos governos locais. No plano da unidade subnacional, sobressaem as crises socioeconômicas e a necessidade de apoio internacional, bem como a busca por recursos técnicos e institucionais para enfrentar desafios urbanos complexos. Esses elementos ajudam a explicar por que o município buscou estabelecer parceria com o BID por meio da ICES, utilizando a cooperação internacional como estratégia de fortalecimento de suas capacidades institucionais voltadas ao planejamento urbano sustentável.

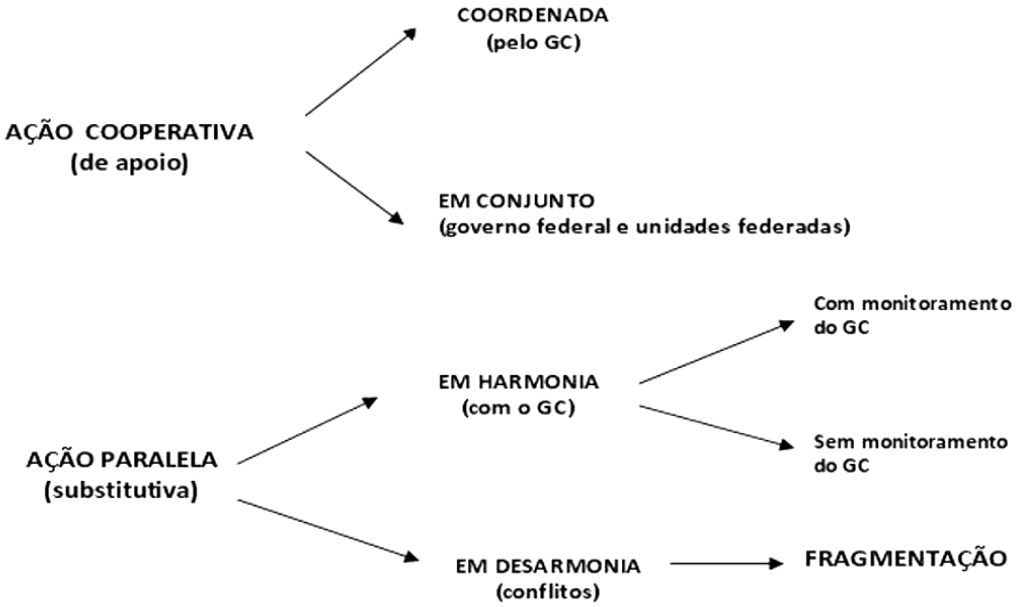
Nos dias atuais, percebe-se que todos os quatro fatores condicionantes das causas externas - o contexto internacional, os fatores econômicos globais, as redes transnacionais e as oportunidades políticas externas - contribuem, em maior ou menor grau, para o surgimento e fortalecimento das ações paradiplomáticas dos governos subnacionais no cenário internacional (Cornago, 2010). Um exemplo concreto dessa dinâmica é a atuação da cidade de São Paulo no âmbito da rede internacional C40 *Cities Climate Leadership Group*, que reúne grandes cidades comprometidas com o enfrentamento das mudanças climáticas (Bulkeley; Betsill, 2003; Acuto, 2013).

No âmbito municipal, a dinâmica de poder ocorre semelhante aos Estados federados, no sentido de que não existem competências pré-estabelecidas, nem tão pouco reconhecimento legal para a atuação internacional. Mesmo com essas barreiras, também eclodiu nos entes municipais a atuação internacional, fortalecendo, assim, a ideia da inserção internacional dos entes subnacionais no plano externo (Branco, 2008).

Para entender essa dinâmica no âmbito municipal, é necessário compreender que as paradiplomacias do tipo cooperativas são desenvolvidas em consonância com

o Governo Central (GC) federal, coordenada ou implementadas de forma conjunta por ambos os níveis governamentais. Por outro lado, as ações paralelas, podem ser desenvolvidas de forma harmoniosa ou conflituosa. Isto é, tanto em harmonia, com ou sem o monitoramento do governo central, ou de forma conflituosa, o que leva a uma fragmentação do Estado nacional federativo (Gomes Filho, 2011, p. 49-50), conforme ilustrado na figura 3, a seguir.

Figura 3: Natureza das ações paradiplomáticas subnacionais



Fonte: Adaptado de Soldatos (1990, p. 38).

Nesse sentido, à medida que aumentam os estudos sobre a atuação desses atores subnacionais, aumentam também os conceitos relativos à participação dessas unidades na esfera das relações internacionais. Cabe, neste caso, inicialmente, identificar o que se denomina de governos não centrais (que podem ser classificados como: entes subnacionais, unidades constituintes, entes federados ou regiões), ou seja, é preciso analisar a classificação tradicional de Estado, que citam o unitário e o federal. Aqueles considerados unitários são os que têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E aqueles denominados federados, são os que conjugam vários centros de poder político autônomo (Dallari, 2003, p. 254).

A diferença entre essas duas modalidades de poder político consiste na autonomia que goza o Estado federado, pois possuem a prerrogativa de se organizarem em função do seu próprio poder, ou até o limite que suas Constituições

nacionais permitirem. Isso não ocorre nos membros dos Estados unitários, pois sua autonomia é limitada, no sentido de que suas competências lhes são atribuídas por meio de leis ou autorizações concedidas pelo Estado do qual fazem parte (Malberg, 1948).

Apesar de suas atribuições e ações limitadas constitucionalmente, as unidades subnacionais podem ser consideradas Estados, pois desempenham funções de Estado. A diferença recai, acentuadamente, na soberania atribuída ao Estado nacional e nas responsabilidades provenientes deste *status* (Iser, 2013, p. 16).Este novo panorama internacional, não implica necessariamente na aniquilação do Estado nacional, mas urge uma reestruturação dos papeis desses atores e a aceitação de que a “esfera internacional não está limitada à atuação do Estado-nação como ator único e indivisível” (Iser, 2013, p. 17).

Para compreender com mais profundidade a atuação dos Governos Não Centrais (GNC), é necessário que se evite fazer comparações com a diplomacia nacional, uma vez que a atuação externa desses GNC privilegia suas capacidades de atuação ligadas ao plano internacional (Hocking, 1993). Hocking (1993) sugere os seguintes itens para análise:

- Motivação: em virtude dos efeitos da acelerada globalização econômica, os atores estatais e não estatais buscaram a promoção comercial e a atração de investimentos internacionais, uma vez que as regiões sofrem as consequências desse fenômeno.
- Envolvimento: as ações dos governos subnacionais podem ser analisadas a partir de três perspectivas: continuidade, abrangência temática e governança global. A perspectiva da continuidade se refere ao desenvolvimento e à manutenção de estruturas e procedimentos com os quais as preocupações regionais são projetadas em nível nacional e global. Já a abrangência temática relaciona-se aos assuntos variados nos quais as unidades subnacionais se envolvem. Por fim, “as respostas dos Estados federais às demandas de governança global podem depender de atitudes e políticas adotadas pelos governos regionais” (Iser, 2013, p. 18-19).
- Estruturas e recursos: “a atuação internacional dos governos subnacionais é determinada por seus recursos financeiros e pela especialização de seus recursos humanos” (Iser, 2013, p.19).

- Níveis de participação: “as iniciativas dos entes subnacionais de ampliar sua inserção internacional visam, a priori, aumentar a participação de sua produção no cenário internacional, a atrair investimentos externos diretos e absorver novas tecnologias” (Iser, 2013, p.19).
- Estratégias: podem ser do tipo de “mediação” (quando os governos subnacionais usam seus mecanismos internos para atingir o internacional) e “diretas” (quando existe uma concentração dos seus recursos com a finalidade de agirem no cenário internacional).

De acordo com Soldatos (1990), a novidade em torno dos governos não centrais é a quantidade desses atores atuando no cenário internacional. O leque de atividades produzidas por essas entidades subnacionais pode ser amplo (Soldatos, 1993), entre as quais se destacam: (1) estabelecimento de mecanismos e instituições para condução das relações internacionais; (2) formulação e implementação de políticas domésticas vinculadas às relações internacionais; (3) organização de missões ao exterior; (4) recebimento de missões estrangeiras; (5) assinatura de atos internacionais; (6) participação em organização, redes ou conferências internacionais; (7) organização de eventos internacionais; (8) desenvolvimento de redes de serviços de apoio para internacionalização da economia local, etc.

Soldatos (1990) também foca na relação estabelecida entre a unidade subnacional e o governo federal, distinguindo as ações internacionais do tipo cooperativas e as paralelas. Em síntese, “as ações cooperativas seriam aquelas coordenadas pelo governo federal por meio de acordos ou de relações institucionais permanentes ou *ad hoc*, ou ainda desenvolvidas de modo conjunto, missões internacionais conjuntas” (Soldatos, 1990, *apud* Ribeiro, 2009, p. 47).

A literatura também evidencia, contudo, que a crescente atuação internacional dos governos subnacionais suscitou importantes questionamentos acerca de seus limites e de sua compatibilidade com a política externa conduzida pelos governos centrais. Como observa Keating (1999), a paradiplomacia constitui, há muito tempo, uma questão sensível nos Estados federativos por refletir tensões entre a autoridade central e as aspirações políticas e administrativas de governos regionais e locais. Nessa mesma direção, Kuznetsov (2014) destaca que, durante grande parte do século XX, a condução das relações exteriores foi compreendida como competência predominantemente reservada aos governos centrais. Em consequência, a ampliação da atuação internacional de estados e municípios passou a suscitar preocupações

relacionadas à coordenação entre os diferentes níveis de governo, à sobreposição de competências e à preservação da unidade e da coerência da política externa nacional (Aldecoa; Keating, 1999; Johnston-Wheeler; Pinos, 2026).

Além das questões relacionadas à coordenação federativa, a literatura também aponta limites jurídico-institucionais para a paradiplomacia. Conforme observa Tavares (2016), os governos subnacionais não possuem competências soberanas em matéria de defesa ou política externa, permanecendo essas atribuições reservadas ao Estado nacional ou compartilhadas entre os diferentes níveis de governo. Assim, suas competências internacionais constituem, em regra, um desdobramento das competências exercidas no plano doméstico, de modo que a atuação internacional funciona como instrumento para a implementação de políticas públicas, e não como uma competência autônoma.

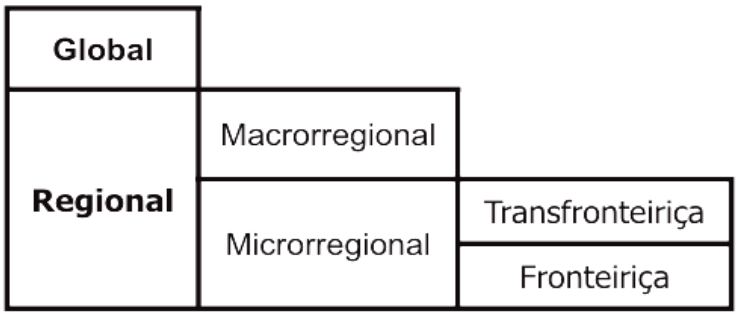
Nessa perspectiva, Paquin (2004) destaca que a paradiplomacia pode assumir diferentes formas de relacionamento com a política externa nacional, manifestando-se de maneira complementar, paralela ou, em determinadas circunstâncias, conflitante. Nos casos em que inexistem mecanismos de coordenação institucional, a atuação internacional dos governos subnacionais pode gerar disputas de competência, dificuldades de articulação administrativa e tensões políticas com o governo central, especialmente quando as iniciativas externas são percebidas como incompatíveis com as diretrizes da política externa nacional.

Esses conflitos não constituem, todavia, uma característica inerente à paradiplomacia. A própria literatura reconhece que, quando desenvolvida de forma coordenada e cooperativa, a atuação internacional dos governos subnacionais pode complementar a política externa estatal, fortalecer capacidades institucionais e ampliar a implementação de políticas públicas em áreas de interesse comum. Essa perspectiva se mostra particularmente adequada ao caso brasileiro e, especificamente, ao município de João Pessoa, cuja participação ICES/BID caracteriza-se como uma experiência de cooperação internacional voltada ao fortalecimento das capacidades institucionais municipais, sem representar contestação às competências constitucionais da União.

As ações paradiplomáticas paralelas não são ações conjuntas, mas podem ocorrer de forma harmônica, com ou sem o monitoramento federal. Isto é, o governo federal acolhe a ação internacional independentemente de existir uma unidade federada. Mas esse processo também pode ocorrer de forma conflitante com o

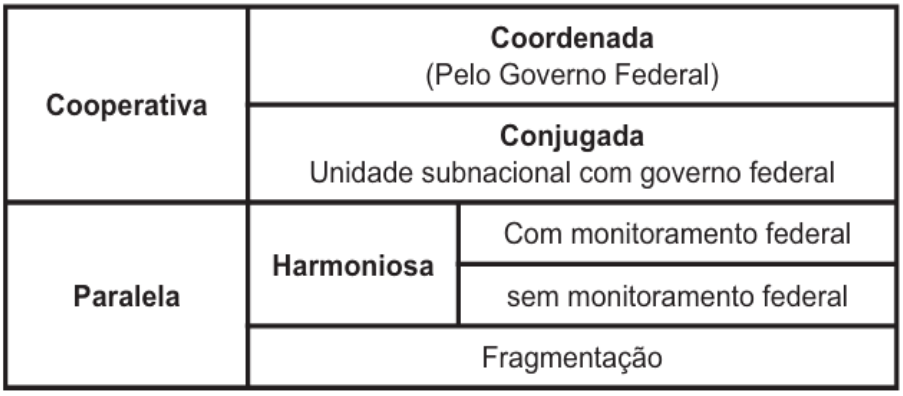
governo federal, quando este se opõe à ação, no seu conteúdo ou na sua forma (Ribeiro, 2009, p. 47), conforme exemplificado nas figuras 4 e 5, a seguir:

Figura 4: Arranjos paradiplomáticos



Fonte: Elaboração da autora com base em Soldatos (1990).

Figura 5: Arranjos de ações paradiplomáticas



Fonte: Elaboração da autora com base em Soldatos (1990).

Outra dimensão de análise de Soldatos (1990) consiste em analisar os tipos de segmentação das atividades paradiplomáticas frente ao fenômeno, classificando-as em territoriais ou verticais e as do tipo funcional ou horizontal. A vertente vertical abarca os diferentes níveis de governo (federal, unidades federadas e municipalidades – este último, é objeto de análise desta dissertação), sendo estes funcionais na atuação das relações internacionais e na elaboração de políticas. Já a segmentação horizontal, é observada no mesmo nível de governo de diferentes departamentos ou agências governamentais que atuam diretamente nos assuntos internacionais (Soldatos, 1990).

No âmbito da paradiplomacia de cidades, Soldatos (1996) distingue dois tipos de internacionalização: as denominadas cidade-espaço e as cidade–ator. A primeira apresenta como atributos as forças e os fluxos internacionais, possuindo, no entanto, uma envergadura de ação majoritariamente regional, o que não inclui instituições e

serviços de importância estratégica, a exemplo de grandes organismos e firmas internacionais. Mediante estas características, a cidade-espaço demonstra um caráter subalterno, impositivo e demasiado frágil frente aos seus anseios internacionais.

A segunda apresenta uma larga dinâmica de atividades internacionais, acumulando diversos atributos, a saber: “um conjunto de serviços de suporte às atividades chave de cunho econômico-internacional, grandes escritórios internacionais de advocacia, firmas de auditoria e escritórios de arbitragem internacionais, instituições financeiras e bancárias de grande porte”, entre outros (Soldatos, 1996 *apud* Ribeiro, 2009, p. 49).

Devido a sua forte internacionalização ativa, a cidade-ator sedia grandes organizações estrangeiras, instituições científicas, representações diplomáticas consulados, representações comerciais e turísticas, além de uma rede de alta tecnologia e serviços-chave etc., o que contribui para a definição de suas estratégias de projeção internacional (Ribeiro, 2009, p. 49).

Outro aspecto que merece consideração refere-se ao fato de que parte da literatura clássica atribui ao grau de autonomia política e administrativa dos governos subnacionais um papel relevante no desenvolvimento da paradiplomacia (Duchacek, 1990; Soldatos, 1990; Keating, 1999). Entretanto, estudos mais recentes demonstram que a atuação internacional dos governos locais ocorre, em grande medida, por meio de arranjos de governança multinível, caracterizados pela articulação entre governos subnacionais, governos nacionais, organismos multilaterais e redes transnacionais de cooperação (Cornago, 2010; Tavares, 2016).

A perspectiva acima mencionada mostra-se particularmente adequada para compreender o caso de João Pessoa, cuja participação na ICES desenvolveu-se em estreita cooperação com o BID, evidenciando uma atuação internacional baseada na cooperação institucional e no fortalecimento das capacidades estatais locais, e não em uma atuação independente em relação ao governo central.

2.3 Cooperação descentralizada e atuação de municípios: cidades em rede

Segundo Rodrigues (2012, p. 6), as cidades são entes político-jurídicos diferenciados nos Estados-nação [que] contribui para entender tanto a sua vocação histórica para as relações internacionais quanto a sua condição de entes autônomos, com competências hábeis a fomentar ações internacionais diretas. A história das

relações internacionais mostra que muitas cidades apresentaram ações paradiplomáticas internacionais reconhecidas e incontestáveis.

Dados reforçam esse importante papel desempenhado pelas cidades, em que o produto econômico gerado por elas, em muitos países, supera a participação urbana total da população nacional. Um exemplo claro dessa proporção é a Cidade do México, “que abriga 14% da população nacional e responde com 34% do PIB mexicano ou da Região Metropolitana de São Paulo que abarca 10% da população nacional e participa com nada menos que 40% do PIB brasileiro” (Ribeiro, 2009, p. 20), conforme gráficos 1 a 4 abaixo.

Gráfico 1: População da Cidade do México *vs.* Demais cidades



Gráfico 2: PIB da Cidade do México *vs*. Demais cidades



Fonte: UN-HABITAT (2004).

Gráfico 3: População R. M. de São Paulo vs. Demais cidades



Gráfico 4: PIB R. M. de São Paulo vs. Demais cidades



Fonte: UN-HABITAT (2004).

Para Gaspar (2005), esses pólos urbanos unidirecionais, também conhecidos como “cidades mundiais” ou “cidades-regiões”, são regiões estratégicas que geram índices de

produtividade elevada e maior renda per capita na política econômica internacional, detendo, assim, uma parcela decisiva na contabilidade dos países nos quais estão inseridos (UN-HABITAT, 2004).

Outro ponto importante a ser destacado se refere às novas formas de gestão e um novo tipo de Estado local que emergiram na atual realidade de atuação das cidades. Essa "nova agenda urbana" engloba, ao mesmo tempo, temas, problemas, desafios e modalidades de gestão, que incorpora uma nova articulação entre público-privado, introduzindo-se o conceito de 'planejamento estratégico urbano' para uma gestão que se baseia em um acordo coletivo de visão estratégica, para o futuro da cidade, em um cenário desejado, com definições de caminhos para alcançar tais objetivos (Ribeiro, 2009, p. 21). O autor ainda destaca que esse novo cenário agrega:

> [...] um conceito inovador na gestão urbana, a projeção internacional das cidades, o qual cria conteúdo, metas e espaço institucional próprio, fenômeno que vem tendendo a se generalizar recentemente, nos últimos anos, apesar de se saber que algumas cidades já desempenharam antes, ou ainda possuem hoje, um papel protagonista no cenário mundial particularmente as chamadas cidades globais (Ribeiro, 2009, p. 21).

Essa situação vem sofrendo uma profunda transformação, uma vez que suas bases estão alicerçadas em diversos processos, entre os quais o avanço nos processos de integração regional que defendem que as políticas urbanas não se conformem com uma visão limitada de fronteiras locais ou nacionais (Romero, 2004), conforme mostra a Figura 6 abaixo.

Figura 6: Novo marco de atuação das cidades

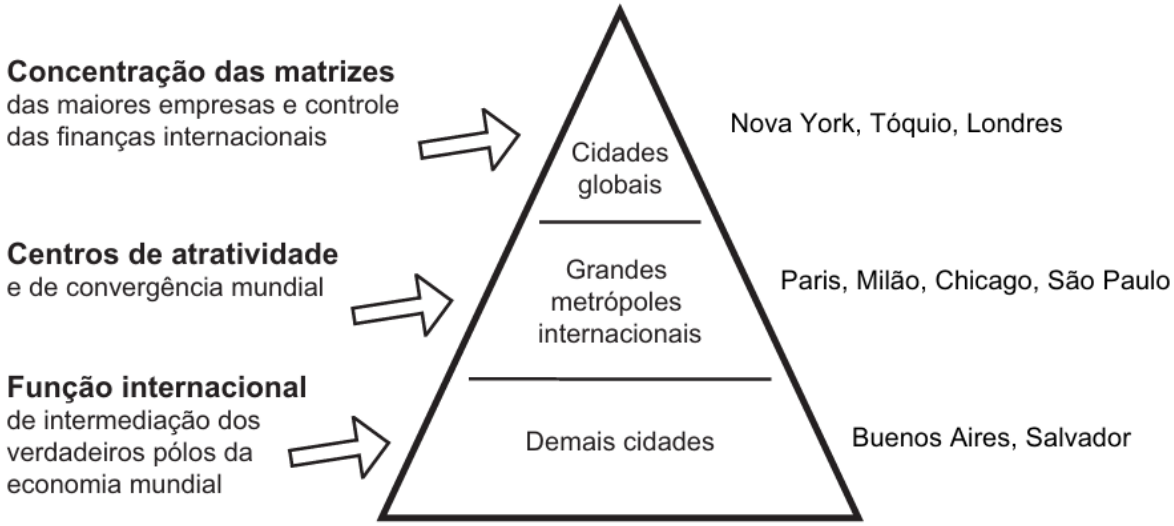


Fonte: Ribeiro (2009, p. 22) com base na visão de Romero (2004).

Levando em consideração a nova realidade contemporânea na qual as unidades locais vêm redefinindo seus papeis nos níveis internacionais, regionais e, até mesmo, nacionais, torna-se importante descrever, a categorização de cidades, segundo suas amplitudes de funções na economia-mundo (Rochefort, 2002). Essa categorização aponta para as distinções no *modus operandi* dos distintos tipos de cidades na busca da sua inserção internacional.

Segundo essa perspectiva, no topo da pirâmide, estariam as “cidades globais”, que concentrariam as maiores riquezas, empresas e, por conseguinte, controlariam as finanças internacionais (para muitos autores, estariam nessa categorização as novas configurações dos países do sul); na segunda posição hierárquica estariam as “grandes metrópoles internacionais”, ou seja, “centros de atratividade de convergência mundial”. Por fim, na base da pirâmide, estariam às cidades “nas quais a função internacional constitui apenas um elemento no contexto de outras atividades mais ligadas ao espaço nacional e regional, tratando-se especialmente de intermediação dos verdadeiros pólos da economia mundial” (Ribeiro, 2009, p. 22), conforme exemplificado na figura 7, a seguir.

Figura 7: Categorização dos tipos de cidades, segundo sua amplitude na economia-mundo



Fonte: Ribeiro (2009, p. 23) com base na perspectiva de Rochefort (2002).

A categorização proposta por Rochefort (2002) também permite situar o município de João Pessoa no contexto da economia-mundo. Embora esta não se enquadre entre as cidades globais ou grandes metrópoles internacionais, sua inserção aproxima-se da categoria das cidades cuja função internacional está articulada às dinâmicas nacionais e regionais. Nesse contexto, mecanismos de cooperação internacional, como ICES, assumem especial relevância, pois oferecem a cidades de porte intermediário acesso a conhecimento técnico, metodologias de planejamento urbano e redes de cooperação capazes de fortalecer suas capacidades institucionais e ampliar sua inserção internacional.

Para compreender essas formas de articulação internacional, é importante considerar o conceito de rede desenvolvido por Castells (1999), no âmbito de sua análise sobre a sociedade em rede. Para o autor, as redes constituem estruturas de conexão entre diferentes atores e nós, por meio das quais circulam informações, conhecimentos e recursos. Essa perspectiva permite compreender como as relações sociais, econômicas e políticas passam a se organizar para além das estruturas territoriais e hierárquicas tradicionais. No âmbito das relações internacionais, essa abordagem contribui para analisar a articulação entre governos subnacionais, organismos internacionais e outros atores, que estabelecem conexões para compartilhar experiências, desenvolver iniciativas conjuntas e enfrentar problemas comuns.

As redes de cidades são um dos mecanismos mais eficazes e proeminentes da cooperação descentralizada. Elas representam associações voluntárias de municípios que se unem para compartilhar conhecimentos, trocar experiências, desenvolver projetos conjuntos e influenciar agendas globais. Essas redes podem ser de natureza geral, abrangendo uma ampla gama de temas, ou temáticas, focando em áreas específicas como meio ambiente, cultura, inovação ou desenvolvimento econômico. Exemplos notáveis incluem a Mercocidades, a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), a *Eurocities*, a Rede de Cidades Criativas da UNESCO, e a C40 *Cities Climate Leadership Group* (CNM, 2009-2012).

O funcionamento das redes de cidades se baseia em princípios de horizontalidade, reciprocidade e aprendizado mútuo. Ao contrário das relações hierárquicas entre Estados, as cidades em rede operam em um plano de igualdade, em que o foco está na colaboração e no intercâmbio de boas práticas. Essa abordagem permite que cidades de diferentes tamanhos, níveis de desenvolvimento e contextos culturais aprendam umas com as outras, adaptando soluções e estratégias às suas realidades locais (CNM, 2009-2012). Os benefícios da participação em redes de cidades são múltiplos, com segue:

- Intercâmbio de Conhecimentos e Boas Práticas: As redes de cidades facilitam a disseminação de conhecimentos e a troca de experiências em diversas áreas da gestão urbana. Cidades que enfrentaram desafios semelhantes podem compartilhar suas soluções, lições aprendidas e metodologias, acelerando o processo de aprendizado e inovação.
- Desenvolvimento de Projetos Conjuntos: As redes de cidades frequentemente promovem o desenvolvimento de projetos conjuntos, que podem ser financiados por organismos internacionais, agências de cooperação ou fundos próprios das cidades participantes. Esses projetos permitem que as cidades colaborem na implementação de soluções inovadoras para desafios comuns, como a construção de infraestrutura sustentável, a promoção da inclusão social ou o desenvolvimento de políticas de resiliência climática.
- Influência em Agendas Globais: Ao atuarem em rede, as cidades ganham uma voz coletiva no cenário internacional, o que lhes permite influenciar agendas globais e participar ativamente da governança de questões transnacionais. As redes de cidades podem atuar como grupos de pressão junto a organismos

internacionais, governos nacionais e outras entidades, defendendo os interesses e as perspectivas das cidades em debates globais.

- Fortalecimento da Capacidade de Governança: A participação em redes de cidades contribui para o fortalecimento da capacidade de governança dos municípios. Isso inclui a capacitação de gestores e técnicos, o desenvolvimento de novas habilidades em diplomacia e negociação internacional, e a adoção de abordagens mais estratégicas para o planejamento e a gestão urbana.
- Promoção da Coesão Social e Cultural: As redes de cidades também podem promover a coesão social e cultural, ao fomentar o intercâmbio entre cidadãos de diferentes países e culturas. Programas de intercâmbio estudantil, eventos culturais e projetos de cooperação em áreas como educação e saúde contribuem para a construção de laços de amizade e compreensão mútua entre as comunidades.

Embora a ICES não constitua uma rede internacional de cidades em sentido estrito, sua metodologia promove mecanismos semelhantes de cooperação descentralizada, ao conectar municípios latino-americanos ao BID para intercâmbio de conhecimentos, compartilhamento de metodologias e fortalecimento das capacidades institucionais locais. É nesse contexto que se insere a participação de João Pessoa.

Os municípios, em particular, desempenham um papel cada vez mais central na cooperação descentralizada. Por serem o nível de governo mais próximo dos cidadãos, eles estão diretamente expostos aos desafios e às oportunidades do desenvolvimento local. A capacidade de um município de se engajar em cooperação descentralizada e de participar de redes internacionais é, portanto, um indicador de sua maturidade institucional e de sua visão estratégica para o desenvolvimento (CNM, 2009-2012). Essa atuação municipal é facilitada por:

- Proximidade com os Cidadãos: Os municípios são os primeiros a sentir os impactos de fenômenos globais e os primeiros a serem demandados por soluções. Essa proximidade lhes confere uma legitimidade única para buscar parcerias internacionais que atendam às necessidades de suas comunidades.
- Flexibilidade e Agilidade: Em comparação com os governos nacionais, os municípios tendem a ser mais flexíveis e ágeis na tomada de decisões e na implementação de projetos. Essa agilidade lhes permite responder

rapidamente a oportunidades de cooperação e adaptar-se a diferentes contextos internacionais.

- Foco em Questões Concretas: A cooperação descentralizada municipal frequentemente se concentra em questões concretas e pragmáticas, como a gestão de resíduos, o transporte público, a segurança urbana ou o desenvolvimento econômico local. Esse foco em resultados tangíveis torna a cooperação mais eficaz e visível para os cidadãos.
- Capacidade de Inovação: Os municípios são laboratórios de inovação, em que novas ideias e soluções podem ser testadas e implementadas. A cooperação descentralizada permite que os municípios compartilhem suas inovações com outras cidades e aprendam com as experiências de sucesso de seus pares internacionais.

A cooperação descentralizada e as cidades em rede são fenômenos que redefinem a paisagem das relações internacionais, conferindo aos governos subnacionais um papel ativo e estratégico na governança global. Essa atuação, impulsionada por uma combinação de fatores internos e externos, não apenas contribui para o desenvolvimento local, mas também fortalece a capacidade dos municípios de enfrentar desafios complexos e de construir um futuro mais sustentável e equitativo (CNM, 2009-2012).

O crescente protagonismo internacional das cidades não decorre apenas de mudanças na estrutura do sistema internacional, mas também da intensificação dos desafios enfrentados pelos espaços urbanos. O acelerado processo de urbanização observado nas últimas décadas concentrou nos municípios problemas relacionados à mobilidade, habitação, desigualdade socioespacial, mudanças climáticas e gestão de riscos (Jatobá, 2011).

Diante desse cenário, a cooperação internacional passou a representar um importante instrumento para que governos locais acessassem conhecimentos técnicos, boas práticas e recursos capazes de fortalecer suas capacidades institucionais. Assim, a paradiplomacia deixa de ser compreendida apenas como uma estratégia de projeção internacional e passa a constituir um mecanismo de enfrentamento de problemas públicos locais (Jatobá, 2011). Nesse sentido, a internacionalização dos governos locais passa a ser compreendida como um instrumento de formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento de desafios urbanos complexos.

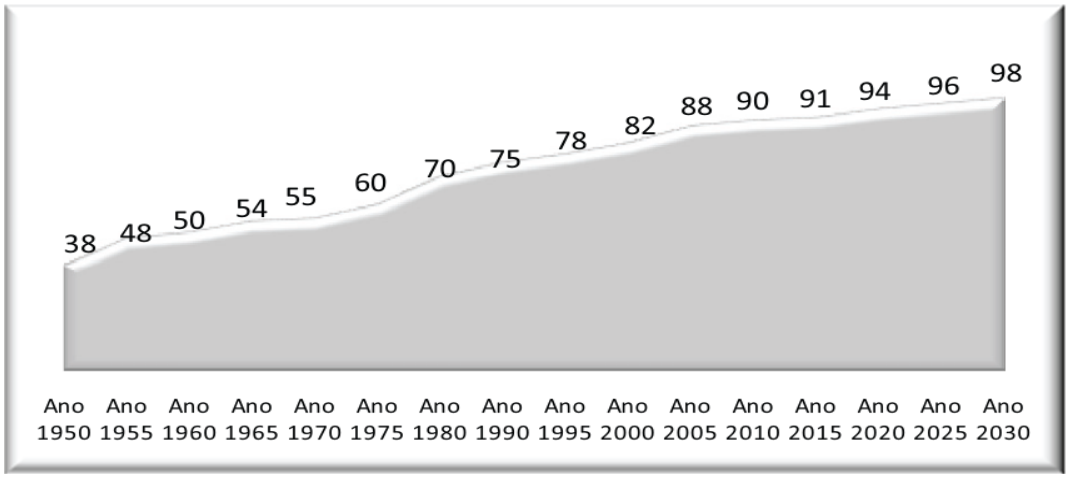
Nesse contexto, segundo os apontamentos de Dupas (2007), nos últimos 50 anos, a população brasileira saltou de 12 milhões para 130 milhões de pessoas, como resultado de vários fatores, tais como: a mudança no padrão tecnológico das populações rurais e a própria dinâmica demográfica. O autor ainda enfatiza que:

> Essa migração originou principalmente os cinturões de pobreza urbanos, em especial os metropolitanos, constituindo imenso estoque de reserva de mão-de-obra não-qualificada e mal acomodada no subemprego. A face da pobreza no Brasil passou a ser predominantemente metropolitana (Dupas, 2007, p. 14).

Diante desse cenário, o crescimento das desigualdades urbanas e da vulnerabilidade socioambiental amplia a necessidade de planejamento territorial e do fortalecimento das capacidades institucionais capazes de responder a desafios cada vez mais complexos (Jatobá, 2011). É justamente nesse ambiente que iniciativas internacionais voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável, como a ICES, ganham relevância. Ao oferecer metodologias, indicadores e apoio técnico para o planejamento urbano, a ICES constitui um importante instrumento de cooperação internacional por meio do qual municípios como João Pessoa fortalecem suas capacidades institucionais para enfrentar problemas cuja manifestação é local, mas cujas causas e soluções dialogam com agendas globais, especialmente aquelas relacionadas às mudanças climáticas e ao desenvolvimento urbano sustentável.

Essa tendência de concentração populacional nos centros urbanos é confirmada por dados das Nações Unidas, que projetam a continuidade do processo de urbanização nas próximas décadas, indicando que, até 2030, os índices de urbanização serão ainda mais elevados, conforme apresentado na Figura 8.

Figura 8:Taxa de urbanização brasileira entre 1950 a 2030.



Fonte: UN- HABITAT (2007).

Além dos desafios decorrentes da urbanização acelerada, a intensificação da globalização econômica também passou a produzir impactos significativos sobre os territórios urbanos. O processo de internacionalização da economia local – com contínuas aquisições de empresas nacionais por transnacionais e com velocidade das privatizações torna muito rápida a incorporação de padrões de produtividade global, afetando fortemente a lógica dos empregos locais (Dupas, 2007, p 132).

Dentro desse panorama, o processo de globalização da economia e da privatização da infraestrutura pública acarreta uma tendência mundial ao aumento do desemprego formal, o que agravaria o fenômeno da exclusão social (Dupas, 2007). Nesse contexto, organismos internacionais passaram a reconhecer que o fortalecimento das capacidades institucionais dos governos locais constitui elemento indispensável para enfrentar os desafios produzidos pela urbanização acelerada e pela exclusão socioespacial. Conforme destaca a ONU-Habitat (2007),

> […] o crescimento urbano, o aumento da pobreza, a concentração da população, e as atividades espacialmente não planejadas têm exacerbado as complexidades da administração urbana. Há uma lacuna institucional e de capacidades gerenciais na implementação de medidas atenuadoras da pobreza e melhoria das favelas no corpo cívico urbano. Os governos das cidades precisam ser autorizados a ter as capacidades e habilidades para administrar a terceirização de serviços, parcerias público-privadas para desenvolvimento de infraestrutura, serviços efetivos de entrega e programas amenizadores da pobreza (UNI-HABITAT, 2007, p. 14, tradução nossa).

Desse modo, o fenômeno da paradiplomacia adquire maior relevância por evidenciar a crescente participação dos governos subnacionais na governança internacional, sem que isso implique, necessariamente, a substituição ou a supressão da competência do Estado nacional na condução da política externa. No âmbito do Brasil, Rodrigues (2004) aponta que devido ao dinamismo e protagonismo de algumas cidades brasileiras, a tendência, no longo prazo, “é que a ação internacional destas se torne um dos principais fenômenos de diplomacia no país, apesar da principal forma de diplomacia federativa ser, ainda hoje, aquela desenvolvida pelo Estado (União Federal)” (*apud* Ribeiro, 2009, p. 29).

Diante desse panorama, a paradiplomacia deixa de representar apenas uma estratégia de inserção internacional dos governos subnacionais para assumir também a função de instrumento de fortalecimento das capacidades institucionais voltadas ao enfrentamento de desafios urbanos contemporâneos (Jatobá, 2011). As discussões apresentadas, até então, evidenciaram que, diante da urbanização acelerada, das mudanças climáticas e da crescente interdependência entre os diferentes níveis de governança, a cooperação descentralizada, as redes de cidades e as parcerias estabelecidas com organismos internacionais ampliam a capacidade dos municípios de formular e implementar políticas públicas orientadas ao desenvolvimento sustentável e à melhoria da qualidade de vida da população.

As seções anteriores apresentaram os principais referenciais teóricos que fundamentam a análise da paradiplomacia contemporânea, abordando sua evolução conceitual, a atuação dos governos subnacionais, os mecanismos de cooperação descentralizada, as tipologias e os condicionantes da paradiplomacia, bem como o protagonismo crescente das cidades na governança global. Esses elementos constituem as categorias analíticas que orientam esta pesquisa e permitem compreender a atuação internacional do município de João Pessoa para além da mera projeção externa, como uma estratégia de fortalecimento institucional voltada ao enfrentamento de desafios urbanos complexos.

3 PARTICIPAÇÃO DE JOÃO PESSOA NA INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES) DO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID)

O presente capítulo tem como objetivo analisar a participação do município de João Pessoa na Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), considerando sua trajetória de inserção internacional e sua atuação como ator paradiplomático. Busca-se compreender de que forma a cooperação estabelecida entre o município e o BID contribuiu para o fortalecimento das capacidades institucionais locais, por meio do acesso a conhecimentos técnicos, metodologias, redes de cooperação e instrumentos de planejamento urbano sustentável. Nesse sentido, o capítulo busca evidenciar como a atuação internacional de João Pessoa se articula ao enfrentamento de desafios urbanos complexos, especialmente aqueles relacionados às mudanças climáticas, à gestão de riscos e à promoção do desenvolvimento sustentável.

Para tanto, inicialmente, apresenta-se a trajetória de inserção internacional de João Pessoa, destacando as principais iniciativas de cooperação, parcerias, redes e ações internacionais que contribuíram para sua consolidação como ator paradiplomático. Em seguida, aborda a ICES, seus fundamentos conceituais, sua metodologia e seus principais instrumentos operacionais, destacando sua configuração como mecanismo de cooperação internacional entre organismos multilaterais e governos subnacionais. Além disso, examina a implementação da iniciativa no Brasil, com ênfase nas parcerias institucionais e nos critérios de seleção das cidades participantes.

Por fim, analisa a participação de João Pessoa na ICES a partir de seu diagnóstico de sustentabilidade urbana, destacando os principais desafios identificados, a incorporação de metodologias e conhecimentos promovidos pelo BID e as contribuições da cooperação para o fortalecimento das capacidades institucionais municipais. Dessa forma, o capítulo estabelece a conexão entre a trajetória paradiplomática de João Pessoa, sua participação na ICES e os processos de planejamento urbano e fortalecimento institucional que serão aprofundados nos capítulos seguintes.

3.1 João Pessoa como ator paradiplomático contemporâneo

Como mencionado, a paradiplomacia contemporânea constitui um importante instrumento por meio do qual governos subnacionais ampliam sua capacidade de enfrentar desafios públicos que ultrapassam as fronteiras nacionais. A intensificação da urbanização, das mudanças climáticas e da interdependência entre os diferentes níveis de governança tem impulsionado cidades de distintos portes a estabelecer parcerias internacionais voltadas ao fortalecimento de suas capacidades institucionais. Nesse contexto, torna-se pertinente compreender de que maneira o município de João Pessoa reúne características que o qualificam como um ator paradiplomático contemporâneo.

João Pessoa é a capital do Estado da Paraíba, constituindo-se como o principal centro político-administrativo estadual e um dos mais importantes polos econômicos, turísticos e de prestação de serviços da região Nordeste. Localizada no extremo leste do continente americano, a cidade ocupa uma área territorial de 210,04 km² e possuía população de 833.932 habitantes no Censo Demográfico de 2022, com estimativa de 897.633 habitantes em 2025, apresentando elevada densidade demográfica, de aproximadamente 3.970 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2022).

Ainda segundo Censo Demográfico de 2022, a cidade de João Pessoa destaca-se pelo elevado nível de desenvolvimento humano (IDHM de 0,763) e por sua relevância econômica, apresentando Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R$ 34.106,06, em 2022 (IBGE, 2022). O município também exerce papel estratégico na economia paraibana em razão da expressiva participação dos setores de comércio, serviços e turismo, atividades que intensificam a demanda por infraestrutura urbana, mobilidade, saneamento, preservação ambiental e planejamento territorial.

Para Froio (2020), em relação à atuação internacional, os municípios paraibanos possuem uma atuação baixa e / ou recente, sendo João Pessoa a cidade com mais destaque. Isso se justifica pelo entendimento de que a área de relações internacionais no âmbito municipal ainda encontra limitações, especialmente no que se refere ao conhecimento sobre as oportunidades existentes na atuação internacional municipal e nos possíveis benefícios para a localidade (Froio; Medeiros, 2020).

A inserção internacional de João Pessoa remonta à década de 1980, com a celebração do primeiro marco da cooperação internacional - um convênio entre a

Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI), atualmente denominada Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), e o Governo Federal, durante a gestão do prefeito Wilson Leite Braga. A iniciativa tinha como principal objetivo promover a revitalização do Centro Histórico da cidade (Azevedo, 2017, *apud* Medeiros, 2020).

Destacam-se, ainda, acordos de irmanamento realizados entre João Pessoa e a cidade de Ovar (Portugal). Essa geminação possui uma trajetória de aproximadamente três décadas. O primeiro ato formal dessa parceria foi celebrado em 1993, na capital paraibana. Posteriormente, em 31 de maio de 1996, na cidade de Ovar, onde foi oficialmente consolidada, tendo como principal finalidade o fortalecimento do intercâmbio cultural entre os dois municípios (Câmara Municipal de Ovar, 2023). Em 2002, foi assinada novamente para possibilitar o intercâmbio de musicistas entre ambas as cidades. Outros acordos foram realizados com a cidade de Boca Ráton nos Estados Unidos, em 2017, na área de intercâmbio cultural, conhecimento e ensino, e políticas empresariais; com a cidade de Ushuaia na Argentina, em 2018, para a ocorrência de feiras internacionais de turismo (Medeiros, 2020).

João Pessoa, em 2008, também foi inserida no Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM) do Governo Federal, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Caixa Econômica Federal. No âmbito da Secretaria de Planejamento, a implementação do programa contou com uma equipe de consultores externos contratada pelo município para prestar apoio técnico na execução dos recursos e no cumprimento das exigências estabelecidas pelo BID e pela Caixa Econômica Federal. A aproximação institucional entre a Prefeitura de João Pessoa e o BID, estabelecida no âmbito do PNAFM, contribuiu para a construção da proposta de participação do município na Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (Medeiros, 2020; Froio, 2020).

A elaboração do Plano de Ação João Pessoa Sustentável teve início em 2010, ainda durante a gestão de Ricardo Coutinho, sendo posteriormente conduzida pelos prefeitos Luciano Agra (2010-2012) e Luciano Cartaxo (2013-2020). Em 2013, a administração municipal intensificou as articulações com o BID para viabilizar a adesão à ICES, iniciativa que previa uma operação de crédito de US$ 100 milhões destinada ao financiamento de projetos voltados ao desenvolvimento urbano sustentável, definidos a partir do diagnóstico realizado no Plano de Ação (João

Pessoa, 2024). Essa parceria constituiu a primeira operação de crédito internacional contratada diretamente pelo município junto a um organismo financeiro multilateral.

Após a aprovação da candidatura de João Pessoa e a conclusão do Plano de Ação, a operação de crédito cumpriu os trâmites legais exigidos pelo Governo Federal e foi autorizada pelo Senado Federal em 2018. Esse percurso demonstra que a participação prévia do município em programas financiados pelo BID contribuiu para o fortalecimento de suas capacidades institucionais e técnicas, ampliando sua aptidão para formular, negociar e implementar projetos de cooperação internacional (Medeiros, 2020; Froio, 2020). Ao mesmo tempo, evidencia um processo de amadurecimento da atuação paradiplomática de João Pessoa, marcada pela consolidação de capacidades administrativas e pelo estabelecimento de relações permanentes com organismos internacionais.

Além da cooperação financeira estabelecida com organismos multilaterais, a inserção internacional de João Pessoa também passou a se desenvolver por meio da participação em redes internacionais de cidades. Nesse contexto, destaca-se o ingresso do município, em 2017, na Rede de Cidades Criativas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). A capital paraibana foi reconhecida como um importante polo de valorização do artesanato e da cultura popular por meio de iniciativas que fortalecem a produção artesanal, promovem a identidade cultural e impulsionam o desenvolvimento local (João Pessoa, 2020).

Entre essas ações destacam-se o Salão de Artesanato da Paraíba, principal evento regional do setor, a Rota dos Ateliês, que aproxima o público dos processos criativos dos artesãos, e programas como o Artesãos João Pessoa e o Programa Artesanato Paraibano (PAP), voltados ao apoio da cadeia produtiva, à capacitação, à preservação dos saberes tradicionais e à ampliação da visibilidade do artesanato em âmbito nacional e internacional. Essas iniciativas reforçam o compromisso do município com a melhoria das condições de vida dos artesãos e com a consolidação de João Pessoa como Cidade Criativa do Artesanato e da Arte Popular (UNESCO, s. a.). Além de conferir reconhecimento internacional ao município, a participação na Rede de Cidades Criativas fortalece a cooperação entre cidades, favorece a circulação de boas práticas e amplia as oportunidades de intercâmbio e desenvolvimento de políticas públicas voltadas à economia criativa.

Para além da participação em redes internacionais, a paradiplomacia de João Pessoa também se materializa por meio da realização de missões oficiais e da participação em feiras e fóruns internacionais, utilizados como instrumentos de promoção do turismo, intercâmbio de boas práticas e fortalecimento da cooperação internacional**.** Entre as principais iniciativas, destacam-se a participação em feiras internacionais de turismo na Holanda e em Portugal (2009), no evento *Future City*, promovido pelo Governo do Japão (2013), na missão oficial à cidade de Montreal (2018) e no XII Fórum de Cidades Criativas da UNESCO, na Polônia (2018). Essas ações ampliaram a visibilidade internacional do município e contribuíram para sua consolidação como ator paradiplomático, culminando, entre outros resultados, na escolha de João Pessoa como sede da Feira Internacional de Economia Criativa em 2018 (Medeiros, 2020).

A atuação paradiplomática de João Pessoa também se manifesta na ampliação de suas parcerias com organismos internacionais de cooperação. Em 2022, o município estabeleceu uma cooperação com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, que aprovou financiamento para a elaboração de projetos voltados à mobilidade urbana e à revitalização do Rio Jaguaribe (A União, 2024). A iniciativa resultou de articulações institucionais desenvolvidas durante missão oficial à Espanha e contemplou João Pessoa como um dos poucos municípios brasileiros selecionados pelo programa, além de incluir apoio técnico para a elaboração dos projetos executivos, ampliando a capacidade do município de captar financiamentos internacionais destinados ao desenvolvimento urbano sustentável Jaguaribe (A União, 2024).

Apesar da ampliação de sua inserção internacional, João Pessoa não dispõe de um órgão ou estrutura administrativa específica responsável pela coordenação de sua atuação internacional. As iniciativas paradiplomáticas desenvolvem-se de forma descentralizada, sendo conduzidas pelas secretarias municipais conforme suas respectivas áreas de competência, com destaque para as Secretarias de Turismo, Receita e Educação e Cultura (Medeiros, 2020). Essa configuração evidencia a ausência de uma política institucionalizada de internacionalização, fazendo com que a agenda internacional do município seja construída de maneira fragmentada e fortemente condicionada às iniciativas dos gestores públicos, à participação em eventos internacionais ou às oportunidades de cooperação apresentadas por parceiros externos (Medeiros, 2020; Froio; Medeiros, 2020).

Em síntese, observa-se que João Pessoa apresenta os principais atributos associados à paradiplomacia contemporânea: atuação em redes internacionais, cooperação técnica com organismos multilaterais, celebração de acordos de geminação, participação em missões internacionais, captação de recursos externos e desenvolvimento de capacidades institucionais voltadas à implementação de políticas públicas (Medeiros, 2020). Apesar da ausência de um órgão específico de relações internacionais, a cidade consolidou uma inserção internacional crescente e diversificada, demonstrando que governos locais podem atuar como atores relevantes da governança global.

Desse modo, a atuação internacional dos governos locais deve ser compreendida à luz da interdependência complexa, da governança multinível e da cooperação descentralizada, afastando-se de interpretações que a restringem à mera projeção externa ou à competição entre territórios. As discussões acerca das tipologias, dos condicionantes e dos mecanismos de atuação paradiplomática forneceram as categorias analíticas que orientarão a presente pesquisa.

3.2 A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES): fundamentos conceituais e metodológicos

A crescente urbanização mundial e os desafios decorrentes do desenvolvimento urbano acelerado têm demandado novas abordagens e instrumentos de gestão pública que transcendem as fronteiras nacionais tradicionais. Neste contexto, a paradiplomacia emerge como um fenômeno relevante nas relações internacionais contemporâneas, caracterizando-se pela atuação internacional de governos subnacionais em busca de soluções para problemas locais através da cooperação descentralizada (Soldatos, 1990; Duchacek, 1990).

A Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) surge representando um marco significativo na cooperação internacional voltada para o desenvolvimento urbano sustentável na América Latina e Caribe. Esta iniciativa exemplifica como organismos multilaterais podem atuar diretamente com governos locais, promovendo uma forma de diplomacia que transcende os canais tradicionais da política externa nacional (BID, 2013).

Para compreender a proposta da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), torna-se necessário delimitar os dois conceitos que estruturam sua

denominação. Segundo Ibrahim *et al.* (2019), uma cidade emergente pode ser compreendida como uma área urbana de porte intermediário em termos populacionais, caracterizada por crescimento demográfico e econômico relativamente elevado e contínuo. Essas cidades encontram-se em processo de expansão e transformação, apresentando tendências demográficas e econômicas que, ao mesmo tempo em que criam oportunidades de desenvolvimento, ampliam as demandas por infraestrutura, serviços públicos, planejamento territorial e capacidade institucional.

De acordo com o BID (2014, p. 6), cidades emergentes são áreas urbanas que são classificadas como médias, de acordo com a população total de cada país, e que, além disso, apresentam um crescimento populacional e econômico sustentado, em um ambiente de estabilidade social e governança. A escolha dessas cidades médias segue três critérios:

> [...] a primeira, que é possível essas cidades modificarem suas ações rumo a um desenvolvimento urbano ordenado; segundo, que mesmo diante de tendências de crescimento populacional e econômico, ainda se encontram num patamar que viabiliza a exploração de economias de escala, o controle dos custos de aglomeração e elevação da eficiência; em terceiro lugar, “essas cidades têm uma escala que facilita a eficácia das intervenções orientadas à sustentabilidade” (Santos; Pereira; Fonseca, 2017, p. 7; BID, 2014, p. 6).

Por sua vez, conforme Cardoso e Pacífico (2022), cidades sustentáveis são aquelas que priorizam a implementação de um conjunto de práticas e infraestruturas orientadas pelos princípios do desenvolvimento sustentável, estabelecidos no Relatório Brundtland, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), e posteriormente incorporados à Agenda 21, plano de ação global adotado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada em 1992. Nessa perspectiva, a sustentabilidade das cidades envolve não apenas a dimensão ambiental, mas também a promoção e a garantia de direitos individuais e sociais.

Essa compreensão aproxima-se da perspectiva da UNESCO (s.d.), que caracteriza as cidades sustentáveis como espaços urbanos planejados para minimizar os impactos ambientais e, simultaneamente, promover a equidade social e a viabilidade econômica, por meio de estratégias como infraestrutura verde, sistemas eficientes de transporte público e espaços comunitários inclusivos. Desse modo, enquanto o caráter emergente está associado às transformações demográficas,

econômicas e urbanas experimentadas pelas cidades, a sustentabilidade refere-se à capacidade de conduzir essas transformações de maneira ambientalmente responsável, socialmente inclusiva e institucionalmente planejada. A articulação entre essas duas dimensões fundamenta a proposta da ICES, direcionada ao fortalecimento do planejamento e da gestão urbana diante dos desafios decorrentes do crescimento das cidades.

Uma cidade é reconhecida como sustentável se

> oferece uma boa qualidade de vida aos seus cidadãos, minimiza seus impactos sobre a natureza, preserva seus ativos ambientais e físicos para gerações futuras e, por meio disso, promove sua competitividade. Ademais, ela conta com um governo local que tem capacidade fiscal e administrativa para cumprir com as suas funções urbanas com a participação ativa dos cidadãos (BID, 2014, p. 4).

Na perspectiva adotada pelo BID, portanto, a sustentabilidade urbana articula dimensões ambientais, sociais, econômicas e institucionais, atribuindo à capacidade fiscal e administrativa dos governos locais papel relevante na construção de cidades sustentáveis (BID, 2014).

A criação da ICES também pode ser compreendida à luz das transformações discutidas no Capítulo 1. A crescente complexidade dos desafios urbanos e ambientais fortaleceu a atuação de organismos multilaterais e governos locais em redes de cooperação internacional, fenômeno explicado pela interdependência complexa de Keohane e Nye (2001) e pelo multicentrismo de Rosenau (1990). Nesse contexto, a ICES constitui um mecanismo institucional que aproxima cidades e organismos internacionais para enfrentar problemas compartilhados, evidenciando uma manifestação contemporânea da paradiplomacia subnacional.

A ICES foi criada pelo BID, em 2010, como resposta aos desafios crescentes enfrentados pelas cidades de médio porte na América Latina e Caribe. No Brasil, para fins de aplicação da metodologia, são consideradas cidades de médio porte aquelas com população entre 100 mil e 2 milhões de habitantes, de acordo com os parâmetros demográficos do IBGE. Já a condição de cidade emergente está associada à existência de crescimento populacional positivo em relação ao contexto nacional, acompanhado por indicadores relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ao PIB *per capita*, à qualidade institucional e à governabilidade (BID, 2014).

O contexto de criação da ICES reflete uma compreensão ampliada do papel das cidades no desenvolvimento regional e na agenda global de sustentabilidade

(BID, 2013). A América Latina e o Caribe experimentaram um processo acelerado de urbanização nas últimas décadas, com a população urbana passando de 41% em 1950 para mais de 80% atualmente, tornando-se a região mais urbanizada do mundo em desenvolvimento. Este processo de urbanização, embora tenha contribuído para o crescimento econômico regional, também gerou desafios significativos em termos de sustentabilidade ambiental, inclusão social e governança urbana (Cepal, 2018).

Aguiar *et al.* (2023) acrescentam que, nos países periféricos, a urbanização acelerada e, muitas vezes, desordenada intensificou a pressão sobre os recursos naturais e ampliou os desafios relacionados ao planejamento urbano. Nesse contexto, o crescimento das cidades passou a exigir políticas e instrumentos de planejamento capazes de conciliar desenvolvimento urbano, inclusão social e sustentabilidade ambiental.

O BID identificou que as cidades emergentes enfrentam desafios comuns relacionados à: sustentabilidade ambiental, desenvolvimento urbano, sustentabilidade fiscal e governança. A primeira pode ser compreendida como a capacidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a conservação dos recursos naturais e dos ecossistemas, assegurando que sua utilização no presente não comprometa sua disponibilidade e suas funções ambientais no futuro (ONU, 2016). O desenvolvimento urbano, por sua vez, refere-se ao processo de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano, orientado por instrumentos de planejamento das cidades (Cardoso; Pacífico, 2022). Na perspectiva da sustentabilidade, esse processo pressupõe a articulação entre desenvolvimento econômico, inclusão social e proteção ambiental, buscando promover cidades mais equilibradas e capazes de responder às necessidades da população (ONU, 2013).

Por fim, a sustentabilidade fiscal e a governança encontram-se articuladas, uma vez que a capacidade do poder público de manter o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do tempo também depende da qualidade das instituições responsáveis pela gestão dos recursos públicos. Instituições eficientes e mecanismos adequados de governança contribuem, nesse sentido, para a mobilização de receitas e para o fortalecimento da capacidade estatal de implementar políticas públicas de maneira sustentável (Ndiaye *et al.*, 2026).

Essas três dimensões se manifestam em problemas urbanos interdependentes, como poluição do ar e da água, gestão inadequada de resíduos sólidos, vulnerabilidade diante de desastres socioambientais, déficit habitacional, mobilidade

urbana deficiente, desigualdade social e fragilidade das finanças municipais (BID, 2013). Entre esses desafios, destaca-se o crescimento urbano acelerado e frequentemente desordenado, que favorece a expansão da ocupação sobre áreas ambientalmente sensíveis, amplia os déficits de infraestrutura e serviços urbanos e intensifica a exposição da população aos riscos.

Embora a urbanização tenha contribuído para o desenvolvimento econômico regional, a forma como esse processo ocorreu também produziu externalidades capazes de comprometer a sustentabilidade urbana no longo prazo (Carrera-Marquis, 2013). Nesse sentido, os desafios enfrentados pelas cidades emergentes não podem ser compreendidos de forma isolada, pois problemas ambientais, urbanos, fiscais e institucionais se sobrepõem e demandam respostas integradas de planejamento e gestão.

O segundo desafio se relaciona às mudanças climáticas e aos seus impactos diferenciados sobre as cidades. As cidades latino-americanas são simultaneamente contribuintes e vítimas das mudanças climáticas, ao mesmo tempo em que enfrentam vulnerabilidades crescentes a eventos climáticos extremos. Essa vulnerabilidade assume particular relevância na América Latina e no Caribe, região que, embora responda por aproximadamente 10% das emissões globais de gases de efeito estufa, apresenta elevada exposição aos impactos das mudanças climáticas e aos desastres socioambientais (Villarreal, 2022). Entre esses impactos destacam-se inundações, secas, furacões, elevação do nível do mar e alterações nos oceanos, com consequências sociais e econômicas para as populações afetadas. Essa condição exige estratégias integradas de mitigação e adaptação que considerem as especificidades locais e as capacidades institucionais dos governos municipais (BID, 2014).

O terceiro desafio se refere às limitações da capacidade institucional dos governos locais para enfrentar problemas urbanos complexos. Muitas cidades da região carecem de capacidades técnicas, recursos financeiros e instrumentos de planejamento adequados para implementar estratégias efetivas de desenvolvimento urbano sustentável, limitação particularmente relevante em cidades de médio porte, como João Pessoa (ICES, 2013). No contexto brasileiro, Grin, Demarco e Abrucio (2021) destacam que as capacidades dos governos municipais envolvem diferentes dimensões relacionadas aos recursos e às estruturas disponíveis para formular e implementar políticas públicas.

Nesse sentido, a descentralização e a ampliação das responsabilidades atribuídas aos municípios não são necessariamente acompanhadas de capacidades institucionais homogêneas, de modo que diferenças nas estruturas administrativas, nos recursos disponíveis e nas condições de planejamento e gestão influenciam a capacidade dos governos locais de responder às demandas das políticas públicas.

No âmbito das políticas urbanas, Moreira *et al.* (2021) reforçam essa discussão ao destacarem que as capacidades estatais não se restringem à disponibilidade de recursos técnicos e administrativos, envolvendo também competências relacionadas à produção e interpretação de informações sobre o território e à coordenação entre diferentes setores e níveis governamentais. A natureza transversal dos problemas urbanos exige, portanto, mecanismos de articulação capazes de integrar diferentes áreas da administração pública. Desse modo, o enfrentamento de desafios como expansão urbana, desigualdades socioespaciais, vulnerabilidade diante de desastres e adaptação às mudanças climáticas depende não apenas de recursos financeiros, mas também da capacidade dos governos locais de produzir informações, planejar, coordenar atores e implementar políticas públicas de forma integrada.

É diante desse conjunto de desafios que se insere a proposta da ICES. A iniciativa foi concebida para endereçar estes desafios, por meio da implementação de uma abordagem inovadora que combina assistência técnica especializada, metodologias padronizadas de diagnóstico e planejamento, e apoio financeiro para implementação de projetos prioritários. A iniciativa se baseia no reconhecimento de que o desenvolvimento urbano sustentável requer uma abordagem integrada que considere simultaneamente múltiplas dimensões da sustentabilidade, superando a fragmentação setorial típica das intervenções tradicionais de desenvolvimento urbano (BID, 2010).

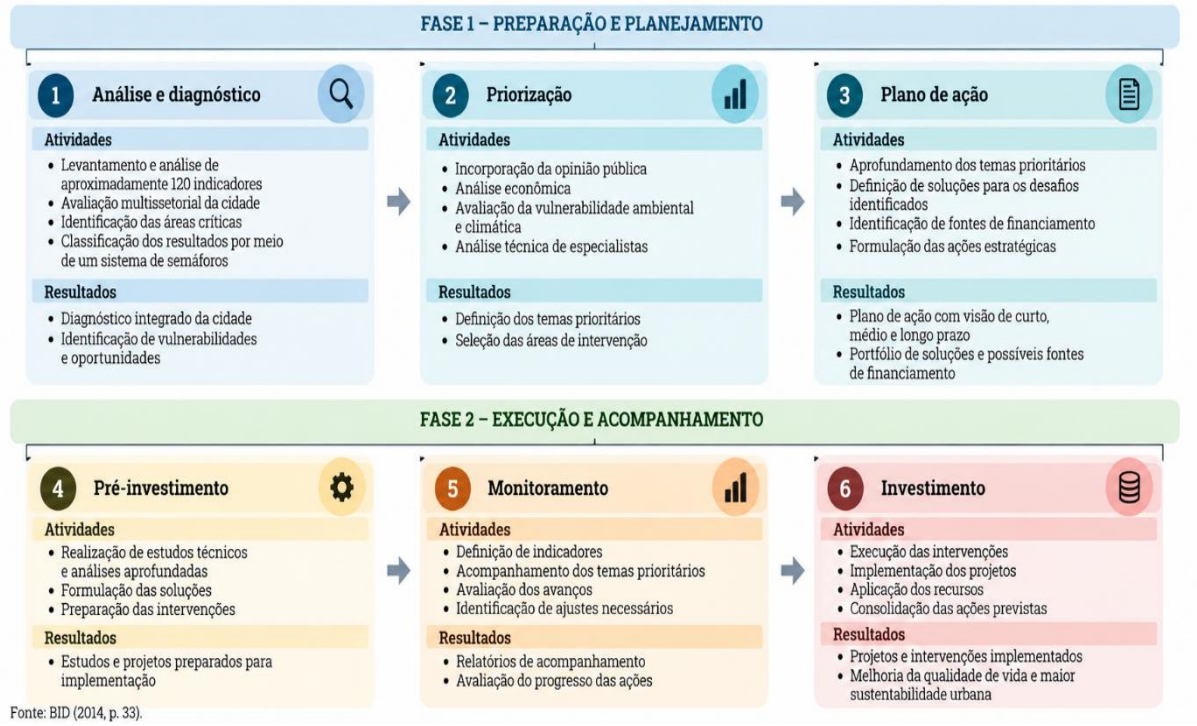
Nesse contexto, o BID cria a ICES como “[...] um programa de assistência técnica aos governos das cidades médias da ALC [América Latina e Caribe] que apresentam uma grande dinâmica de crescimento demográfico e econômico” (BID, 2014, p. 3), que comportam 77 cidades, sendo 6 brasileiras. No Brasil, aderiram a ICES as cidades de Goiânia-GO (2011), João Pessoa - PB (2013), Florianópolis - SC (2014), Palmas - TO (2014), Vitória - ES (2014) e Três Lagoas - MS (2016).

Diante dessas ponderações, a criação da ICES representa uma inovação na abordagem do BID ao desenvolvimento urbano, caracterizando-se por uma metodologia integrada que considera simultaneamente múltiplas dimensões da

sustentabilidade urbana. Esta abordagem contrasta com intervenções setoriais tradicionais, propondo uma visão holística do desenvolvimento urbano que reconhece as interconexões entre diferentes aspectos da vida urbana (Carrera-Marquis, 2013).

A ICES estrutura a sua metodologia de trabalho em sete fases, conforme exemplificado na figura 9, a seguir:

Figura 9: Fases, etapas, atividades e resultados na ICES



Fonte: Elaboração da autora com base em BID (2014, p. 33).

Essa estruturação contempla duas grandes fases, ou seja: a primeira, contempla a preparação, análise e diagnóstico, priorização e plano de ação; já a segunda etapa considera as fases de Pré-investimento, o monitoramento e por fim o investimento (BID, 2014, p. 13).

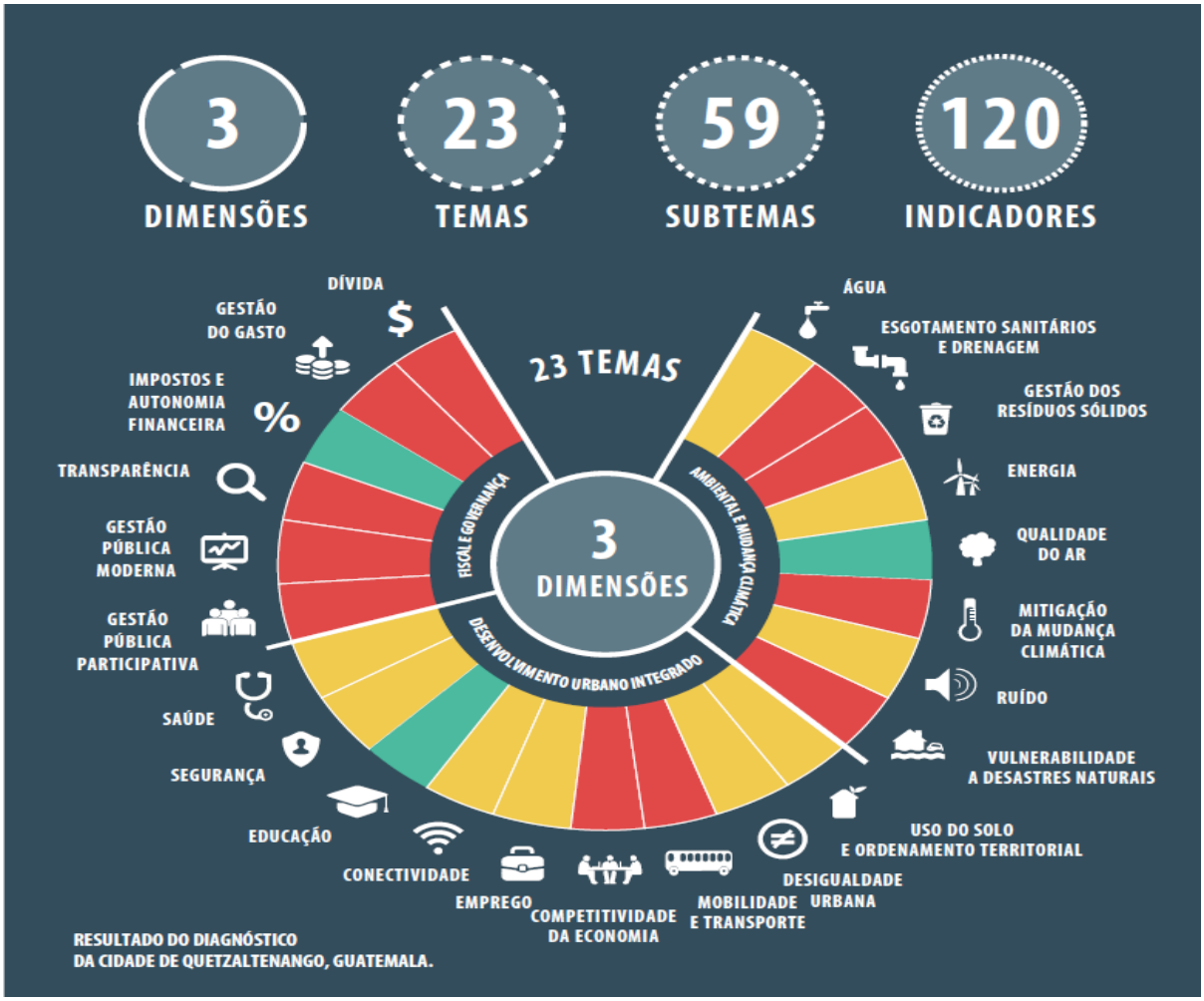
- Fase 1 - análise e diagnóstico: tem como objetivo primordial, identificar as áreas críticas que afetam a sustentabilidade da cidade. Para tanto, realiza-se uma avaliação multissetorial do território com indicadores quantitativos e qualitativos. Estando de posse desses indicadores, realiza-se um levantamento desses dados comparando-os os valores referência do BID para a América Latina e Caribe. Uma vez contemplado esse resultado comparativo, “cada indicador é classificado de acordo com um sistema de semáforos: (I) verde: a

cidade mostra bom desempenho; (II) amarelo: o desempenho da cidade poderia melhorar; e (III) vermelho: a situação da cidade é crítica e é necessário atuar" (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p. 33).

- Fase 2 – priorização: procura-se estabelecer uma ordem de prioridade dos temas críticos para a sustentabilidade da cidade, a partir do diagnóstico da fase anterior. Essas prioridades são estabelecidas com base em quatro filtros: (I) opinião pública (importância do tema para a sociedade local); (II) econômico (relaciona-se as áreas temáticas da ICES com os subfiltros do PIB, emprego e competitividade do município); (III) ambiental/mudança climática (vulnerabilidade à mudança do clima); (IV) técnico/valoração de especialistas (análise multicritério entre todas as áreas da ICES).
- Fase 3 – plano de ação: nesta fase, a finalidade é aprofundar a análise dos temas priorizados na fase anterior e identificar as soluções práticas que serão adotadas no Plano de Ação, incluindo as possíveis fontes de financiamento (não apenas os estudos do BID, mas também as soluções apresentadas pelas fontes locais, nacionais, multilaterais ou privadas etc.).
- Fase 4 – pré-investimento: nesta fase, inicia-se a execução do plano de Ação, realizando-se os estudos de pré-investimento na formulação de soluções concretas incluídas no Plano de Ação.
- Fase 5 – monitoramento: tem-se como objetivo principal "gerar um conjunto de indicadores de medição padronizados que permita realizar o seguimento dos temas identificados como prioritários nas fases anteriores, que deve ser gerido de maneira independente pela sociedade civil local" (Plano de Ação João Pessoa sustentável, 2014, p. 33).

Ainda na fase de análise e diagnóstico, dos principais problemas da cidade, o BID (2014, p. 39) evidencia que os indicadores a serem incorporados no Plano de Ação devem contemplar três dimensões de sustentabilidade, ou seja, as dimensões ambiental, urbana e fiscal. Vale salientar que as três dimensões agregam vinte e três temas, conforme a figura 10 a seguir.

Figura 10: As dimensões e temas da ICES



Fonte: BID (2014, p. 14).

Sob a perspectiva da paradiplomacia, a utilização dessa metodologia representa mais do que um instrumento de planejamento urbano. Conforme Soldatos (1990), uma das principais motivações para a atuação internacional dos governos subnacionais consiste justamente na busca por conhecimento técnico, recursos e capacitação institucional. No caso de João Pessoa, a adoção da metodologia da ICES evidencia que a cooperação estabelecida com o BID extrapola o financiamento de projetos, possibilitando a incorporação de indicadores, metodologias e boas práticas internacionais que fortalecem as capacidades institucionais do município para o planejamento e a gestão urbana sustentável.

Alguns desses temas contemplam elementos e indicadores previstos nos ODS, no entanto, alguns alguns desses indicadores serão analisados de forma mais aprofundada no capítulo seguinte. Vale ressaltar que este estudo se concentrará na análise dos indicadores de vulnerabilidades e desastres socioambientais, bem como

na mitigação das mudanças climáticas, uma vez que impactam direta ou indiretamente no desenvolvimento do município de João Pessoa.

A partir desses elementos, o conceito de cidades sustentáveis adotado pela ICES pode ser relacionado a partir de seu planejamento e sua gestão, incluindo-se nesse processo as três dimensões abordadas pelo ODS (ambiental, econômica e social), que mediante a incorporação desses indicadores contribuiria para uma boa governança sustentável da cidade (Culperstein, 2016, p. 149-150).

O quadro 4 fornece uma ideia geral sobre a distribuição das dimensões, pilares e temas inclusos no ICES, trazendo exemplos dos indicadores adotados pela ICES.

Quadro 4: Dimensões, pilares, temas e indicadores adotados pela ICES

Dimensão	**Pilar**	**Tema**	**N.º de indicadores**	**Indicador exemplo (unidade de medida)**
Sustentabilidade ambiental e mudança climática	Gestão do meio ambiente e consumo dos recursos naturais	Água	6	Continuidade do serviço de água (horas/dia)
		Esgotamento sanitário e drenagem	3	Porcentagem de moradias com ligação domiciliar ao sistema de esgotos
		Gestão dos resíduos sólidos	7	Vida remanescente útil das instalações do aterro sanitário (anos)
		Energia	8	Duração média das interrupções elétricas (horas/cliente)
	Mitigação dos gases de efeito estufa (GEE) e de outras formas de contaminação	Qualidade do ar	3	Índice de qualidade do ar (número)
		Mitigação da mudança climática	4	Existência e monitoramento de um inventário de gases de efeito estufa (GEE)
		Ruído	1	Existência, monitoramento e cumprimento de normas de poluição sonora (Sim/Não)
	Redução de vulnerabilidade a desastres naturais e adaptação à mudança climática	Vulnerabilidade a desastres naturais no contexto da mudança climática	8	Infraestrutura fundamental em situação de risco devido à construção inadequada ou à localização em áreas de risco não mitigáveis (porcentagem)

Sustentabilidade urbana	Controle do crescimento e melhora do habitat humano	Uso do solo e ordenamento territorial	8	Déficit quantitativo de moradia (porcentagem)
		Desigualdade urbana	3	Porcentagem de moradias localizadas em assentamentos informais (porcentagem)
	Promoção do transporte urbano sustentável	Mobilidade e transporte	12	Idade média da frota do transporte público (anos)
	Promoção do desenvolvimento econômico local competitivo e sustentável	Competitividade da economia	3	Dias para obter uma licença de negócios (número de dias)
		Emprego	2	Taxa de desemprego – média anual (porcentagem)
		Conectividade	3	Assinaturas de Internet de banda larga fixa (quantidade de assinaturas a cada 100 habitantes)
	Oferta de serviços sociais de alto nível e promoção de coesão social	Educação	9	Relação estudantes/docentes (estudantes/docentes)
		Segurança	7	Taxa de vitimização (porcentagem)
		Saúde	6	Expectativa de vida ao nascer (anos)
Sustentabilidade fiscal e governança	Mecanismos adequados do governo	Gestão pública participativa	3	Sessões públicas de prestação de contas por ano (número)
		Gestão pública moderna	4	Existência de um orçamento plurianual (Sim/Não e anos)
		Transparência	3	Porcentagem de contas da municipalidade que são auditadas (porcentagem)
	Gestão adequada da renda	Impostos e autonomia financeira	6	Recuperação do valor da prestação de serviços das empresas municipais (porcentagem)
	Gestão adequada da despesa	Qualidade da gestão do gasto	5	Gastos de capital como porcentagem do total de gastos (porcentagem)
	Gestão adequada das dívidas e das	Dívida	3	Passivos contingentes como porcentagem da

	obrigações fiscais			renda própria (porcentagem)

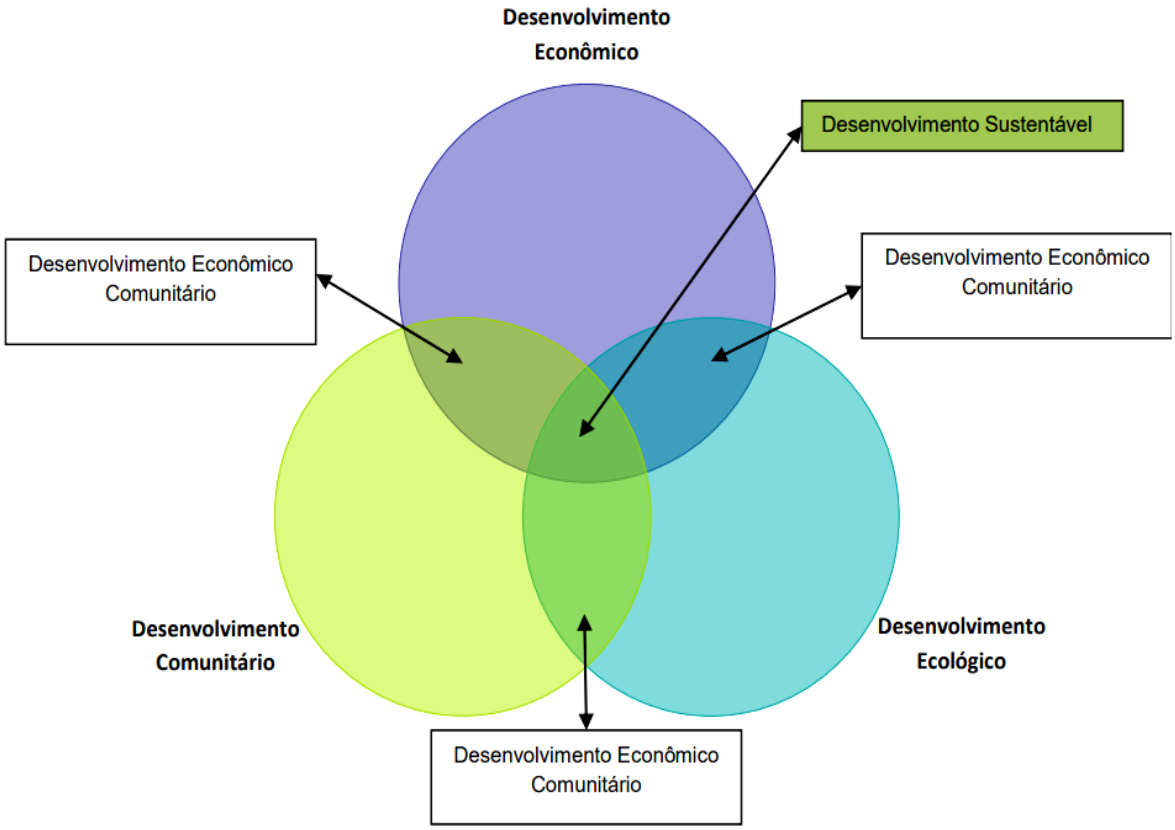
Fonte: Elaboração da autora com base em BID (2014, p. 17-18).

Esses indicadores abrangem três categorias, sinalizadas por um conjunto de cores que indicam a qualidade da gestão. A cor verde indica que a situação avaliada é adequada; a amarela sinaliza a necessidade de atenção; e a vermelha identifica situações críticas que demandam intervenção (BID, 2014, p. 18-19). É importante destacar que em alguns casos, é necessário analisar alguns temas em específico, para que se possam diagnosticar alguns temas relevantes para as cidades em questão. No caso de João Pessoa, poder-se-ia acrescentar o tema dos centros históricos e/ou turismo, já que são temáticas relevantes no contexto da cidade.

No que concerne a fundamentação conceitual da ICES, ancora-se em três pilares teóricos principais. O primeiro pilar se refere ao conceito de desenvolvimento sustentável, conforme a Comissão Brundtland, que enfatiza a necessidade de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às suas próprias necessidades. Este conceito é operacionalizado por meio da integração de considerações ambientais, sociais e econômicas no planejamento urbano (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988).

O segundo pilar se baseia no conceito de cidades sustentáveis, que emergiu como uma resposta específica aos desafios da urbanização global. Este conceito enfatiza a necessidade de promover formas de desenvolvimento urbano que sejam ambientalmente responsáveis, socialmente inclusivas e economicamente viáveis, conforme a figura 11 abaixo.

Figura 11: Desenvolvimento sustentável



Fonte: Adaptado de Newman e Kenworthy (1999).

As cidades sustentáveis são caracterizadas por sistemas urbanos eficientes, uso responsável dos recursos naturais, qualidade de vida elevada para todos os cidadãos, e capacidade de adaptação a mudanças e choques externos (Newman; Kenworthy, 1999). Por esse motivo, “pensar e planejar a cidade com foco na sustentabilidade é buscar alternativas para aumentar a eficiência no uso de energia e matéria, reduzir a quantidade de novos aportes, aumentar a reciclagem e reduzir a produção de resíduos” (Milaneze; Rosso; Neto, 2012).

A compreensão das cidades como ecossistemas permite aprofundar essa discussão sobre o desenvolvimento urbano sustentável. Nessa perspectiva, Newman e Kenworthy (1999) estabelecem uma analogia entre o processo de sucessão ecológica e a evolução dos sistemas urbanos, argumentando que cidades mais sustentáveis tendem a reproduzir características observadas em ecossistemas maduros, como maior eficiência no uso de recursos, reciclagem de materiais e menor desperdício. O quadro 5 sintetiza essa relação, comparando as características de ecossistemas jovens e maduros com os modelos de cidades em processo de

desenvolvimento sustentável, evidenciando a transição de um padrão baseado no elevado consumo de recursos para outro orientado pela eficiência, pela reciclagem e pelo uso racional da energia e dos materiais.

Quadro 5: Características para ecossistemas jovens e maduros e suas aplicações para o desenvolvimento sustentável para cidades

Ecossistemas de Sucessão		**Cidades em Desenvolvimento Sustentável**	
ECOSSISTEMAS JOVENS	**ECOSSISTEMAS MADUROS**	**CIDADES JOVENS**	**CIDADES MADURAS**
Alta atividade fotossintética bruta e baixa eficiência.	Redução da atividade fotossintética bruta e alta eficiência.	Alta energia e baixa eficiência.	Redução da energia e alta eficiência.
Perda de nutrientes	Reciclagem de nutrientes	Perda de nutrientes e materiais	Reciclagem de nutrientes e materiais

Fonte: Elaboração da autora com base em Newman e Kenworthy (1999, p. 15).

Conforme demonstrado no quadro 5, o desenvolvimento sustentável pressupõe a evolução dos sistemas urbanos para modelos mais eficientes e resilientes, nos quais a redução do desperdício, a reciclagem de recursos e o uso racional da energia tornam-se elementos centrais do planejamento urbano. Essa perspectiva fundamenta a metodologia da ICES, que busca fortalecer a capacidade das cidades de promover um desenvolvimento integrado, conciliando eficiência ambiental, qualidade de vida e fortalecimento institucional (BID, 2014).

O terceiro pilar se fundamenta no conceito de governança urbana, que reconhece a importância da qualidade das instituições e dos processos decisórios para o sucesso das políticas urbanas. A governança urbana efetiva se caracteriza por transparência, participação cidadã, responsabilização, eficiência e capacidade de coordenação entre diferentes atores e níveis de governo. Este conceito é particularmente relevante no contexto latino-americano, onde os déficits de governança constituem frequentemente obstáculos significativos ao desenvolvimento urbano sustentável (Pierre, 2011).

A inovação conceitual da ICES reside na integração sistemática destes três pilares em uma metodologia operacional que pode ser aplicada de forma padronizada em diferentes contextos urbanos. Esta integração supera as limitações das abordagens setoriais tradicionais, proporcionando uma visão holística do

desenvolvimento urbano que reconhece as interconexões complexas entre diferentes aspectos da vida urbana. A articulação entre desenvolvimento sustentável, sustentabilidade urbana e governança constitui, portanto, a base conceitual da ICES. A operacionalização desses princípios ocorre por meio de uma metodologia estruturada em dimensões, indicadores, etapas de diagnóstico, priorização e planejamento, cuja arquitetura será examinada na seção seguinte.

3.3 Arquitetura metodológica e operacionalização da ICES/BID

A metodologia da ICES constitui o elemento central da iniciativa, proporcionando um *framework* sistemático e replicável para diagnóstico, planejamento e implementação de estratégias de desenvolvimento urbano sustentável. Esta metodologia foi desenvolvida por meio de um processo colaborativo que envolveu especialistas internacionais, representantes do BID, e experiências piloto em cidades da região, resultando em um instrumento técnico robusto e adaptado às especificidades do contexto latino-americano (ICES, 2013).

A estrutura metodológica da ICES se organiza em torno de três dimensões fundamentais da sustentabilidade urbana, cada uma abordando aspectos específicos, mas interconectados do desenvolvimento urbano. Santos, Pereira e Fonseca (2017) ressaltam o caráter integrador e multidisciplinar dessa estrutura, uma vez que a ICES articula as dimensões ambiental e de mudança climática, urbana e fiscal e de governança, incorporando explicitamente a dimensão institucional ao tratamento da sustentabilidade urbana.

A primeira dimensão, sustentabilidade ambiental e mudança climática, reconhece que as cidades são sistemas complexos que interagem intensamente com o meio ambiente, sendo simultaneamente dependentes de recursos naturais e geradoras de impactos ambientais significativos (BID, 2014).

Esta dimensão abrange sete áreas temáticas principais: qualidade do ar, gestão de resíduos sólidos, gestão de águas, energia, ruído, mitigação de gases de efeito estufa, e vulnerabilidade a desastres socioambientais. Cada área temática é operacionalizada por meio de indicadores específicos que permitem a mensuração objetiva da performance urbana e a identificação de áreas prioritárias para intervenção. A qualidade do ar, por exemplo, é avaliada por meio de indicadores como concentração de material particulado (PM10 e PM2.5), concentração de dióxido de

nitrogênio (NO2), e existência de sistemas de monitoramento da qualidade do ar (ICES, 2013).

A gestão de resíduos sólidos é avaliada por meio de indicadores como cobertura de coleta de resíduos sólidos, disposição final adequada de resíduos sólidos, tratamento de resíduos sólidos, e recuperação de resíduos sólidos. Estes indicadores refletem o reconhecimento de que a gestão inadequada de resíduos constitui um dos principais problemas ambientais urbanos na região, com impactos significativos sobre a saúde pública, a qualidade ambiental e a sustentabilidade urbana (BID, 2014).

A etapa de priorização constitui um dos elementos centrais da metodologia da ICES, pois permite identificar quais problemas urbanos demandam intervenção prioritária, considerando não apenas a gravidade das vulnerabilidades identificadas, mas também seus impactos sobre o desenvolvimento econômico e social do município (Carvalho, 2026). Para essa definição, a metodologia articula os temas críticos diagnosticados com indicadores de desempenho urbano e sua relação com o PIB, possibilitando hierarquizar as áreas que devem receber maior atenção na elaboração do Plano de Ação. A tabela 1 apresenta essa relação entre os temas críticos e seus respectivos vínculos com o PIB, evidenciando os critérios utilizados para orientar a priorização das intervenções.

Tabela 1: Priorização e vínculos entre temas críticos e o PIB

Área de ação/Setores	PIB	Emprego	Competitividade	Total	Nível 1 a 5
Sustentabilidade Ambiental e Mudança Climática	**8**	**9**	**2**	**77**	**26**
Água	5,00	5,00	1,82	12	3,9
Esgotamento sanitário e drenagem	5,00	4,98	0,68	11	3,6
Gestão de resíduos sólidos	5,00	4,98	0,91	11	3,6
Energia	5,00	5,00	2,73	13	4,2
Qualidade do ar	1,08	5,00	0,68	7	2,3
Mitigação da mudança climática	2,75	1,97	0,68	5	1,8
Ruído	3,33	3,76	0,23	7	2,4
Vulnerabilidade a desastres naturais e mudança climática	5,00	5,00	1,14	11	3,7
Sustentabilidade Urbana	**6,27**	**6,42**	**3,38**	**112**	**37**

Uso do solo/ordenamento territorial	5,00	5,00	1,36	11	3,8
Desigualdade urbana	3,92	4,98	0,68	10	3,2
Mobilidade/transporte	5,00	4,98	2,50	12	4,2
Competitividade da economia	5,00	5,00	4,77	15	4,9
Emprego	5,00	5,00	4,09	14	4,7
Conectividade	5,00	4,98	3,41	13	4,5
Educação	5,00	4,98	4,09	14	4,7
Segurança	5,00	5,00	1,36	11	3,8
Saúde	5,00	5,00	1,36	11	3,8
Sustentabilidade Fiscal e Governança	**5,00**	**5,61**	**3,47**	**56**	**19**
Gestão pública participativa	3,92	5,00	2,05	11	3,7
Gestão pública moderna	5,00	5,00	4,09	14	4,7
Transparência	1,67	1,22	3,18	6	2,0
Impostos e autonomia financeira	5,00	1,22	2,73	9	3,0
Gestão do Gasto Público	1,67	5,00	1,14	8	2,6
Dívida	2,75	5,00	0,68	8	2,8
TOTAL	**6**	**7**	**3**	**16**	**5**

Fonte: BID (2014, p. 76).

Conforme demonstrado na tabela 1, a metodologia da ICES não prioriza os problemas urbanos apenas com base em sua gravidade, mas também considera seus impactos sobre a competitividade, a produtividade e o desenvolvimento econômico da cidade. Essa abordagem reforça a compreensão de que investimentos em mobilidade, saneamento, drenagem, gestão do risco e adaptação às mudanças climáticas produzem efeitos que extrapolam a dimensão ambiental, contribuindo também para o fortalecimento das capacidades institucionais e para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável (BID, 2014).

A gestão de águas é abordada por meio de indicadores como cobertura de água potável, cobertura de esgotamento sanitário, tratamento de águas residuais, e qualidade da água. Esta área temática reconhece que o acesso à água potável e ao saneamento básico constitui um direito humano fundamental e uma condição essencial para a saúde pública e a qualidade de vida urbana (ICES, 2013).

A segunda dimensão, desenvolvimento urbano sustentável, foca nos aspectos físicos, sociais e econômicos do desenvolvimento urbano, reconhecendo que a sustentabilidade urbana depende não apenas de fatores ambientais, mas também da

qualidade dos serviços urbanos, da eficiência dos sistemas de transporte, da inclusão social e da competitividade econômica (BID, 2014).

Esta dimensão abrange oito áreas temáticas: uso do solo e planejamento urbano, transporte e mobilidade urbana, competitividade da economia, habitação, serviços urbanos, tecnologia e conectividade, desigualdade urbana, e segurança cidadã. O uso do solo e planejamento urbano é avaliado através de indicadores como densidade populacional, crescimento urbano, planejamento urbano, e áreas verdes urbanas. Estes indicadores refletem o reconhecimento de que o planejamento urbano adequado constitui a base para o desenvolvimento urbano sustentável (ICES, 2013).

O transporte e mobilidade urbana são abordados por meio de indicadores como extensão de sistemas de transporte público, qualidade do transporte público, infraestrutura para transporte não motorizado, e congestionamento de tráfego. Esta área temática reconhece que a mobilidade urbana sustentável é fundamental para a qualidade de vida urbana, a competitividade econômica e a sustentabilidade ambiental (BID, 2014).

A habitação é avaliada por meio de indicadores como déficit habitacional, qualidade da habitação e acessibilidade à habitação. Esta área temática reconhece que o acesso à habitação adequada constitui um direito humano fundamental e uma condição essencial para a inclusão social e a estabilidade urbana (ICES, 2013).

A terceira dimensão, sustentabilidade fiscal e governança, aborda os aspectos institucionais e financeiros do desenvolvimento urbano, reconhecendo que a sustentabilidade urbana depende fundamentalmente da capacidade dos governos locais de mobilizar recursos, implementar políticas eficazes e manter relações transparentes e participativas com os cidadãos (BID, 2014). Essa dimensão institucional assume particular relevância na ICES, pois a existência de uma gestão pública administrativa e financeiramente estruturada é considerada condição para a promoção da sustentabilidade no âmbito local (Santos; Pereira; Fonseca, 2017).

Esta dimensão abrange oito áreas temáticas: gestão pública moderna, transparência, participação cidadã, sustentabilidade fiscal, competitividade da economia local, gestão de receitas, gestão de gastos e gestão da dívida. A gestão pública moderna é avaliada por meio de indicadores como planejamento estratégico, gestão por resultados, sistemas de informação, e capacidade técnica. Estes indicadores refletem o reconhecimento de que a modernização da gestão pública é fundamental para a efetividade das políticas urbanas (ICES, 2013).

A transparência é abordada através de indicadores como acesso à informação, prestação de contas, e auditoria externa. Esta área temática reconhece que a transparência constitui um elemento fundamental da boa governança e uma condição essencial para a legitimidade e efetividade das políticas públicas (BID, 2014).

A participação cidadã, no âmbito da ICES, refere-se à incorporação das percepções, demandas e interesses da população nos processos de diagnóstico, definição de prioridades e acompanhamento das políticas urbanas. Nesse sentido, Santos, Pereira e Fonseca (2017) destacam a importância atribuída pela iniciativa à inclusão dos cidadãos na discussão e definição das políticas urbanas locais. Essa participação é avaliada por meio de indicadores relacionados à existência de mecanismos de participação, consulta pública e orçamento participativo, partindo do entendimento de que o envolvimento da população contribui para a democracia local, a legitimidade das políticas públicas e a sustentabilidade das transformações urbanas (ICES, 2013).

Dantas *et al.* (2024) destacam que o núcleo metodológico da ICES se concentra especialmente nas etapas de análise e diagnóstico, priorização e elaboração do Plano de Ação, por meio das quais são identificados os principais desafios à sustentabilidade urbana, definidas as áreas prioritárias de intervenção e formuladas soluções técnicas e possibilidades de financiamento. Essas etapas, contudo, integram um processo operacional mais amplo de implementação da iniciativa.

Nesse sentido, a metodologia da ICES organiza-se em cinco fases sequenciais, cada uma com objetivos específicos, produtos definidos e critérios de qualidade estabelecidos. Esse processo busca assegurar rigor técnico, participação social e sustentabilidade política às intervenções propostas, permitindo sua adaptação às especificidades de cada contexto urbano sem comprometer a comparabilidade entre as cidades participantes (BID, 2014).

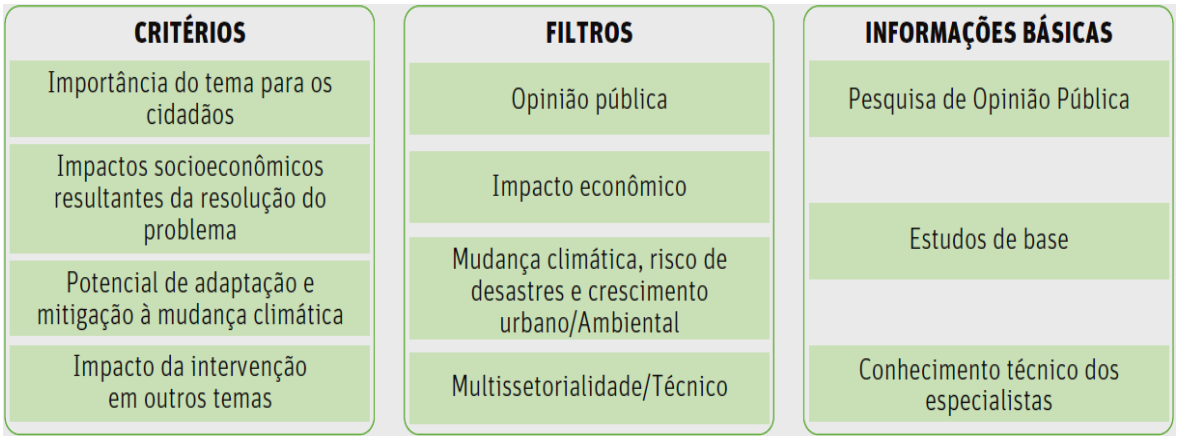
A primeira fase, denominada “diagnóstico rápido”, constitui a etapa fundamental de coleta e análise de dados sobre os 117 indicadores da ICES. Esta fase tem duração típica de 6 a 8 meses e envolve a mobilização de equipes técnicas multidisciplinares, incluindo especialistas em planejamento urbano, meio ambiente, economia urbana, finanças públicas e governança. O diagnóstico é realizado por meio de múltiplas fontes de informação, incluindo dados oficiais, pesquisas primárias, estudos técnicos especializados e consultas com *stakeholders* locais (ICES, 2013).

O produto principal desta fase é um relatório de diagnóstico que apresenta a situação da cidade em relação a cada um dos 117 indicadores, identificando pontos fortes, áreas problemáticas e lacunas de informação. Este relatório inclui também uma análise comparativa com outras cidades da região e com padrões internacionais de referência, proporcionando uma perspectiva contextualizada da performance urbana. Conforme mencionado anteriormente, o diagnóstico é complementado por um sistema de semáforos que classifica cada indicador como verde (situação adequada), amarelo (situação intermediária) ou vermelho (situação problemática), facilitando a identificação visual das prioridades (BID, 2014).

A segunda fase, denominada “priorização”, utiliza metodologias participativas para identificar as áreas temáticas de maior urgência e potencial de impacto. Esta fase tem duração típica de dois a três meses e envolve a realização de oficinas com *stakeholders* locais, incluindo representantes do governo municipal, sociedade civil, setor privado, academia e organizações internacionais. As metodologias utilizadas incluem análise multicritério, matriz de priorização, grupos focais e consultas públicas (ICES, 2013).

O processo de priorização considera múltiplos critérios, incluindo a gravidade dos problemas identificados, o potencial de impacto das intervenções, a viabilidade técnica e financeira das soluções, a capacidade institucional local e as preferências expressas pela população por meio de processos participativos. Este processo resulta na identificação de três a seis áreas temáticas prioritárias que orientarão o desenvolvimento dos estudos de pré-viabilidade e a formulação do plano de ação (BID, 2014), conforme sintetizado na figura 12.

Figura 12: Elementos para o processo de priorização



Fonte: BID (2014, p. 100).

A terceira fase, denominada “estudos de pré-viabilidade”, desenvolve análises técnicas, econômicas e ambientais detalhadas para as intervenções propostas nas áreas prioritárias. Esta fase tem duração típica de oito a doze meses e envolve a contratação de consultores especializados e instituições técnicas de reconhecida competência. Os estudos incluem análises de alternativas técnicas, estimativas de custos e benefícios, avaliações de impacto ambiental e social, e propostas de arranjos institucionais e financeiros (ICES, 2013).

Os estudos de pré-viabilidade seguem padrões internacionais de qualidade e incluem componentes como análise de demanda, dimensionamento técnico, análise de custos, análise de benefícios, avaliação econômica, avaliação ambiental, avaliação social, análise de riscos e proposta de implementação. Estes estudos proporcionam a base técnica sólida necessária para a tomada de decisões sobre investimentos e para a mobilização de recursos financeiros (BID, 2014).

A quarta fase, denominada “Plano de Ação”, integra os resultados das fases anteriores em um documento abrangente que estabelece a estratégia de desenvolvimento urbano sustentável da cidade. Esta fase tem duração típica de três a quatro meses e resulta na elaboração de um plano que inclui diagnóstico executivo, visão de futuro, objetivos estratégicos, ações prioritárias, cronograma de implementação, arranjos institucionais, estratégia de financiamento, e sistema de monitoramento e avaliação (ICES, 2013).

O Plano de Ação constitui o produto principal da participação na ICES e serve como instrumento de planejamento de médio e longo prazo para a cidade. Ele se constitui em um documento técnico que inclui a visão da cidade, uma avaliação de sustentabilidade multissetorial e propostas de projetos para melhorar seu desempenho Ele é estruturado de forma a facilitar sua integração com outros instrumentos de planejamento municipal, como planos diretores, planos plurianuais e orçamentos municipais (Dantas *et al.,* 2024).

O plano inclui também propostas específicas de projetos prioritários, com estudos de pré-viabilidade completos e estratégias de financiamento definidas (BID, 2014). No Plano de Ação constam: história e perfil da cidade; descrição da metodologia ICES; análise dos indicadores; estudos de base de mitigação da mudança climática, vulnerabilidade e crescimento urbano; definição de prioridades;

plano de ação; intervenções priorizadas; pré-investimento e financiamento a longo prazo; monitoramento cidadão; e principais descobertas (BID, 2014, p. 88).

Nesse sentido, a elaboração do Plano de Ação contempla os seguintes elementos (BID, 2014):

- Identidade e visão de longo prazo dos seus cidadãos: considera os elementos históricos e culturais que configuraram a identidade da cidade, mas também as informações que possam contribuir na maximização de seu desenvolvimento no longo prazo.
- Visão integral: considerando as dimensões nas quais os planos de ações são estruturados, esses elementos facilitam o processo no sentido de uma análise integral da condição da sustentabilidade da cidade, mas também propõe a priorização de intervenções multissetoriais que venham a ter um impacto na qualidade de vida dos cidadãos.
- Visão territorial: faz-se necessário que os processos de planejamento e desenvolvimento da cidade tenham um enfoque territorial correspondente com a visão multissetorial, a qual contribui para atingir as metas de sustentabilidade determinadas com sucesso.
- Cidades para as pessoas: um dos objetivos do desenvolvimento sustentável é construir cidades em que haja espaços públicos que possam ser usados como pontos de encontros para os cidadãos para facilitar suas interações e inclusões sociais.
- Desenvolvimento civil: é quando os cidadãos se sentem parte da comunidade e envolvidos no planejamento da área urbana em que vivem.

A quinta fase, denominada “implementação e monitoramento”, envolve a execução das ações propostas no Plano de Ação e o acompanhamento sistemático dos progressos alcançados. Esta fase tem duração variável, dependendo do escopo e complexidade das ações propostas, e pode se estender por vários anos. A implementação é apoiada pelo BID por meio de assistência técnica continuada, apoio à mobilização de recursos financeiros, e facilitação de intercâmbios com outras cidades participantes da ICES (ICES, 2013).

O monitoramento é realizado por meio de um sistema baseado nos mesmos 117 indicadores utilizados no diagnóstico inicial, permitindo a avaliação objetiva dos progressos alcançados e a identificação de necessidades de ajuste nas estratégias de implementação. O sistema de monitoramento inclui também mecanismos de

participação cidadã, garantindo que a população possa acompanhar e avaliar os resultados das ações implementadas (BID, 2014).

A compreensão da arquitetura metodológica da ICES demonstra que a iniciativa não se limita a um conjunto de indicadores ou instrumentos de avaliação, mas constitui um modelo de cooperação técnica voltado ao fortalecimento do planejamento urbano sustentável (Dantas *et al.,* 2024). Entretanto, a aplicação dessa metodologia depende de arranjos institucionais capazes de viabilizar sua implementação em diferentes contextos nacionais. Nesse sentido, torna-se necessário examinar como a ICES foi incorporada no Brasil, destacando as parcerias institucionais estabelecidas, os critérios utilizados para seleção dos municípios participantes e o processo de adaptação da metodologia ao contexto brasileiro.

Embora a metodologia da ICES represente um importante avanço na sistematização do diagnóstico urbano sustentável, sua aplicação também apresenta desafios inerentes à utilização de indicadores padronizados em contextos urbanos distintos (Carvalho, 2026). Dantas *et al.* (2024) observam que a difusão da ICES nas cidades brasileiras ocorreu por meio de uma metodologia de ação padronizada, suscitando questionamentos quanto à sua contextualização às particularidades locais e à avaliação dos resultados alcançados.

Em uma perspectiva crítica, Nascimento *et al.* (2023) também problematizam a difusão de modelos e “boas práticas” de desenvolvimento urbano promovidos por organismos internacionais, chamando atenção para os limites da aplicação de soluções formuladas em escala global a contextos urbanos marcados por especificidades sociais, territoriais e institucionais. A comparabilidade entre cidades depende, ainda, da disponibilidade, da qualidade e da atualização dos dados produzidos pelos governos locais, podendo ser condicionada pelas diferentes capacidades institucionais de coleta, sistematização e monitoramento das informações.

Além disso, embora os indicadores permitam identificar tendências e orientar prioridades de intervenção, não são capazes de captar integralmente as especificidades históricas, sociais, políticas e territoriais dos municípios. Assim, a metodologia da ICES deve ser compreendida como um instrumento de apoio ao planejamento urbano e à tomada de decisão, cujos resultados precisam ser interpretados à luz das condições locais e complementados por análises qualitativas que contemplem aspectos não plenamente refletidos pelos indicadores quantitativos

(BID, 2014; OECD, 2008). Essa limitação não invalida a metodologia, mas evidencia a importância de sua contextualização e articulação com outros instrumentos de análise e planejamento urbano.

Essa perspectiva evidencia que a efetividade da ICES não decorre apenas da aplicação de sua metodologia, mas também da capacidade dos governos locais de incorporar seus diagnósticos e recomendações aos processos de planejamento e gestão urbana. É justamente a articulação entre metodologia, capacidades institucionais e contexto local que orienta a análise da implementação da ICES nas cidades brasileiras apresentada na seção seguinte.

3.4 Estratégia da ICES no Brasil: parcerias e critérios de seleção

A implementação da ICES no Brasil seguiu uma cronologia estratégica que refletiu tanto a capacidade de absorção da metodologia quanto à diversificação geográfica e tipológica desejada. A primeira cidade brasileira a aderir a ICES foi Goiânia, em 2011, seguida por Recife em 2012, João Pessoa em 2013, e Florianópolis, Palmas e Vitória em 2014. Esta sequência permitiu o acúmulo gradual de experiências e o refinamento da metodologia para o contexto brasileiro (Almeida, *et al.,* 2025).

A cidade de Goiânia, como pioneira, desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento da experiência brasileira da ICES. A cidade, com população de aproximadamente 1,4 milhão de habitantes na região metropolitana, foi selecionada por seu potencial de crescimento econômico, sua posição estratégica no Centro-Oeste brasileiro, e o compromisso da gestão municipal com a agenda de sustentabilidade urbana. A experiência de Goiânia proporcionou importantes lições sobre a adaptação da metodologia ICES ao contexto brasileiro e serviu como referência para as demais cidades participantes (BID, 2012).

Já Recife, segunda cidade a aderir a ICES, trouxe para a iniciativa a perspectiva de uma metrópole consolidada da região Nordeste, com população superior a 3,7 milhões de habitantes na região metropolitana. A seleção de Recife refletiu o reconhecimento da importância das cidades nordestinas no contexto urbano brasileiro e a necessidade de desenvolver soluções adaptadas às especificidades climáticas e socioeconômicas da região. A experiência de Recife focou particularmente em

questões relacionadas à vulnerabilidade climática, gestão de recursos hídricos, e inclusão social (BID, 2013).

João Pessoa, por sua vez, a terceira cidade a aderir a ICES, representou a inclusão de uma capital estadual de médio porte com características únicas em termos de patrimônio ambiental e potencial turístico. A cidade, com população de aproximadamente 800 mil habitantes, foi selecionada por sua condição de “cidade verde”, seu potencial de crescimento sustentável e o compromisso da gestão municipal com a inovação em políticas urbanas. A experiência de João Pessoa focou em questões relacionadas à conservação ambiental, desenvolvimento turístico sustentável, e modernização da gestão pública (BID, 2014).

Florianópolis, que aderiu a ICES em 2014, trouxe para a iniciativa a perspectiva de uma cidade com alto índice de desenvolvimento humano e forte vocação tecnológica. A cidade, com população de aproximadamente 500 mil habitantes, foi selecionada por seu potencial de inovação, sua qualidade de vida elevada, e sua capacidade de servir como modelo de cidade sustentável para outras cidades brasileiras. A experiência de Florianópolis focou particularmente em questões relacionadas à economia do conhecimento, inovação urbana, e qualidade de vida (Almeida *et al.,* 2025).

Palmas, também aderindo em 2014, representou a inclusão de uma cidade planejada com características únicas no contexto brasileiro. A cidade, com população de aproximadamente 300 mil habitantes, foi selecionada por sua condição de capital estadual mais jovem do país, seu potencial de crescimento e a oportunidade de implementar princípios de sustentabilidade urbana desde as fases iniciais de seu desenvolvimento. A experiência de Palmas focou em questões relacionadas ao planejamento urbano sustentável, crescimento ordenado, e governança inovadora (BID, 2015).

Por fim, Vitória, completando o grupo de cidades brasileiras participantes da ICES em 2014, trouxe para a iniciativa a perspectiva de uma capital estadual compacta com desafios específicos relacionados à sua geografia insular. A cidade, com população de aproximadamente 350 mil habitantes, foi selecionada por sua capacidade de gestão pública, seus indicadores sociais favoráveis, e seu potencial de servir como modelo de desenvolvimento urbano sustentável em áreas costeiras. A experiência de Vitória focou particularmente em questões relacionadas à gestão costeira, mobilidade urbana, e saúde pública (Almeida *et al.,* 2025).

A comparação entre as cidades evidencia que a participação na ICES produziu resultados distintos, em função das capacidades institucionais e do grau de continuidade das políticas públicas locais. À luz da literatura sobre paradiplomacia, esses resultados indicam que a cooperação internacional, embora disponibilize instrumentos técnicos comuns às cidades participantes, depende da capacidade dos governos subnacionais de incorporar conhecimentos, adaptar recomendações internacionais às suas realidades e institucionalizar políticas públicas, conforme argumentam Soldatos (1990), Cornago (2010) e Tavares (2016).

A diversidade das cidades brasileiras participantes da ICES proporcionou uma rica base de experiências e aprendizados que contribuíram para o refinamento da metodologia e para a identificação de soluções adaptadas a diferentes contextos urbanos. Esta diversidade incluiu diferentes tamanhos populacionais (de 300 mil a 3,7 milhões de habitantes), diferentes regiões geográficas (todas as cinco regiões brasileiras), diferentes estágios de desenvolvimento urbano (de cidades planejadas recentes a metrópoles consolidadas) e diferentes especializações econômicas (de centros agroindustriais a polos tecnológicos) (BID, 2015).

Nesse contexto, a expansão da ICES no Brasil representa um marco significativo na cooperação entre o BID e o governo brasileiro para o desenvolvimento urbano sustentável, refletindo tanto o reconhecimento da importância estratégica do país na região quanto à identificação de oportunidades específicas para aplicação da metodologia ICES no contexto brasileiro. Esta expansão foi facilitada pela parceria estratégica estabelecida entre o BID e a Caixa Econômica Federal, em 2013, que ampliou significativamente os recursos disponíveis e a capacidade de implementação da iniciativa no país (BID, 2013).

A decisão de expandir a ICES no Brasil se baseou em múltiplos fatores estratégicos. O primeiro fator se refere ao tamanho e a importância do mercado urbano brasileiro, que concentrava, em 2010, mais de 85% da população nacional em cidades e representa uma das maiores economias urbanas da América Latina. O Brasil possuía, naquela época, mais de 300 cidades com população superior a 100 mil habitantes, incluindo dezenas de cidades de médio porte que se enquadram perfeitamente no perfil de cidades emergentes visadas pela ICES (IBGE, 2010).

O segundo fator se relaciona ao potencial de impacto e replicabilidade das experiências brasileiras para outros países da região. As cidades brasileiras enfrentam desafios similares aos de outras cidades latino-americanas, incluindo

crescimento urbano acelerado, déficits de infraestrutura, desigualdade social, vulnerabilidade ambiental e limitações de governança. As soluções desenvolvidas no Brasil podem, portanto, ser adaptadas e replicadas em outros contextos regionais (Carrera-Marquis, 2013).

O terceiro fator se refere à capacidade institucional do governo brasileiro e à existência de políticas nacionais de desenvolvimento urbano que facilitam a implementação da ICES. O Brasil possui um marco regulatório avançado para o desenvolvimento urbano, incluindo o Estatuto da Cidade, a Política Nacional de Habitação, a Política Nacional de Saneamento Básico, e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Esta base institucional proporciona um ambiente favorável para a implementação de estratégias integradas de desenvolvimento urbano sustentável (BID, 2014).

A parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) constituiu um elemento fundamental para o sucesso da expansão da ICES no Brasil. A CEF, como principal agente financeiro do governo federal para políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano, trouxe para a parceria sua experiência em financiamento de projetos urbanos, sua capilaridade nacional, e sua capacidade de mobilização de recursos significativos. A instituição possui uma carteira de financiamento urbano superior a R$ 100 bilhões anuais, incluindo recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e do Orçamento Geral da União (OGU) (Caixa Econômica Federal, 2013).

A parceria BID-Caixa foi estruturada por meio de um acordo de cooperação técnica que estabeleceu responsabilidades compartilhadas para a implementação da ICES no Brasil. O BID ficou responsável pela coordenação técnica geral, pela aplicação da metodologia ICES, pela supervisão dos estudos especializados, e pela facilitação de intercâmbios com outras cidades participantes da iniciativa. A CEF ficou responsável pela mobilização de recursos financeiros, pela articulação com políticas nacionais de desenvolvimento urbano, pela supervisão da execução de projetos, e pela garantia de sustentabilidade financeira das intervenções (BID, 2013).

Esta estrutura de parceria permitiu não apenas a ampliação dos recursos disponíveis para a ICES, mas também a integração da iniciativa com as políticas nacionais de desenvolvimento urbano, garantindo maior sustentabilidade política e institucional das ações implementadas. A parceria facilitou também o acesso das cidades participantes a diferentes linhas de financiamento da CEF, incluindo recursos

para habitação, saneamento, mobilidade urbana, e equipamentos públicos (Caixa Econômica Federal, 2013).

Os critérios de seleção das cidades participantes da ICES no Brasil foram estabelecidos de forma a garantir que a iniciativa fosse implementada em cidades com maior potencial de impacto e replicabilidade.

- O primeiro critério está relacionado ao tamanho populacional, estabelecendo que as cidades devem ter entre 200 mil e 2 milhões de habitantes. Este critério reflete o foco da ICES em cidades emergentes que, por um lado, já atingiram um tamanho significativo que justifica investimentos em sustentabilidade urbana, mas que, por outro lado, ainda não desenvolveram plenamente sua capacidade institucional e enfrentam desafios de crescimento urbano acelerado (BID, 2014).
- O segundo critério consiste no potencial de crescimento econômico e demográfico, avaliado através de indicadores como PIB per capita, taxa de crescimento populacional, dinamismo econômico, perspectivas de desenvolvimento, e posição na hierarquia urbana regional. Este critério reconhece que a ICES visa apoiar cidades com potencial de se tornarem centros urbanos importantes, maximizando assim o impacto dos investimentos realizados e criando modelos replicáveis para outras cidades da região (BID, 2013).
- O terceiro critério abrange o compromisso político da gestão municipal com a agenda de sustentabilidade urbana, avaliado através da análise de políticas públicas existentes, capacidade institucional, experiência em gestão de projetos, disposição para implementar as recomendações da ICES, e capacidade de mobilização de contrapartidas financeiras. O compromisso político é considerado fundamental para o sucesso da iniciativa, uma vez que a implementação das ações propostas depende da vontade política e da capacidade de execução dos governos locais (ICES, 2013).
- O quarto critério se relaciona à representatividade regional, buscando garantir que a ICES abranja diferentes regiões do país e diferentes tipologias urbanas. Esta diversificação geográfica visa maximizar o potencial de aprendizado e replicabilidade das experiências, considerando as especificidades regionais do desenvolvimento urbano brasileiro. A seleção de cidades de diferentes regiões

permite também a identificação de soluções adaptadas a diferentes contextos climáticos, econômicos e sociais (BID, 2014).

- O quinto critério se refere à existência de desafios urbanos significativos que justifiquem a aplicação da metodologia ICES. Este critério é avaliado através de uma análise preliminar da situação urbana da cidade, considerando indicadores como déficits de infraestrutura, problemas ambientais, desigualdade social, vulnerabilidade a riscos, e limitações de governança. A existência de desafios significativos garante que a ICES possa demonstrar seu valor agregado e contribuir efetivamente para a melhoria da sustentabilidade urbana (ICES, 2013).

Comparativamente, a implementação da ICES nas seis cidades brasileiras ao longo da década de 2011-2024 proporcionou uma base empírica rica para a avaliação da efetividade da metodologia e para a identificação de fatores críticos de sucesso no contexto brasileiro. Os resultados comparativos, analisados por meio do *Ranking Connected Smart Cities* (CSC) e outros indicadores de *performance* urbana revelam padrões diferenciados de evolução que refletem tanto as especificidades locais quanto a qualidade da implementação da ICES (Almeida *et al.,* 2025).

Florianópolis se consolidou como a cidade com melhor desempenho geral entre as participantes da ICES, destacando-se consistentemente em dimensões como tecnologia e inovação, qualidade de vida e governança. A cidade manteve posições de liderança no *ranking* CSC ao longo do período 2015-2024, demonstrando capacidade de sustentar e ampliar os resultados alcançados por meio da participação na ICES. Este desempenho reflete tanto as condições iniciais favoráveis da cidade quanto à qualidade da implementação das ações propostas no Plano de Ação (Almeida *et al.,* 2025).

Vitória obteve destaque particular na área da saúde, consolidando-se como referência nacional em indicadores de saúde pública e qualidade de vida. A cidade demonstrou capacidade de traduzir os investimentos em infraestrutura urbana em melhorias concretas na qualidade de vida da população, particularmente em áreas como saneamento básico, qualidade ambiental e acesso a serviços de saúde. Este resultado evidencia a importância da integração entre diferentes dimensões da sustentabilidade urbana (Almeida *et al.,* 2025).

João Pessoa se posicionou como a capital nordestina com melhor qualidade de vida, demonstrando progressos significativos em múltiplas dimensões da

sustentabilidade urbana. A cidade alcançou resultados particularmente expressivos em áreas como gestão de resíduos sólidos, habitação social, e modernização da gestão pública, refletindo a efetividade da implementação do Plano de Ação João Pessoa Sustentável. O reconhecimento da cidade como referência em sustentabilidade urbana no Nordeste é compatível com os avanços observados durante o período de implementação (PMJP, 2024).

O Plano de Ação evidencia que a paradiplomacia não se limita ao estabelecimento de relações internacionais, mas produz efeitos concretos sobre a gestão pública municipal. Conforme Soldatos (1990), a cooperação internacional permite aos governos subnacionais incorporar boas práticas, acessar conhecimento especializado e fortalecer sua capacidade de formular políticas públicas. No caso de João Pessoa, as recomendações técnicas elaboradas no âmbito da ICES foram incorporadas ao planejamento urbano municipal, demonstrando que a cooperação com o BID ultrapassou o intercâmbio institucional e passou a influenciar diretamente a definição de prioridades, estratégias e intervenções voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável.

Palmas apresentou oscilações no *Ranking* CSC ao longo do período analisado, refletindo desafios na continuidade das políticas urbanas sustentáveis e na manutenção do momentum inicial da participação na ICES. Estas oscilações evidenciam a importância da continuidade política e da institucionalização das políticas de sustentabilidade urbana para além das gestões específicas. A experiência de Palmas oferece lições importantes sobre os riscos de descontinuidade e a necessidade de mecanismos de sustentabilidade política (Almeida *et. al.,* 2025).

Goiânia e Recife, como cidades pioneiras na experiência brasileira da ICES, demonstraram resultados mistos que refletem tanto os desafios de implementação em contextos urbanos complexos quanto às limitações das primeiras versões da metodologia. Estas experiências proporcionaram importantes lições sobre a necessidade de adaptação da metodologia às especificidades locais e sobre a importância do fortalecimento da capacidade institucional local (BID, 2020).

A análise comparativa dos resultados das cidades brasileiras participantes da ICES permite a identificação de fatores críticos de sucesso que podem informar futuras implementações da metodologia. A experiência brasileira da ICES contribuiu para o refinamento da metodologia e para sua adaptação a contextos urbanos de países de renda média. As lições aprendidas no Brasil foram incorporadas em versões

posteriores da metodologia e influenciaram a expansão da ICES para outros países da região. Esta contribuição evidencia a importância da experiência brasileira para o desenvolvimento da agenda global de cidades sustentáveis (BID, 2024).

A experiência brasileira da ICES evidencia que a metodologia proposta pelo BID foi aplicada em cidades com diferentes perfis urbanos, permitindo que as intervenções fossem adaptadas às necessidades e vulnerabilidades de cada contexto local. Essa diversidade demonstra que, embora a iniciativa adote uma estrutura metodológica comum, as prioridades estabelecidas variam de acordo com os desafios enfrentados por cada município. O quadro 6 apresenta uma síntese das cidades brasileiras participantes da ICES, seus principais desafios e as áreas priorizadas, permitindo situar a experiência de João Pessoa no conjunto das iniciativas desenvolvidas no país.

Quadro 6: Síntese das cidades brasileiras participantes da ICES

Cidade	**Ano de ingresso**	**Principais desafios identificados**	**Principais áreas priorizadas**
Goiânia (GO)	2011	Crescimento urbano, mobilidade e gestão ambiental	Mobilidade, saneamento e governança
João Pessoa (PB)	2014	Vulnerabilidade climática, drenagem urbana, expansão urbana e gestão de riscos	Desenvolvimento urbano sustentável, adaptação climática e gestão do risco
Palmas (TO)	2014	Crescimento acelerado, mobilidade e planejamento urbano	Planejamento territorial e infraestrutura
Vitória (ES)	2014	Mobilidade, sustentabilidade ambiental e gestão fiscal	Mobilidade e gestão urbana
Florianópolis (SC)	2014	Ocupação costeira, mobilidade e mudanças climáticas	Sustentabilidade ambiental e planejamento urbano

Fonte: Elaboração da autora com base em BID (2014; 2016; 2018; 2020).

A experiência brasileira demonstra, portanto, que a aplicação da ICES ocorreu em contextos urbanos distintos, nos quais a estrutura metodológica comum foi combinada com prioridades definidas a partir das especificidades de cada município.

Essa diversidade permite situar João Pessoa no conjunto das experiências brasileiras e compreender as particularidades de sua participação na iniciativa, especialmente no que se refere à vulnerabilidade climática e à gestão do risco.

3.5 Diagnóstico de sustentabilidade urbana: o caso de João Pessoa

O diagnóstico de sustentabilidade urbana de João Pessoa, elaborado entre 2013 e 2014 no âmbito da Iniciativa ICES, constituiu a base técnica para a formulação do Plano de Ação João Pessoa Sustentável e para a definição das prioridades de investimento do município. Esse diagnóstico introduziu uma metodologia baseada em indicadores internacionalmente reconhecidos, permitindo identificar os principais desafios relacionados à sustentabilidade ambiental, ao desenvolvimento urbano e à governança municipal (BID; PMJP, 2014). Posteriormente, o diagnóstico foi atualizado por Pacífico, Granja e Matteucci (2022), que analisaram a evolução dos indicadores até 2019, e reavaliado por Carvalho (2026), que ampliou essa análise para o período de 2014 a 2024, permitindo acompanhar a evolução das capacidades institucionais e da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais.

Sob a perspectiva da paradiplomacia, essa etapa diagnóstica representa mais do que um procedimento técnico. O acesso de João Pessoa a metodologias, indicadores e conhecimentos produzidos pelo BID evidencia uma das principais motivações da atuação internacional dos governos subnacionais apontadas por Soldatos (1990): o fortalecimento das capacidades institucionais por meio da cooperação internacional. Conforme Cornago (2010) e Tavares (2016), a paradiplomacia contemporânea envolve processos de aprendizagem institucional, circulação de conhecimento e incorporação de boas práticas internacionais às políticas públicas locais. Nesse sentido, a metodologia da ICES favoreceu a incorporação desses instrumentos ao planejamento urbano municipal, fortalecendo a capacidade técnica da administração local para enfrentar desafios relacionados à sustentabilidade e às mudanças climáticas.

A metodologia diagnóstica da ICES se fundamenta em uma estrutura analítica tridimensional que considera simultaneamente a sustentabilidade ambiental e mudança climática, a sustentabilidade urbana e a sustentabilidade fiscal e governança. Esta abordagem integrada supera as limitações das metodologias tradicionais de diagnóstico urbano, que frequentemente abordam estas dimensões de

forma fragmentada e desarticulada (ICES, 2013). A integração destas três dimensões permite uma compreensão holística dos desafios urbanos e das interconexões entre diferentes aspectos da sustentabilidade.

A abrangência dessa estrutura metodológica também foi analisada por Souza *et al.* (2020), que identificaram 117 indicadores da ICES aplicados a João Pessoa, distribuídos entre as diferentes dimensões da sustentabilidade. Os autores verificaram que esse conjunto apresenta convergência com *frameworks* internacionais de sustentabilidade urbana e destacaram, como particularidade da metodologia, a incorporação da dimensão fiscal e de governança, contemplando aspectos relacionados à gestão pública, aos gastos municipais e à transparência.

A literatura produzida posteriormente demonstra que essa metodologia passou a ser utilizada não apenas como instrumento de diagnóstico, mas também de monitoramento da sustentabilidade urbana. Souza *et al.* (2020) ressaltam que os indicadores da ICES permitem acompanhar as intervenções realizadas e identificar prioridades no âmbito local, atribuindo-lhes uma função que ultrapassa o diagnóstico inicial. Pacífico, Granja e Matteucci (2022) empregaram esses indicadores para avaliar sua evolução até 2019, enquanto Carvalho (2026) ampliou essa análise para o período de 2014 a 2024, possibilitando uma avaliação longitudinal das capacidades institucionais e da vulnerabilidade do município.

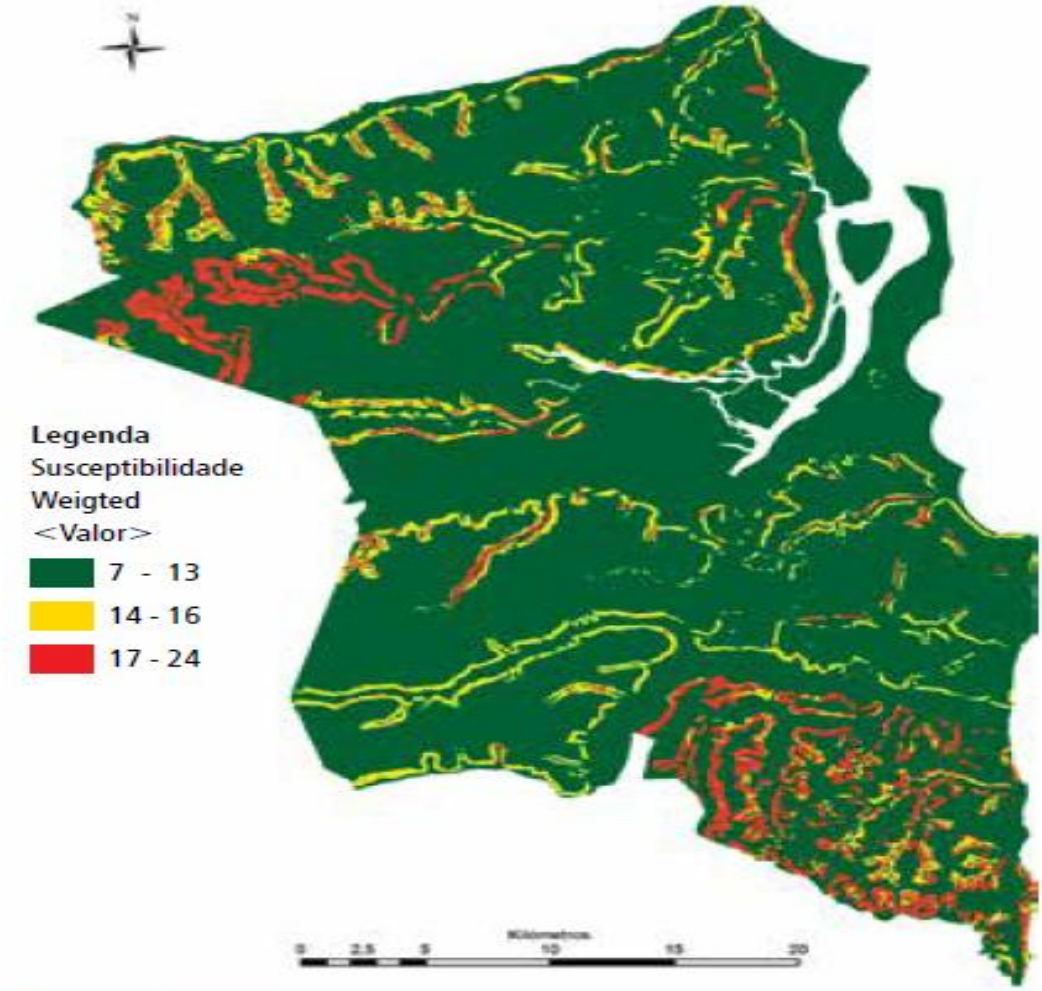
A dimensão ambiental e de mudança climática abrange indicadores relacionados à qualidade do ar, gestão de resíduos sólidos, gestão de águas, energia, mitigação de gases de efeito estufa e vulnerabilidade a desastres socioambientais. Esta dimensão reconhece que as cidades são simultaneamente contribuintes e vítimas das mudanças climáticas, necessitando de estratégias integradas de mitigação e adaptação (BID, 2014).

No caso de João Pessoa, esta dimensão assumiu particular relevância considerando a localização costeira da cidade e sua vulnerabilidade a eventos climáticos extremos (BID; PMJP, 2014). Esse aspecto também é evidenciado por Pacífico, Granja e Matteucci (2022), que identificam a vulnerabilidade climática como um dos principais desafios para o desenvolvimento urbano sustentável do município. Ademais, as autoras observaram que, até 2019, permaneciam limitações relacionadas à atualização dos mapas de risco, dos planos de contingência e dos sistemas de alerta, evidenciando que parte das recomendações formuladas pela ICES ainda se encontrava em processo de implementação.

A relevância dessa dimensão também é evidenciada por Souza *et al*. (2020), que identificam uma correspondência entre os indicadores da ICES relativos à vulnerabilidade diante de desastres no contexto da mudança climática e a Meta 11.5 do ODS 11, direcionada à redução de mortes, pessoas afetadas e perdas econômicas decorrentes de desastres. Essa associação demonstra que os problemas identificados no diagnóstico municipal também se inserem em compromissos mais amplos da agenda internacional de desenvolvimento sustentável.

Dentre as áreas mais suscetíveis a desastres socioambientais em João Pessoa destacam-se comunidades localizadas em encostas e setores sujeitos a processos de instabilidade geotécnica, especialmente Saturnino de Brito, Santa Clara, Da Mata, São Geraldo, Jardim da Mônica, Miramangue/Beira da Linha, Timbó I, Timbó II, Jardim Bom Samaritano, Barreira do Cabo Branco, Alto da Barreira, Alto Leito do Rio e Chatuba I, II e III. Essas localidades apresentam elevada suscetibilidade a deslizamentos em razão da combinação entre características geomorfológicas, ocupação de encostas, intervenções antrópicas e processos históricos de urbanização, constituindo áreas prioritárias para o monitoramento e para a implementação de ações de prevenção e redução do risco. A Figura 13 apresenta a distribuição espacial dessas áreas de suscetibilidade no território municipal.

Figura 13: Mapa das áreas suscetíveis a deslizamentos em João Pessoa



Suscetibilidade alta
Saturnino de Brito
Santa Clara
Da Mata, São Geraldo
Jardim da Mônica, Miramangue/Beira da Linha
Timbó I, Timbó II
Jardim Bom Samatitano
Barreira do Cabo Branco
A. Barreira, A. Leito do Rio, Chatuba I, II e III

Fonte: Adaptado de Consórcio IDOM-Cobrade (2014).

Conforme observado na Figura 13, as áreas de maior suscetibilidade concentram-se predominantemente em regiões de encosta e barreiras naturais, evidenciando que os riscos de deslizamento estão diretamente associados às características geomorfológicas do município e às formas de ocupação do solo. Essa distribuição espacial confirma os diagnósticos produzidos pela ICES, segundo os

quais a vulnerabilidade diante de desastres socioambientais em João Pessoa resulta da interação entre fatores naturais e processos de ocupação urbana, justificando a priorização de intervenções voltadas à estabilização de encostas, à drenagem urbana, ao reassentamento de famílias e ao fortalecimento da gestão do risco (BID; PMJP, 2014).

A atualização dos indicadores realizada por Pacífico, Granja e Matteucci (2022) demonstrou que, em 2019, essas áreas permaneciam entre os principais territórios de vulnerabilidade do município, evidenciando que parte das recomendações formuladas pela ICES ainda se encontrava em processo de implementação. Por sua vez, a análise longitudinal desenvolvida por Carvalho (2026) indica que, embora essas localidades continuem prioritárias para o monitoramento da Defesa Civil municipal, ocorreram avanços no planejamento, na gestão do risco e no fortalecimento das capacidades institucionais entre 2014 e 2024.

Em João Pessoa, alguns fatores naturais e antrópicos contribuem para que ocorra os deslizamentos, a exemplo dos “litológicos (perfis de alteração, solos coluviais e aterros não controlados) e os fatores antrópicos (assentamentos irregulares, cortes subverticais dos taludes, lançamentos clandestinos, má conservação das instalações e retirada da vegetação)” (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p. 43). As áreas em vermelho são os locais com maior risco de deslizamento. A permanência dessas áreas entre os setores prioritários de monitoramento demonstra que a redução da vulnerabilidade constitui um processo gradual, condicionado pela continuidade das políticas públicas e pela persistência de condicionantes territoriais historicamente construídos (Carvalho, 2026).

No caso das erosões costeiras, observou-se que

> [...] os principais agentes são as correntes marinhas, as ondas e os ventos, sendo os fatores condicionantes a topografia, a geomorfologia, hidrografia, vegetação, ventos e ações antrópicas provocando progradação e retrogradação das praias e inundações, o que resulta em acumulação ou erosão nos pontos mostrados [...] (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p. 43).

À época da elaboração do diagnóstico da ICES, em 2014, João Pessoa contava com um Plano de Contingência para desastres socioambientais, originalmente elaborado em 2006 e atualizado periodicamente, além da realização de exercícios simulados anuais coordenados pela Defesa Civil municipal. Entretanto, o diagnóstico

apontava limitações importantes, especialmente em relação ao sistema de alerta precoce, que, embora contemplasse as principais ameaças relacionadas a eventos naturais, ainda não dispunha de múltiplos canais de comunicação, reduzindo seu alcance e sua efetividade junto à população (BID; PMJP, 2014).

Posteriormente, esse cenário passou por mudanças significativas. O Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (PLANCON), atualizado em 2024, incorporou novos protocolos de prevenção, preparação, resposta e recuperação, estruturados conforme o Ciclo de Gestão de Proteção e Defesa Civil, além de fortalecer a coordenação interinstitucional e os procedimentos operacionais para eventos extremos. Embora posterior ao recorte temporal da análise, cabe registrar que, em 2025, essa trajetória de aperfeiçoamento teve continuidade com a implementação do sistema Defesa Civil Alerta a tecnologia de *cell broadcast* para enviar mensagens sonoras e de texto diretamente aos telefones celulares localizados nas áreas de risco, ampliando significativamente a capacidade de comunicação com a população em situações de emergência (João Pessoa, 2025a).

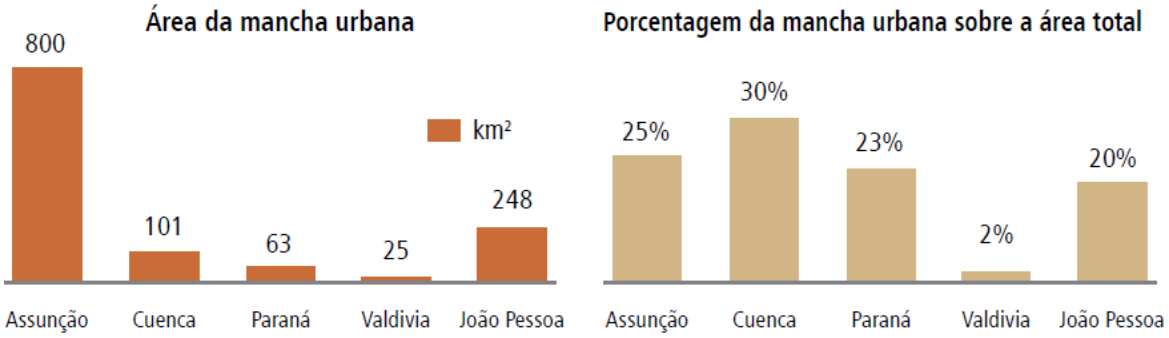
Essa evolução institucional é compatível com os resultados da análise longitudinal desenvolvida por Carvalho (2026), que identificou avanços na atualização dos instrumentos de gestão do risco, no fortalecimento da coordenação interinstitucional e na ampliação da capacidade operacional da Defesa Civil municipal entre 2014 e 2024, evidenciando um processo de fortalecimento das capacidades institucionais associado à implementação do Programa João Pessoa Sustentável e a outras iniciativas municipais de gestão do risco.

Essa evolução demonstra que uma das fragilidades identificadas pela ICES em 2014 - a limitação dos mecanismos de alerta e comunicação com a população - foi parcialmente superada ao longo da implementação do Programa João Pessoa Sustentável e do fortalecimento institucional da Defesa Civil municipal, evidenciando avanços na capacidade de preparação e resposta diante de desastres socioambientais (João Pessoa, 2025b).

Já a dimensão urbana engloba indicadores de uso do solo e planejamento urbano, transporte e mobilidade urbana, competitividade da economia, habitação, serviços urbanos, tecnologia e conectividade, e segurança cidadã. Esta dimensão reconhece que a sustentabilidade urbana depende não apenas de fatores ambientais, mas também da qualidade dos serviços urbanos, da eficiência dos sistemas de transporte, da competitividade econômica e da segurança dos cidadãos (ICES, 2013).

Para João Pessoa, esta dimensão foi particularmente importante considerando os desafios relacionados ao crescimento urbano acelerado e à necessidade de melhorar a qualidade dos serviços públicos, conforme se pode observar na figura 14.

Figura 14: Comparativo entre a mancha urbana dos municípios e a área total



Fonte: Plano de Ação João Pessoa Sustentável (2014, p. 45) com base em Consórcio IDOM-Cobrade.

Comparando-se a mancha urbana da microrregião de João Pessoa ((João Pessoa, Santa Rita, Cabedelo, Lucena e Bayeux) com outras áreas da ALC, percebe-se uma discrepância entre os padrões de uso e ocupação do solo, mesmo em áreas com um grau maior de habitabilidade, isso porque em algumas áreas ainda há características rurais, como é o caso do município de Santa Rita (Plano de Ação João Pessoa Sustentável, 2014, p. 45). Essas diferenças evidenciam que os desafios relacionados ao uso e à ocupação do solo não se distribuem de maneira homogênea no território metropolitano, reforçando a necessidade de instrumentos de planejamento capazes de considerar as especificidades territoriais e os diferentes padrões de expansão urbana.

Na dimensão fiscal e de governança, abordam-se indicadores relacionados à gestão pública moderna, transparência, participação cidadã, sustentabilidade fiscal e competitividade da economia local. Essa dimensão parte do pressuposto de que a sustentabilidade urbana depende da qualidade da governança e da capacidade institucional dos governos locais para formular, implementar e manter políticas públicas de forma eficiente (BID, 2014). No contexto de João Pessoa, essa dimensão assumiu especial relevância diante da necessidade de fortalecer a capacidade institucional do município para implementar a agenda de desenvolvimento urbano sustentável proposta pela ICES.

Nesse sentido, a análise desenvolvida por Carvalho (2026) evidencia avanços no fortalecimento das capacidades institucionais municipais, especialmente na institucionalização da gestão do risco, na coordenação interinstitucional e na incorporação de instrumentos de planejamento e monitoramento, aspectos que refletem o aperfeiçoamento da governança local ao longo do período analisado.

A partir desse cenário descrito, os resultados do diagnóstico na dimensão ambiental revelaram um quadro complexo, com aspectos positivos relacionados à cobertura verde e qualidade do ar, mas desafios significativos em gestão de resíduos sólidos, saneamento e vulnerabilidade climática. João Pessoa apresentou uma situação privilegiada em termos de cobertura verde, com mais de 7 m² de área verde por habitante, superando significativamente os padrões recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de 12 m² por habitante (Diagnóstico ICES, 2014).

A gestão de resíduos sólidos emergiu como um dos principais desafios ambientais identificados pelo diagnóstico. Embora João Pessoa apresentasse cobertura universal de coleta de resíduos domiciliares, a cidade enfrentava problemas significativos relacionados à destinação final inadequada, com a utilização de um lixão a céu aberto que não atendia aos padrões ambientais e sanitários. A coleta seletiva era incipiente, atingindo menos de 5% dos resíduos gerados, e a reciclagem era realizada principalmente por catadores informais em condições precárias (Diagnóstico ICES, 2014).

Vulnerabilidade à mudança climática foi identificada como um desafio emergente, considerando a localização costeira de João Pessoa e as projeções de elevação do nível do mar, intensificação de eventos climáticos extremos e alterações nos padrões de precipitação. O diagnóstico identificou áreas de risco relacionadas a enchentes, deslizamentos e erosão costeira, afetando particularmente as populações de baixa renda localizadas em áreas ambientalmente vulneráveis (Diagnóstico ICES, 2014).

A experiência de João Pessoa evidencia que a ICES funcionou como um mecanismo de paradiplomacia cooperativa, permitindo ao município acessar conhecimentos técnicos, metodologias internacionalmente reconhecidas e redes de cooperação promovidas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A comparação entre o diagnóstico inicial (BID; PMJP, 2014), sua atualização (Pacífico; Granja; Matteucci, 2022) e a reavaliação desenvolvida por Carvalho (2026) demonstra

que a iniciativa extrapolou a produção de um diagnóstico urbano, contribuindo para o fortalecimento das capacidades institucionais, para o aprimoramento da gestão do risco e consolidou uma agenda de planejamento urbano voltada à redução da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no contexto das mudanças climáticas.

Nesse sentido, o caso de João Pessoa reforça o argumento central desta dissertação de que a paradiplomacia pode ampliar a capacidade dos governos subnacionais de enfrentar problemas públicos complexos por meio da cooperação internacional e da incorporação de conhecimentos e práticas de governança produzidos em âmbito internacional.

4 VULNERABILIDADE DIANTE DE DESASTRES EM JOÃO PESSOA À LUZ DOS INDICADORES DA ICES/BID

Este capítulo analisa a vulnerabilidade de João Pessoa diante de desastres socioambientais no contexto da mudança climática, tomando como referência os diagnósticos produzidos pela ICES, os documentos institucionais do Programa João Pessoa Sustentável e a evolução dos indicadores relacionados à gestão do risco entre 2014 e 2024. A partir disso, busca-se compreender de que maneira a paradiplomacia, operacionalizada por meio da cooperação internacional estabelecida entre o município de João Pessoa e o BID, contribuiu para o fortalecimento das capacidades institucionais e para o aprimoramento da gestão pública diante dos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Para tanto, o capítulo se inicia com a discussão da vulnerabilidade climática como problema público local, articulando os referenciais teóricos sobre desastres socioambientais, capacidades institucionais e adaptação às mudanças climáticas ao diagnóstico elaborado pela ICES. Na sequência, examina a distribuição territorial da vulnerabilidade e sua relação com o deslocamento interno ambiental.

Posteriormente, analisa a implementação do Programa João Pessoa Sustentável como expressão da cooperação técnica estabelecida entre João Pessoa e o BID, bem como a evolução dos indicadores de vulnerabilidade entre 2014 e 2024. Por fim, apresenta uma síntese analítica dos principais dados coletados, discutindo a contribuição da paradiplomacia para o fortalecimento das capacidades institucionais municipais, com foco em João Pessoa, e para a gestão da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no contexto da mudança climática.

4.1 Vulnerabilidade diante de desastres como problema público local

A vulnerabilidade climática constitui um dos principais desafios para a gestão urbana contemporânea, especialmente em cidades marcadas por intensos processos de urbanização, desigualdades socioespaciais e ocupação de áreas ambientalmente sensíveis. Embora eventos extremos, como chuvas intensas, inundações e deslizamentos, sejam potencializados pelas mudanças climáticas, seus impactos não decorrem exclusivamente da intensidade dos fenômenos naturais. Como argumenta Smith (2006), não existem desastres verdadeiramente naturais, pois o desastre

resulta da interação entre uma ameaça (natural ou antrópica) e vulnerabilidades socialmente produzidas. Dessa forma, a ocorrência de um evento climático extremo somente se converte em desastre quando atinge populações e territórios cuja capacidade de prevenção, adaptação e resposta encontra-se comprometida.

Nessa perspectiva, esta autora adota a compreensão de desastre socioambiental, mencionada por Freitas e Paiva (2025), como um fenômeno socialmente produzido, resultante da interação entre ameaças ambientais, vulnerabilidades sociais e limitações institucionais na prevenção, na preparação e na resposta aos eventos extremos. Para Freitas e Paiva (2025), os desastres não são entendidos como acontecimentos naturais, mas como expressões de processos históricos de ocupação do território, desigualdades socioespaciais, injustiça ambiental e insuficiência das políticas públicas, que tornam determinados grupos sociais mais expostos aos impactos de eventos climáticos severos. Essa abordagem desloca o foco da análise do fenômeno natural para condições sociais, políticas e institucionais que produzem e ampliam o risco.

Sob essa perspectiva, a vulnerabilidade climática deixa de representar apenas um dos componentes da equação do desastre e passa a constituir o principal elemento que transforma um perigo climático em uma tragédia social (Costa *et al.,* 2018). Assim, seus efeitos ultrapassam a dimensão física dos eventos extremos e refletem processos históricos de produção das desigualdades urbanas, do acesso desigual à infraestrutura e da limitada capacidade de adaptação das populações mais expostas.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (2022) conceitua vulnerabilidade como a propensão ou predisposição de indivíduos, comunidades e sistemas a serem adversamente afetados, abrangendo aspectos relacionados à sensibilidade, à suscetibilidade ao dano e à falta de capacidade para enfrentar, responder e adaptar-se aos impactos das mudanças climáticas (IPCC, 2022). Nessa perspectiva, a capacidade adaptativa corresponde à habilidade de sistemas, instituições e indivíduos de se ajustarem aos impactos climáticos, responderem aos danos potenciais, aproveitarem oportunidades e reduzirem perdas futuras (IPCC, 2022). Desse modo, quanto menores forem as capacidades adaptativas de uma comunidade, maior tende a ser sua vulnerabilidade diante dos riscos climáticos.

Essa compreensão se aproxima da perspectiva adotada por Costa *et al.* (2018) e Carvalho (2026), segundo a qual a vulnerabilidade deve ser compreendida de forma multidimensional, incorporando fatores relacionados à infraestrutura urbana,

saneamento, mobilidade, educação, saúde, trabalho e condições habitacionais. Nessa abordagem, a vulnerabilidade revela a insuficiência de ativos e serviços públicos essenciais, cuja provisão é responsabilidade do Estado, constituindo importante instrumento para identificar desigualdades territoriais e orientar a formulação de políticas públicas. Essa interpretação evidencia que a vulnerabilidade climática não decorre apenas da exposição aos perigos naturais, mas também das limitações estruturais e institucionais que condicionam a capacidade dos territórios de prevenir, responder e adaptar-se aos impactos das mudanças climáticas.

No contexto das mudanças climáticas, essa vulnerabilidade se distribui de maneira desigual no território, concentrando os maiores riscos justamente sobre populações socialmente mais vulneráveis, configurando aquilo que Acselrad (2010) denomina injustiça ambiental. Isso significa que determinados grupos sociais experimentam uma exposição desproporcional aos impactos climáticos em razão de processos históricos de ocupação do solo, precariedade da infraestrutura urbana e exclusão socioespacial. Em João Pessoa, essa dinâmica se manifesta em áreas sujeitas a inundações, movimentos de massa e erosão costeira, onde as condições físicas do território se articulam às desigualdades sociais para ampliar os impactos dos eventos extremos (Carvalho, 2026).

Para esta pesquisadora, a vulnerabilidade climática de João Pessoa é compreendida a partir da interação entre três dimensões complementares - física, social e institucional-, em consonância com a abordagem do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2022; Carvalho, 2026). A dimensão física se refere à exposição de pessoas, bens e infraestruturas aos perigos climáticos e à fragilidade material desses elementos frente aos eventos extremos (Blaikie *et al.,* 1994).

A dimensão social compreende as características socioeconômicas que influenciam a capacidade das populações de prevenir, enfrentar e recuperar-se dos impactos climáticos (IPCC, 2022; Carvalho, 2026). Já a dimensão institucional, relaciona-se às capacidades estatais de planejamento, coordenação, prevenção e gestão do risco, fundamentais para ampliar a capacidade adaptativa, reduzir a exposição e fortalecer a resiliência urbana frente às mudanças climáticas. A interação entre essas três dimensões permite compreender a vulnerabilidade climática como um problema público complexo, cuja superação depende tanto da redução das

desigualdades territoriais quanto do fortalecimento das capacidades institucionais (IPCC, 2022; Carvalho, 2026).

É a partir dessa perspectiva que se analisa o diagnóstico elaborado pela ICES para João Pessoa. Mais do que identificar áreas suscetíveis a desastres socioambientais, o diagnóstico produzido pelo BID evidencia como fatores físicos, sociais e institucionais condicionam a vulnerabilidade climática do município, subsidiando a definição de prioridades para o planejamento urbano, a adaptação às mudanças climáticas e o fortalecimento das capacidades institucionais locais.

A aplicação da metodologia da ICES em João Pessoa, consolidada no Plano de Ação João Pessoa Sustentável, sistematizou fragilidades estruturais que eram perceptíveis na experiência urbana, mas careciam de formalização técnica, priorização e encadeamento estratégico. O diagnóstico utilizou um conjunto amplo de indicadores distribuídos em três dimensões: a) ambiental; b) mudança climática; e c) desenvolvimento urbano e fiscal e governança, tendo identificado a vulnerabilidade diante de desastres naturais no contexto da mudança climática como tema prioritário, demandando intervenção urgente (BID, 2014; BID, 2013).

No recorte específico da vulnerabilidade a desastres, os indicadores da ICES operam como *proxies* da capacidade estatal de prevenção e resposta, contemplando a existência e atualização de mapas de risco em escala adequada, planos de contingência, sistemas de alerta precoce, integração da gestão de risco ao planejamento urbano e alocação orçamentária específica (BID, 2013). Trata-se de uma abordagem alinhada ao conceito de Redução do Risco de Desastres (RRD), consolidado pelo Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015–2030, que reconhece quatro prioridades de ação: compreensão do risco, fortalecimento da governança, investimento em resiliência e preparação eficaz para recuperação (UNDRR, 2015). João Pessoa, em 2014, apresentava lacunas em todas essas prioridades.

Essa convergência entre a metodologia da ICES e os princípios do Marco de Sendai não é casual. O BID participou ativamente das discussões internacionais sobre redução do risco de desastres e incorporou esses princípios ao *framework* metodológico da iniciativa. Dessa forma, a ICES se configura como instrumento de implementação local de compromissos multilaterais, reforçando o argumento de Tavares (2016) de que a paradiplomacia constitui importante mecanismo de tradução de agendas globais em capacidades institucionais locais. De maneira semelhante, o

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) estabelece como meta específica (11.5) reduzir substancialmente o número de mortes e pessoas afetadas por desastres, integrando a gestão do risco ao planejamento urbano (ONU, 2015). O quadro 7 abaixo sintetiza a articulação entre as prioridades de Sendai, os indicadores da ICES e a situação observada em João Pessoa.

Quadro 7: Articulação entre Marco de Sendai (2015), indicadores da ICES e situação de João Pessoa (2024)

Indicador	**2014**	**2019**	**2024**	**Interpretação**
Mapa de risco atualizado	Inexistente	Desatualizado (2014/2015)	Em atualização / conclusão	⚠ Melhora gradual
Plano de contingência	Versão 2006	Não revisado	Em revisão estruturada	⚠ Processo iniciado
Sistema de alerta precoce	Básico (monit. pluviométrico)	Limitado (1 ameaça)	Integração via CCC	✓ Expansão funcional
Moradias em áreas de risco	~7% (estimativa)	~50% nas zonas de risco	Redução progressiva (reassentamento)	⚠ Em execução
Infraestrutura crítica exposta	~10%	~40%	Mitigação parcial (obras)	⚠ Em andamento
Integração risco–planej. urbano	Ausente	Incipiente	Incorporação ao PD em curso	⚠ Avanço inicial
Orçamento dedicado à prevenção	Não identificado	Irregular	Componente específico no contrato BID	✓ Avanço institucional

Fonte: Elaboração da autora, com base em BID (2013; 2014), Pacífico, Granja e Matteucci (2022) e PMJP (2023). Percentuais são estimativas declaradas pela fonte municipal. Dados de 2024 se referem ao estágio de implementação reportado. ⚠ = processo em andamento; ✓ = avanço consolidado.

Do ponto de vista empírico, o diagnóstico inicial evidenciou importantes limitações estruturais: insuficiência ou desatualização do mapeamento de risco, fragilidades na atualização dos planos de contingência, baixa integração entre gestão do risco e instrumentos de ordenamento territorial e limitações na construção de sistemas efetivos de alerta precoce capazes de contemplar múltiplas ameaças hidrológicas e geológicas e um horizonte climático de longo prazo.

Essas fragilidades produzem efeitos cumulativos que a literatura descreve como uma armadilha de baixa capacidade (Adger, 2006). Quando mapas de risco e planos de contingência são inexistentes ou obsoletos, o planejamento urbano tende a

operar de forma predominantemente reativa, favorecendo a ocupação de áreas suscetíveis, dificultando ações preventivas e ampliando os custos sociais e fiscais decorrentes dos eventos extremos. Em contextos de urbanização acelerada e desigual, como João Pessoa, cuja expansão urbana nas décadas de 1990 e 2000 pressionou encostas, barreiras e várzeas, esse quadro incide com maior intensidade sobre populações de baixa renda, frequentemente concentradas em áreas ambientalmente mais vulneráveis.

Dados sistematizados por Araújo *et al*. (2024) corroboram essa dinâmica ao registrarem 694 ocorrências de alagamentos, enchentes, deslizamentos e desabamentos entre 2015 e 2022, sendo aproximadamente 80% concentradas em meses com precipitações superiores à média histórica. Essa frequência expressiva evidencia que a vulnerabilidade urbana potencializa os impactos dos eventos climáticos extremos, transformando chuvas intensas em desastres socioambientais. Nesse sentido, a questão ultrapassa a dimensão estritamente climática e revela um problema de governança territorial.

A análise da vulnerabilidade climática em João Pessoa torna-se ainda mais consistente quando os indicadores agregados da ICES são observados à luz das características territoriais do município. O Plano de Ação João Pessoa Sustentável identificou que a ocupação urbana em áreas suscetíveis a alagamentos, enchentes, processos erosivos e movimentos de massa constitui um dos principais desafios para a sustentabilidade urbana local (BID; PMJP, 2014). Essa constatação permite compreender que a vulnerabilidade climática não decorre exclusivamente da ocorrência de eventos extremos, mas também da forma como o território foi historicamente ocupado e urbanizado.

Essa interpretação é reforçada pelos dados de Araújo *et al.* (2024), que demonstram que os impactos dos eventos climáticos não se distribuem de maneira homogênea no espaço urbano, concentrando-se justamente em áreas onde coexistem fragilidades ambientais e vulnerabilidades socioeconômicas. Assim, a recorrência dos desastres observados pelos autores deve ser compreendida como resultado da interação entre ameaça climática, exposição territorial e vulnerabilidade social.

No caso de João Pessoa, essa dinâmica manifesta-se em territórios historicamente associados à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, especialmente comunidades situadas em regiões sujeitas a inundações, margens de

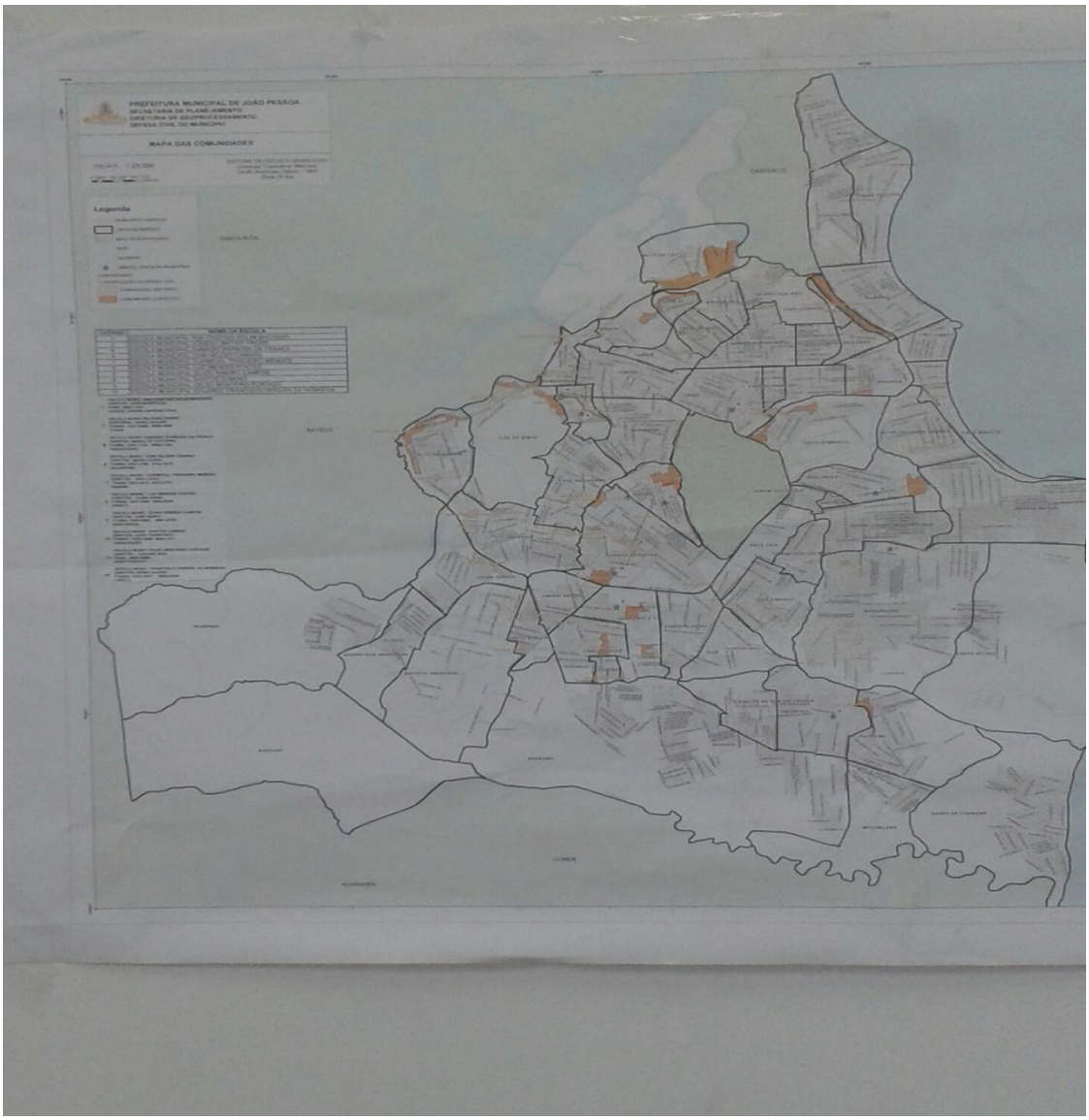
cursos d'água, encostas e barreiras. O próprio diagnóstico da ICES aponta a necessidade de intervenções relacionadas à drenagem urbana, reassentamento de populações expostas ao risco e fortalecimento da capacidade institucional de prevenção (BID; PMJP, 2014), evidenciando que a vulnerabilidade climática identificada pela iniciativa possui forte componente territorial demanda respostas

A Figura 15 abaixo evidencia a distribuição espacial de comunidades localizadas em áreas historicamente associadas a situações de vulnerabilidade socioambiental no município de João Pessoa. Observa-se que parte significativa dessas ocupações se encontra próxima a cursos d'água, áreas sujeitas a alagamentos, encostas e barreiras naturais, corroborando os diagnósticos produzidos pela ICES e pelos estudos sobre vulnerabilidade climática no município (BID, 2014; Araújo *et al.,* 2024).

A concentração dessas comunidades em territórios ambientalmente sensíveis reforça o argumento de que a vulnerabilidade climática em João Pessoa resulta da interação entre ameaças climáticas, padrões históricos de ocupação urbana, desigualdades socioeconômicas e limitações institucionais na gestão territorial. Nesse contexto, instrumentos de planejamento urbano, monitoramento e gestão do risco tornam-se elementos fundamentais para a construção da resiliência urbana e para a redução da exposição das populações mais vulneráveis.

A distribuição territorial das comunidades em situação de vulnerabilidade socioambiental permite compreender como os riscos decorrentes das mudanças climáticas se concentram em áreas marcadas por processos históricos de ocupação irregular e déficit de infraestrutura urbana. A Figura 15 apresenta a localização das principais comunidades identificadas como prioritárias para a atuação do poder público, evidenciando a sobreposição entre vulnerabilidade socioambiental, desigualdades territoriais e exposição a desastres, aspectos que orientaram as intervenções previstas no Programa João Pessoa Sustentável.

Figura 15 - Comunidades e áreas de vulnerabilidade socioambiental identificadas em João Pessoa



Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa, Secretaria de Planejamento e Defesa Civil Municipal (2024).

Conforme apresentado na figura 15, as comunidades em situação de vulnerabilidade socioambiental concentram-se principalmente em áreas de encosta, margens de cursos d'água e locais marcados por ocupação irregular, coincidindo com os territórios identificados pela ICES como prioritários para intervenções de prevenção e redução do risco. Essa configuração territorial evidencia que a vulnerabilidade do município possui forte componente socioespacial, resultante da interação entre fatores ambientais, processos históricos de urbanização e desigualdades no acesso à infraestrutura urbana. O diagnóstico elaborado pelo BID e pela Prefeitura Municipal de João Pessoa (2014), posteriormente atualizado por Pacífico, Granja e Matteucci

(2022) e reavaliado por Carvalho (2026), demonstra a permanência dessas áreas entre os principais focos de atenção da gestão municipal, ainda que tenham sido observados avanços institucionais na gestão do risco ao longo do período analisado.

A análise desenvolvida por Pacífico, Granja e Matteucci (2022) permite aprofundar essa interpretação ao evidenciar que eventos climáticos extremos, associados às condições precárias de ocupação do solo e à insuficiência de infraestrutura urbana, podem desencadear deslocamentos ambientais internos, atingindo de forma desproporcional populações socialmente vulneráveis. Sob essa perspectiva, a vulnerabilidade diante de desastres socioambientais em João Pessoa não se restringe a um problema ambiental ou urbanístico, mas configura também uma questão social e de direitos humanos, na medida em que compromete as condições de moradia, permanência no território e proteção das populações expostas aos impactos das mudanças climáticas.

Dessa forma, a análise conjunta dos diagnósticos produzidos pelo BID (2014), dos estudos de Araújo *et al.* (2024), de Pacífico, Granja e Matteucci (2022) e dos relatórios do Programa João Pessoa Sustentável (PMJP/UEP, 2023) permite concluir que a vulnerabilidade climática de João Pessoa está diretamente associada à ocupação desigual do território urbano, à exposição diferenciada de determinados grupos sociais aos riscos ambientais e à necessidade de fortalecimento contínuo das capacidades institucionais voltadas à prevenção, adaptação e resposta a eventos extremos.

A identificação dessas vulnerabilidades, por si só, não explica, contudo, como o município passou a construir respostas mais estruturadas para enfrentar esse problema público. A superação das fragilidades evidenciadas pelo diagnóstico dependeu da mobilização de recursos, conhecimentos técnicos e mecanismos de coordenação capazes de fortalecer a atuação do poder público local. Nesse contexto, a cooperação estabelecida entre João Pessoa e o BID, viabilizada pela participação do município na ICES, desempenhou papel central ao promover a transferência de metodologias, instrumentos de planejamento e capacidades institucionais voltadas à gestão do risco e à adaptação às mudanças climáticas. É justamente esse processo de fortalecimento institucional, possibilitado pela paradiplomacia, que será analisado no subcapítulo seguinte.

4.2 Deslocamento humano por desastres em João Pessoa

A vulnerabilidade climática identificada pelos indicadores da ICES se manifesta em diferentes territórios de João Pessoa historicamente marcados por processos de ocupação irregular, fragilidades socioeconômicas e exposição recorrente a eventos hidrometeorológicos extremos. Entre os territórios mais representativos, destacam-se a Comunidade São José, situada na bacia do rio Jaguaribe, e diferentes comunidades inseridas na bacia do rio Sanhauá, como Saturnino de Brito, Padre Zé, Roger e Varadouro.

Para Cunha, Lucena e Sousa (2017), o bairro São José se consolidou a partir de um processo de ocupação informal das margens do Rio Jaguaribe por população de baixa renda, em Área de Preservação Permanente (APP). Esse processo intensificou a vulnerabilidade socioambiental do território, combinando degradação ambiental, ocupação de área sujeita a inundações e precariedade das condições de infraestrutura e habitação. Ao longo das últimas décadas, a comunidade se tornou objeto de diversas intervenções públicas voltadas à urbanização, ao reassentamento e à melhoria das condições habitacionais, evidenciando a estreita relação entre ocupação territorial e exposição ao risco.

Situação semelhante é observada na bacia do rio Sanhauá. Nascimento (2009) identifica a comunidade Saturnino de Brito como um dos primeiros aglomerados subnormais de João Pessoa, consolidado entre dois taludes a partir de um processo de ocupação irregular caracterizado pela ocupação desordenada das encostas e por limitações históricas de infraestrutura e mobilidade urbana.

Durante o período chuvoso, a população enfrenta recorrentes riscos de deslizamentos e dificuldades de acesso, inclusive para veículos de emergência. Segundo Nascimento (2009), essa configuração territorial não se restringe à comunidade Saturnino de Brito, mas também caracteriza outras áreas da bacia do rio Sanhauá, como Padre Zé, Roger e Varadouro, onde a ocupação de espaços suscetíveis a inundações e processos erosivos, aliada à precariedade habitacional e às limitações da infraestrutura urbana, produz um quadro persistente de vulnerabilidade socioambiental e desigualdade socioespacial.

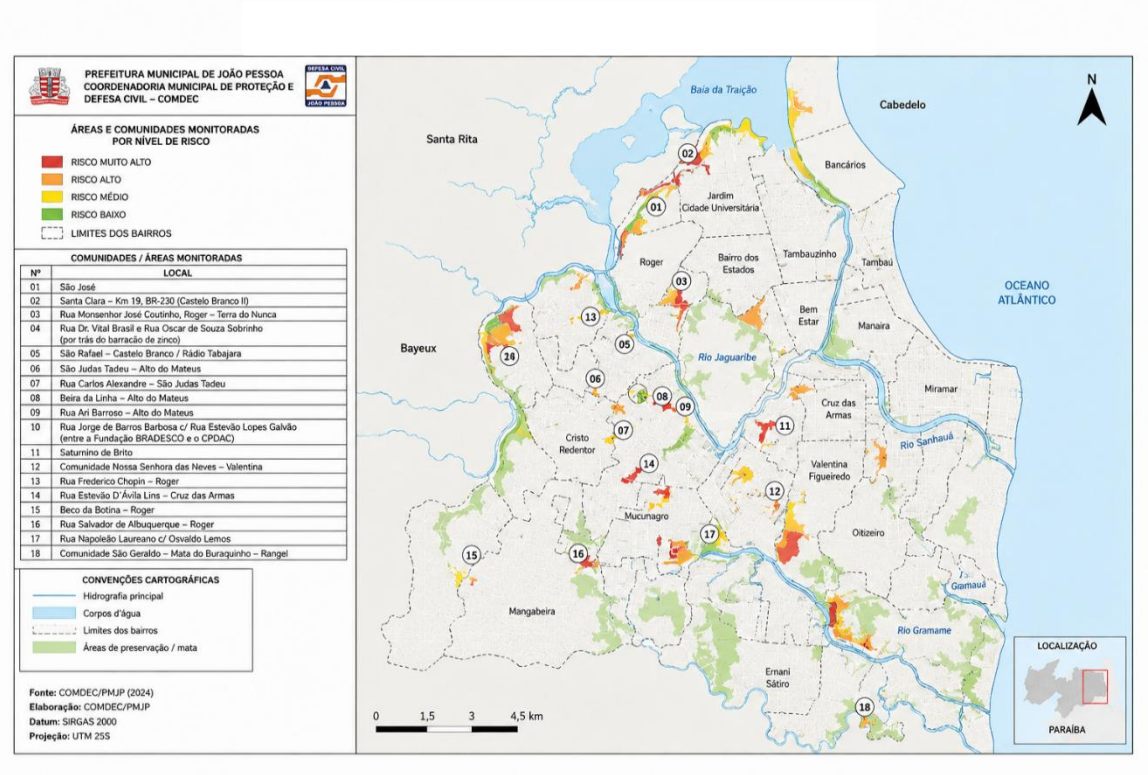
Essas características justificam a priorização desses territórios em políticas de gestão do risco e planejamento urbano. No âmbito do Plano de Ação João Pessoa Sustentável, diferentes comunidades vulneráveis passaram a integrar o conjunto de

áreas prioritárias para intervenções voltadas à redução dos riscos socioambientais e ao fortalecimento da resiliência urbana (BID; PMJP, 2014).

Além das áreas sujeitas a inundações, João Pessoa apresenta desafios relacionados à ocupação de encostas e barreiras naturais, particularmente em regiões onde a urbanização ocorreu de forma acelerada e sem adequado planejamento territorial. Nessas localidades, eventos de precipitação intensa podem desencadear processos erosivos, deslizamentos e desabamentos de barreiras, ampliando a exposição das populações residentes a situações de risco. Conforme argumentam Wisner *et al.* (2004), os desastres não resultam apenas da ocorrência de ameaças naturais, mas da interação entre ameaça, exposição, vulnerabilidade e capacidade de resposta institucional, perspectiva que se mostra particularmente adequada para compreender a realidade observada no município.

A Figura 16 abaixo apresenta a distribuição territorial das comunidades monitoradas pela Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil de João Pessoa (COMDEC), evidenciando a concentração de áreas vulneráveis em encostas, margens de cursos d'água e territórios sujeitos a processos erosivos e alagamentos. Entre as localidades atualmente monitoradas destacam-se São José, Saturnino de Brito, São Rafael, Tito Silva, Alto do Mateus e outras áreas situadas ao longo do rio Jaguaribe, demonstrando que a vulnerabilidade climática se distribui por diferentes setores do município e exige estratégias integradas de prevenção, monitoramento e adaptação.

Figura 16 – Distribuição espacial das comunidades e áreas de risco monitoras pela Defesa Civil Municipal de João Pessoa



Fonte: Prefeitura Municipal de João Pessoa, Secretaria de Planejamento e Defesa Civil Municipal (2024).

Observa-se que a distribuição espacial das áreas monitoradas coincide com os territórios previamente identificados pelo diagnóstico da ICES, demonstrando que os principais focos de vulnerabilidade permanecem concentrados em áreas historicamente marcadas por ocupação irregular e fragilidade socioambiental.

O mapeamento evidencia que as áreas de maior risco se concentram justamente nos territórios anteriormente descritos, corroborando os diagnósticos produzidos tanto pela ICES quanto pelos estudos acadêmicos sobre vulnerabilidade urbana em João Pessoa (BID; PMJP, 2014). A concentração dessas comunidades em territórios ambientalmente sensíveis confirma os diagnósticos produzidos pela ICES, que identificaram a vulnerabilidade climática como um dos principais desafios ao desenvolvimento urbano sustentável de João Pessoa.

Os dados demonstram que os riscos observados no município não decorrem apenas de fatores naturais, mas também de processos históricos de ocupação urbana, desigualdades socioespaciais e limitações da infraestrutura e da gestão territorial. Nesse contexto, o mapeamento realizado pela Defesa Civil constitui

importante instrumento de gestão do risco, permitindo identificar áreas prioritárias para monitoramento, planejamento preventivo e implementação de políticas públicas voltadas à adaptação às mudanças climáticas e à redução da vulnerabilidade socioambiental (BID; PMJP, 2014).

A recorrência das ocorrências registradas pela Defesa Civil e sistematizadas por Araújo *et al.* (2024) demonstra que os impactos climáticos em João Pessoa não se distribuem de forma homogênea pelo território. Ao contrário, concentram-se justamente nas áreas onde coexistem vulnerabilidades sociais, déficits de infraestrutura urbana e ocupação de espaços ambientalmente frágeis. Isso significa que a vulnerabilidade climática analisada nesta pesquisa possui forte componente territorial e social, afetando de maneira desproporcional populações de menor renda e grupos com reduzida capacidade adaptativa.

A análise territorial reforça a redução da vulnerabilidade climática em João Pessoa depende não apenas da implantação de obras de infraestrutura ou de sistemas de monitoramento, mas também da integração entre políticas de habitação, planejamento urbano, drenagem, proteção ambiental e gestão do risco. Assim, a paradiplomacia e a cooperação internacional promovidas por meio da ICES tornam-se relevantes não apenas pela mobilização de recursos externos, mas também pela capacidade de orientar intervenções voltadas aos territórios mais vulneráveis do município, contribuindo para uma abordagem preventiva e integrada da gestão dos riscos climáticos.

Nesse contexto, a cooperação estabelecida entre o município de João Pessoa e o BID, por meio da ICES, assume papel estratégico ao incorporar metodologias internacionais de diagnóstico, planejamento e gestão do risco às políticas urbanas locais (BID; PMJP, 2014). Mais do que viabilizar investimentos, essa atuação fortalece capacidades institucionais, orienta a priorização de territórios vulneráveis e favorece a integração entre planejamento urbano, adaptação às mudanças climáticas e redução do risco de desastres, evidenciando como a paradiplomacia pode contribuir para o fortalecimento da resiliência urbana (Kuznetsov, 2014).

Os efeitos da vulnerabilidade climática, contudo, não se restringem aos danos materiais provocados pelos eventos extremos. Em muitos casos, manifestam-se por meio do deslocamento compulsório de populações expostas aos riscos ambientais, conferindo à vulnerabilidade uma dimensão social, jurídica e humanitária. Pacífico, Granja e Matteucci (2022) identificam que, em João Pessoa, focos de deslocamento

interno estão associados a chuvas intensas, enchentes, deslizamentos e a projetos de desenvolvimento, ressaltando que as rupturas ambientais podem constituir simultaneamente causa e consequência desses movimentos.

A relação entre eventos climáticos extremos e deslocamento interno amplia o debate para além de uma abordagem estritamente técnico-operacional, incorporando uma dimensão sociojurídica na qual os eventos adversos resultam da interação entre ameaça, exposição, vulnerabilidade e capacidade de resposta institucional, produzindo perdas humanas, materiais, econômicas e ambientais, conforme a definição de desastre adotada pelo UNDRR (2022). Nesse contexto, a capacidade municipal de gestão do risco passa a representar também um mecanismo de proteção de direitos e de prevenção do deslocamento interno.

Nesse sentido, adota-se a definição de deslocado interno dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos (ONU, 1998, p. 1), sendo pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

Cabe salientar a categoria deslocados internos ambientais, compreendida como aquela aplicável às pessoas ou grupos que permanecem no território do próprio Estado, mas são obrigados a abandonar seus locais de residência habitual em decorrência de alterações ambientais súbitas ou graduais, como enchentes, deslizamentos, secas, erosão costeira e outros desastres socioambientais associados às mudanças climáticas. Considerando que a maior parte dos deslocamentos provocados por fatores ambientais ocorre no interior das fronteiras estatais, essa categoria se mostra mais adequada para caracterizar tais movimentos populacionais, evidenciando a responsabilidade do Estado na prevenção, proteção, assistência e na implementação de políticas públicas voltadas às populações afetadas (Pacífico; Gaudêncio, 2014).

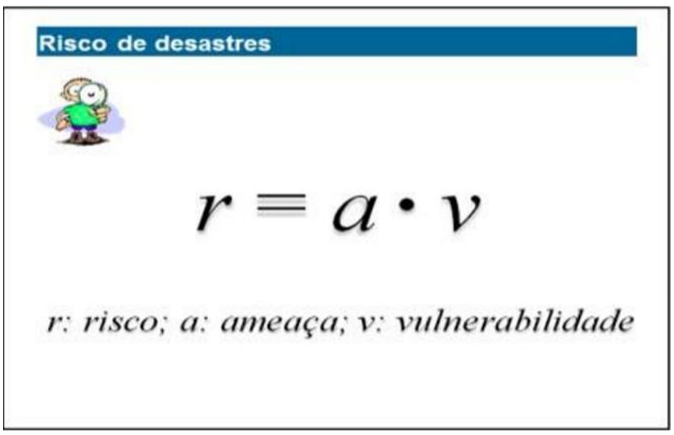
Essa definição é particularmente relevante para a análise de João Pessoa por duas razões. Em primeiro lugar, porque delimita um regime de responsabilidade primária do Estado, atribuindo aos diferentes níveis de governo o dever de prevenir, responder e promover soluções duradouras para essas populações. Em segundo lugar, porque evidencia uma importante lacuna normativa: embora existam

instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, o regime internacional de refugiados não contempla uma categoria jurídica específica para deslocados ambientais internos, lacuna amplamente discutida por McAdam (2012) e Piguet (2010).

No plano doméstico, o Brasil ainda não dispõe de legislação específica voltada aos deslocados internos por causas ambientais. Todavia, instrumentos como a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) oferecem mecanismos importantes de gestão do risco, planejamento urbano e regularização fundiária que, articulados às estratégias de adaptação previstas no Acordo de Paris (2015), podem contribuir para a construção de um ambiente jurídico mais protetivo. Apesar desses avanços, a incorporação dessas diretrizes à prática municipal permanece incipiente, evidenciando desafios normativos e operacionais para a proteção das populações vulneráveis (McAdam, 2012; Milani; Amorim, 2018).

Essa compreensão é essencial por deslocar o foco da análise do fenômeno isolado para as condições sociais, econômicas e institucionais que tornam uma comunidade suscetível a danos. Nesse sentido, o risco de desastres pode ser representado pela relação entre ameaça e vulnerabilidade, sintetizada na equação apresentada na Figura 17.

Figura 17 – Equação do risco de desastres



Fonte: Trajber, Olivato e Marchezine (2017).

A equação evidencia que o risco de desastres não depende exclusivamente da existência de uma ameaça, mas também das condições de vulnerabilidade do sistema exposto. Essas condições são influenciadas por fatores sociais, econômicos,

territoriais e institucionais, como as desigualdades socioespaciais, a ocupação de áreas suscetíveis a desastres, a precariedade da infraestrutura e as limitações dos mecanismos de prevenção e resposta. Dessa forma, os desastres socioambientais não podem ser compreendidos apenas como consequências de fenômenos naturais, uma vez que sua ocorrência e seus impactos também estão relacionados aos processos de desenvolvimento e à capacidade da sociedade e do poder público de reduzir as vulnerabilidades existentes. Essa perspectiva reforça a importância de políticas públicas voltadas à prevenção, ao planejamento urbano e ao fortalecimento das capacidades institucionais para a gestão de riscos.

Essa discussão amplia o alcance analítico desenvolvido nesse subcapítulo. A resiliência urbana deixa de ser compreendida apenas como resultado da eficiência da infraestrutura ou da capacidade administrativa e passa a ser interpretada também como uma questão de justiça socioambiental. Quando a gestão do risco falha, a cidade produz deslocamentos humanos, rompe vínculos comunitários, pressiona as redes de assistência social e transfere os custos dos desastres para as populações mais vulneráveis. Esses resultados justificam, de certa forma, a implementação do Programa João Pessoa Sustentável, especialmente com fins de mitigar os efeitos das mudanças climáticas e dos desastres decorrentes.

4.3 Implementação do Programa João Pessoa Sustentável em 2014

O diagnóstico produzido pela ICES não se limitou à identificação das fragilidades ambientais, sociais e institucionais de João Pessoa. A partir da sistematização de indicadores relacionados à vulnerabilidade climática, à infraestrutura urbana e à gestão do risco, a iniciativa estabeleceu prioridades capazes de orientar a formulação de políticas públicas voltadas à adaptação às mudanças climáticas e ao desenvolvimento urbano sustentável. Nesse sentido, o diagnóstico constituiu importante instrumento de planejamento estratégico, transformando problemas urbanos complexos em uma agenda estruturada de intervenção e oferecendo ao município uma base técnica para definir prioridades, organizar investimentos e orientar o planejamento territorial (BID, 2013).

O principal resultado desse processo foi a elaboração do Plano de Ação João Pessoa Sustentável, documento que sistematizou os desafios identificados pelo diagnóstico e definiu um conjunto de intervenções prioritárias voltadas à redução da

vulnerabilidade climática do município. Entre as ações previstas, destacam-se obras de drenagem urbana, recuperação ambiental de áreas degradadas, reassentamento de famílias residentes em áreas de risco, melhoria da infraestrutura urbana, fortalecimento da gestão territorial e aperfeiçoamento dos instrumentos de prevenção e resposta a desastres (BID; PMJP, 2014).

Sob essa perspectiva, o Plano de Ação evidencia que a paradiplomacia não se limita ao estabelecimento de relações internacionais, mas produz efeitos concretos sobre a gestão pública municipal. Conforme Soldatos (1990), a cooperação internacional permite aos governos subnacionais incorporar boas práticas, acessar conhecimento especializado e fortalecer sua capacidade de formular políticas públicas. No caso de João Pessoa, as recomendações técnicas elaboradas no âmbito da ICES foram incorporadas ao planejamento urbano municipal, influenciando diretamente a definição de prioridades e estratégias voltadas ao desenvolvimento urbano sustentável.

As diretrizes estabelecidas pelo Plano de Ação foram posteriormente operacionalizadas por meio do Programa João Pessoa Sustentável, estruturado em cooperação com o BID. Mais do que disponibilizar recursos financeiros, essa parceria incorporou assistência técnica, instrumentos de monitoramento, mecanismos de acompanhamento e metodologias de gestão voltadas à implementação das ações previstas. A cooperação técnica promovida pelo BID passou, assim, a desempenhar papel central ao difundir e adaptar metodologias internacionalmente reconhecidas de planejamento urbano, monitoramento e gestão do risco ao contexto municipal, permitindo que João Pessoa estruturasse respostas mais qualificadas aos desafios impostos pelas mudanças climáticas (BID, 2013; BID; PMJP, 2014; Evans, 1995; Gomide; Pires, 2014).

Esse processo demonstra que a implementação do Programa João Pessoa Sustentável não deve ser compreendida como um conjunto isolado de obras públicas, mas como a materialização de uma política pública formulada a partir das prioridades identificadas pela ICES. Em outras palavras, os problemas diagnosticados em 2014 foram progressivamente traduzidos em ações concretas de governo, financiadas pelo BID e executadas pela administração municipal, com o objetivo de reduzir a exposição da população aos riscos climáticos e promover maior resiliência urbana. A cooperação internacional atuou, nesse contexto, como elemento catalisador da transformação de recomendações técnicas em intervenções efetivas sobre o território.

Observa-se, portanto, uma mudança significativa na lógica de atuação do município. Enquanto o diagnóstico inicial evidenciava uma predominância de respostas reativas aos desastres, centradas na atuação emergencial da Defesa Civil, o Programa João Pessoa Sustentável passou a incorporar uma abordagem preventiva, baseada no planejamento urbano, na redução da exposição ao risco e na adaptação às mudanças climáticas. Essa mudança aproxima-se da concepção de redução do risco de desastres adotada pelo Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres (2015–2030) e das metas 11.5 e 11.b do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis), que enfatizam a necessidade de reduzir os impactos dos desastres e de integrar a adaptação às mudanças climáticas, a resiliência e a gestão do risco ao planejamento urbano (ONU, 2015).

As intervenções estruturantes se concentraram especialmente em áreas historicamente marcadas por processos de ocupação irregular, deficiência da infraestrutura urbana e elevada exposição a eventos hidrometeorológicos extremos. Entre os principais eixos de atuação, destacam-se as obras de drenagem urbana, a recuperação ambiental, a requalificação de áreas degradadas, o reassentamento de famílias residentes em áreas de risco e a modernização da infraestrutura urbana (BID; PMJP, 2014). Ao priorizar os territórios mais vulneráveis identificados pela ICES, o Programa buscou enfrentar não apenas os efeitos imediatos dos eventos extremos, mas também as causas estruturais da vulnerabilidade (BID; 2014).

Entre as principais intervenções implementadas destacam-se aquelas desenvolvidas na Comunidade São José, localizada às margens do Rio Jaguaribe. Conforme discutido na seção anterior, trata-se de um dos territórios historicamente mais vulneráveis do município, marcado pela ocupação de APP, recorrência de alagamentos e precariedade da infraestrutura urbana. As ações previstas pelo Programa buscaram enfrentar esse quadro por meio da urbanização da comunidade, do reassentamento de famílias residentes em áreas de maior risco, da melhoria das condições habitacionais e da recuperação ambiental do entorno, evidenciando uma abordagem integrada entre infraestrutura, habitação, planejamento urbano e gestão do risco (BID; 2014).

Outro eixo prioritário se concentrou na bacia hidrográfica do Rio Jaguaribe, considerada estratégica tanto pela recorrência de alagamentos quanto por sua importância para o sistema de drenagem urbana do município. O Plano de Ação João

Pessoa Sustentável identificou a necessidade de intervenções estruturantes nessa região, especialmente no que se refere à ampliação da infraestrutura de drenagem, à recuperação ambiental e à mitigação dos riscos associados às chuvas intensas (BID; PMJP, 2014). As obras de drenagem buscaram ampliar a capacidade de escoamento das águas pluviais, recuperar áreas degradadas e reduzir a frequência dos alagamentos que historicamente afetam diferentes bairros da cidade.

As intervenções também contemplaram a região de Saturnino de Brito, considerada um dos primeiros aglomerados subnormais de João Pessoa. Localizada entre dois taludes e caracterizada pela ocupação irregular das encostas, a comunidade apresenta limitações relacionadas à infraestrutura, à mobilidade e à acessibilidade, problemas que se intensificam durante o período chuvoso em razão do risco de deslizamentos e da dificuldade de circulação de veículos de emergência (Nascimento, 2009). Essas características justificam sua inclusão entre os territórios prioritários para as intervenções previstas pelo Programa.

As intervenções implementadas demonstram que a cooperação internacional estabelecida entre João Pessoa e o Banco Interamericano de Desenvolvimento ultrapassou a elaboração de diagnósticos técnicos, convertendo recomendações em políticas públicas concretas. As obras de drenagem, a recuperação ambiental da bacia do Rio Jaguaribe, os projetos de urbanização e reassentamento na Comunidade São José, as ações desenvolvidas em Saturnino de Brito e os investimentos em infraestrutura urbana constituem a materialização das prioridades definidas no Plano de Ação João Pessoa Sustentável (BID; PMJP, 2014).

Sob essa perspectiva, o Programa representa a transformação das capacidades institucionais discutidas na seção anterior em capacidade de implementação. Conforme argumentam Evans (1995) e Gomide e Pires (2014), capacidades estatais somente produzem resultados quando se traduzem em ações concretas capazes de alterar a realidade sobre a qual incidem as políticas públicas. No caso de João Pessoa, a cooperação técnica promovida pelo BID permitiu incorporar metodologias de planejamento, monitoramento e gestão do risco que orientaram a execução das intervenções estruturantes, fortalecendo a capacidade adaptativa do município frente aos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Assim, a experiência de João Pessoa demonstra que a paradiplomacia estabelecida entre o município e o BID ultrapassou a captação de recursos e a elaboração de diagnósticos técnicos, convertendo cooperação internacional em

políticas públicas voltadas ao fortalecimento das capacidades institucionais, à gestão do risco e à adaptação às mudanças climáticas. Esse processo evidencia o potencial da cooperação internacional para fortalecer a governança urbana e reduzir a vulnerabilidade climática.

4.4 Evolução dos indicadores de vulnerabilidade a desastres da ICES (2014–2024)

Este subcapítulo analisa a evolução da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no município de João Pessoa, a partir dos indicadores da ICES, buscando compreender como a cooperação internacional estabelecida com o BID contribuiu para o fortalecimento das capacidades institucionais voltadas à gestão do risco e à adaptação às mudanças climáticas.

Considerando o recorte temporal da pesquisa (2014–2024), a análise comparativa dos indicadores da ICES/BID foi estruturada a partir de três momentos considerados estratégicos para compreender a evolução da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais e das capacidades institucionais do município. O primeiro corresponde ao diagnóstico inicial elaborado em 2014, que subsidiou a formulação do Plano de Ação João Pessoa Sustentável; o segundo se refere à atualização dos indicadores realizada em 2019, permitindo avaliar os primeiros desdobramentos da cooperação internacional; e o terceiro corresponde à reavaliação realizada em 2024, desenvolvida no âmbito desta pesquisa, possibilitando examinar a evolução das capacidades institucionais após a implementação das principais ações do Programa João Pessoa Sustentável (Carvalho, 2026). Esse recorte longitudinal permite analisar os avanços, permanências e desafios observados ao longo de uma década de implementação da iniciativa.

Embora a metodologia da ICES utilize a representação gráfica por meio do sistema de semaforização, nesta pesquisa os resultados foram reorganizados em um quadro analítico comparativo, permitindo evidenciar a evolução temporal dos indicadores entre 2014, 2019 e 2024 e facilitar a análise das mudanças nas capacidades institucionais e na vulnerabilidade diante de desastres socioambientais. Essa adaptação preserva a lógica metodológica proposta pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, segundo a qual a classificação dos indicadores subsidia a definição de prioridades para a formulação de políticas públicas, mas favorece uma

leitura longitudinal compatível com os objetivos desta dissertação (BID, 2014). O quadro 8 apresenta a evolução dos principais indicadores analisados.

Quadro 8: Evolução dos indicadores de vulnerabilidade diante de desastres socioambientais (2014, 2019 e 2024)

Indicador	2014	2019	2024	Evolução observada
Existência de mapa de risco atualizado	Inexistente/ desatualizado	Parcialmente atualizado	Atualizado	Avanço significativo
Existência de planos de contingência	Existentes	Necessitavam atualização	Revisados e institucionalizados	Avanço
Existência de sistemas eficazes de alerta precoce	Parcial	Monitoramento pluviométrico	Sistema integrado	Avanço significativo
Gestão do risco de desastres no planejamento urbano	Incipiente	Limitada	Incorporada ao planejamento	Grande avanço
Instrumentos de planejamento para gestão do risco	Baixa execução	Baixa execução	Execução parcial	Avanço moderado
Alocação orçamentária para gestão de desastres	Existente	Mantida	Mantida	Estável
Infraestrutura em áreas de risco	Elevada vulnerabilidade	Agravamento	Redução parcial	Melhoria parcial
Moradias em áreas de risco	Elevada exposição	Elevada exposição	Redução parcial	Melhoria parcial

Fonte: Elaboração da autora com base em Carvalho (2026), Pacífico e Nóbrega (2013), Pacífico, Granja e Matteucci (2022) e Gomes (2025).

A análise comparativa dos indicadores evidencia avanços na estruturação dos instrumentos de gestão do risco de desastres em João Pessoa, especialmente quanto à atualização dos mapas de risco, à revisão dos planos de contingência, à integração dos sistemas de alerta e à incorporação da gestão do risco ao planejamento urbano. Entretanto, esses avanços devem ser interpretados com cautela, uma vez que a existência ou a atualização de instrumentos formais não significa, necessariamente, que as capacidades institucionais estejam plenamente consolidadas. A permanência de limitações na execução dos instrumentos de planejamento, a redução apenas parcial da exposição de moradias e infraestruturas em áreas de risco e a manutenção da alocação orçamentária indicam que o processo de fortalecimento institucional permanece em curso. Desse modo, os indicadores sugerem avanços na organização

da gestão municipal do risco, mas ainda não permitem afirmar que essas mudanças tenham produzido uma transformação institucional consolidada ou uma redução abrangente das vulnerabilidades socioambientais. Essa distinção é importante para avaliar a contribuição da cooperação internacional e da paradiplomacia, considerando tanto a incorporação de conhecimentos e instrumentos técnicos quanto os limites de sua implementação efetiva.

A comparação entre os ciclos de avaliação demonstra que, entre 2014 e 2019, houve baixa evolução em indicadores considerados estratégicos para a gestão do risco de desastres (Carvalho, 2026). Durante esse período, observou-se a permanência de mapas de risco elaborados em 2014 e 2015, sem atualização sistemática; planos de contingência existentes, porém não revisados periodicamente; e sistemas de alerta concentrados predominantemente no monitoramento pluviométrico, sem integração com ameaças geológicas ou projeções climáticas de médio e longo prazo. Também se verificou aumento da estimativa de infraestrutura crítica localizada em áreas suscetíveis a desastres e crescimento do número estimado de moradias inseridas em áreas de risco, indicando que a implementação das recomendações formuladas pela ICES ainda não havia produzido efeitos suficientes para alterar significativamente o quadro de vulnerabilidade do município (Carvalho, 2026).

Essa constatação não significa ausência de resultados da cooperação internacional. Conforme argumentam Evans (1995) e Gomide e Pires (2014), o fortalecimento das capacidades estatais constitui um processo cumulativo, cuja efetividade depende da institucionalização de mecanismos permanentes de planejamento, coordenação e implementação das políticas públicas. Da mesma forma, Soldatos (1990), Cornago (2010) e Tavares (2016) destacam que os efeitos da paradiplomacia tendem a manifestar-se de forma incremental, sobretudo quando a cooperação internacional envolve transferência de conhecimento, assistência técnica e fortalecimento institucional. Assim, a existência de um intervalo entre a produção do diagnóstico e a implementação efetiva das intervenções estruturantes constitui característica recorrente dos processos de cooperação internacional voltados ao desenvolvimento urbano.

Outro aspecto evidenciado pela análise se refere à persistência da sobreposição entre vulnerabilidade ambiental e vulnerabilidade social. Aproximadamente 47% da população residente nas áreas de risco encontrava-se em

assentamentos informais (Carvalho, 2026), confirmando que a exposição aos desastres não ocorre de forma aleatória, mas resulta de processos históricos de segregação socioespacial, ocupação irregular do solo e acesso desigual à infraestrutura urbana. Esse resultado converge com a interpretação de Blaikie *et al.* (1994), Wisner *et al.* (2004) e Smith (2006), segundo os quais os desastres constituem fenômenos socialmente produzidos, resultantes da interação entre ameaça, exposição, vulnerabilidade e capacidade de resposta institucional.

Nesse sentido, os dados demonstram que a vulnerabilidade diante de desastres socioambientais não pode ser reduzida exclusivamente pela execução de obras de infraestrutura. Embora intervenções como drenagem urbana, recuperação ambiental e reassentamento de famílias tenham contribuído para reduzir riscos em áreas específicas, persistem condicionantes estruturais relacionados ao déficit habitacional, à ocupação de APP, às desigualdades territoriais e às limitações da infraestrutura urbana, fatores que continuam reproduzindo situações de vulnerabilidade em diferentes regiões do município (Acselrad, 2010; Costa *et al.,* 2018; Carvalho, 2026).

A análise também evidencia mudanças importantes na governança municipal do risco de desastres. Enquanto o diagnóstico inicial apontava uma estrutura predominantemente reativa, centrada na resposta emergencial aos eventos extremos (Pacífico; Nóbrega, 2014), os documentos institucionais mais recentes demonstram avanços na organização da Defesa Civil municipal. O Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil (PLANCON, 2024) evidencia a adoção de uma estrutura baseada no Ciclo de Gestão de Proteção e Defesa Civil, integrando ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. A definição de protocolos operacionais, a criação de mecanismos permanentes de coordenação interinstitucional, a atuação do Gabinete de Crise e a articulação entre diferentes secretarias municipais representam importantes avanços na capacidade estatal de gestão do risco, aproximando João Pessoa das recomendações do Marco de Sendai para Redução do Risco de Desastres (UNDRR, 2015).

Outro avanço identificado se refere ao fortalecimento dos sistemas de monitoramento e preparação para eventos extremos. O PLANCON (2024) incorporou informações produzidas pela Agência Executiva de Gestão das Águas da Paraíba (AESA), estabelecendo parâmetros pluviométricos para diferentes níveis de alerta e procedimentos específicos para atuação da Defesa Civil. Além disso, o plano prevê a

utilização de escolas municipais como abrigos temporários para populações afetadas, evidenciando maior capacidade institucional para responder aos deslocamentos internos decorrentes de desastres socioambientais. Embora o documento não utilize expressamente a categoria "deslocamento ambiental", a previsão de estruturas de acolhimento, evacuação e assistência humanitária demonstra que a gestão municipal passou a incorporar os impactos sociais dos eventos climáticos extremos às estratégias de resposta (PLANCON, 2024).

Apesar desses avanços, a análise evidencia que áreas historicamente vulneráveis, como a Comunidade São José, a bacia do Rio Jaguaribe e a região de Saturnino de Brito, permanecem entre os principais territórios monitorados pela Defesa Civil municipal (Carvalho, 2026). Essa permanência demonstra que o fortalecimento institucional, embora indispensável, não elimina automaticamente vulnerabilidades produzidas por décadas de ocupação irregular, desigualdade socioespacial e insuficiência de infraestrutura urbana. Como observam Lavell *et al.* (2012), a gestão do risco tende a reproduzir um ciclo reativo quando não consegue alterar as condições estruturais que produzem a vulnerabilidade, concentrando esforços na resposta aos desastres em detrimento da prevenção.

Os cenários projetados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas reforçam essa preocupação. Segundo o IPCC (2022), cidades costeiras tropicais, como João Pessoa, tendem a enfrentar aumento da frequência e intensidade das precipitações extremas, elevação do nível do mar, intensificação dos processos erosivos e agravamento dos eventos hidrometeorológicos ao longo do século XXI. Esses cenários indicam que a vulnerabilidade identificada nesta pesquisa tende a intensificar-se caso não haja continuidade das políticas de adaptação climática, fortalecimento das capacidades institucionais e integração entre planejamento urbano, proteção ambiental e gestão do risco.

A comparação dos indicadores de 2024 evidencia avanços importantes decorrentes da implementação do Programa João Pessoa Sustentável, especialmente no fortalecimento da governança urbana, na ampliação da coordenação interinstitucional, na incorporação de instrumentos de gestão do risco e na execução de intervenções estruturantes voltadas às áreas prioritárias (Carvalho, 2026). Esses resultados demonstram que parte significativa das recomendações formuladas pela ICES foi incorporada ao planejamento municipal, produzindo

mudanças institucionais que fortalecem a capacidade adaptativa do município frente aos impactos das mudanças climáticas.

Conclui-se, portanto, que a experiência de João Pessoa, a partir da paradiplomacia - operacionalizada por meio da cooperação internacional estabelecida entre o município e o BID - contribuiu significativamente para fortalecer as capacidades institucionais voltadas ao planejamento urbano, à gestão do risco e à adaptação às mudanças climáticas. Entretanto, a análise comparativa dos indicadores demonstra que a redução da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais depende não apenas do fortalecimento institucional, mas também da continuidade das políticas públicas, da integração entre habitação, infraestrutura, planejamento territorial e proteção ambiental e, sobretudo, do enfrentamento das desigualdades socioespaciais que condicionam a exposição diferenciada da população aos impactos climáticos (Wisner *et al.,* 2004; IPCC, 2022; Acselrad, 2010).

Dessa forma, a cooperação internacional se revela um importante mecanismo de fortalecimento das capacidades estatais, mas sua efetividade depende da capacidade dos governos locais de transformar conhecimento técnico em políticas públicas permanentes e territorialmente orientadas.

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo, portanto, evidencia que a atuação paradiplomática de João Pessoa ultrapassou a dimensão tradicional da projeção internacional dos governos subnacionais e da captação de recursos externos. A participação do município na ICES/BID possibilitou o acesso à cooperação técnica internacional, à transferência de metodologias de planejamento urbano, à produção de diagnósticos técnicos e ao fortalecimento das capacidades institucionais necessárias para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas. Nesse sentido, a experiência analisada demonstra que a paradiplomacia pode constituir um importante instrumento de desenvolvimento local ao ampliar a capacidade dos governos municipais de formular, coordenar e implementar políticas públicas voltadas à adaptação climática e à gestão do risco de desastres socioambientais.

Os resultados da pesquisa indicam que esse fortalecimento institucional ocorreu de forma gradual e esteve associado à incorporação de novos instrumentos de planejamento, à ampliação da coordenação entre diferentes órgãos municipais e ao aperfeiçoamento da capacidade administrativa para lidar com problemas públicos complexos. A cooperação técnica estabelecida com o BID favoreceu a criação e o fortalecimento de estruturas como a Unidade Executora do Programa (UEP), o Centro

de Cooperação da Cidade (CCC) e a Defesa Civil Municipal, além de contribuir para a elaboração de diagnósticos, planos, protocolos e mecanismos de monitoramento que passaram a integrar a gestão do risco ao planejamento urbano. A implementação do Programa João Pessoa Sustentável representou, assim, a materialização desse processo, convertendo parte das recomendações técnicas da ICES em intervenções estruturantes voltadas à redução da vulnerabilidade em áreas prioritárias do município.

A análise comparativa dos indicadores entre 2014 e 2024 demonstra, contudo, que a redução da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais constitui um processo contínuo e de longo prazo. Embora tenham sido identificados avanços importantes na institucionalização da gestão do risco, na coordenação interinstitucional e na implementação de obras de infraestrutura, persistem desafios relacionados à ocupação de APP, às desigualdades socioespaciais, ao déficit de infraestrutura urbana e à elevada exposição de determinados territórios aos impactos das mudanças climáticas. Esses resultados corroboram a compreensão de que a vulnerabilidade é socialmente produzida e resulta da interação entre fatores físicos, sociais e institucionais, conforme discutido ao longo deste capítulo.

Sob a perspectiva teórica, os achados dialogam com a literatura sobre paradiplomacia ao evidenciar que a inserção internacional de governos subnacionais pode produzir efeitos concretos sobre a capacidade estatal local (Soldatos, 1990; Cornago, 2010; Tavares, 2016). Ao mesmo tempo, aproximam-se da abordagem das capacidades estatais desenvolvida por Evans (1995) e por Gomide e Pires (2014), ao demonstrar que a cooperação internacional fortalece a atuação do poder público não apenas pelo acesso a recursos financeiros, mas também por transferência de conhecimento, aprendizagem institucional, coordenação administrativa e aperfeiçoamento dos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

Com base na análise desenvolvida ao longo deste capítulo, observa-se que a contribuição da paradiplomacia para João Pessoa não se restringiu ao acesso a financiamento internacional, mas envolveu um conjunto de processos voltados ao fortalecimento das capacidades institucionais municipais. A cooperação estabelecida com o BID favoreceu a incorporação de metodologias de planejamento, a qualificação da gestão pública e o aprimoramento dos instrumentos de gestão do risco, cujos principais resultados são sintetizados no Quadro 9.

Quadro 9: Síntese da contribuição da paradiplomacia para o fortalecimento das capacidades institucionais em João Pessoa

Dimensão analisada	Evidências identificadas na pesquisa
Paradiplomacia	Inserção internacional de João Pessoa por meio da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES/BID), possibilitando o estabelecimento de cooperação com organismo multilateral.
Cooperação técnica internacional	Transferência de metodologias de planejamento urbano, indicadores, diagnósticos, assistência técnica e financiamento para a implementação do Programa João Pessoa Sustentável.
Fortalecimento das capacidades institucionais	Criação da Unidade Executora do Programa (UEP), implantação do Centro de Cooperação da Cidade (CCC), fortalecimento da Defesa Civil Municipal, integração entre secretarias e aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão do risco.
Gestão do risco e adaptação climática	Atualização gradual dos instrumentos de planejamento, ampliação dos sistemas de monitoramento, fortalecimento da coordenação institucional e implementação de intervenções estruturantes voltadas à redução da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais.
Contribuição para o desenvolvimento local	Ampliação da capacidade municipal de planejamento, coordenação e implementação de políticas públicas voltadas à adaptação às mudanças climáticas e à redução da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais.

Fonte: Elaboração da autora com base em Soldatos (1990), Cornago (2010), Evans (1995), Gomide e Pires (2014), Tavares (2016), BID (2014), Pacífico, Granja e Matteucci (2022) e Carvalho (2026).

O quadro 9 sintetiza as principais contribuições da paradiplomacia para o fortalecimento das capacidades institucionais em João Pessoa, evidenciando que a cooperação internacional estabelecida por meio da ICES e do Programa João Pessoa Sustentável ultrapassou a captação de recursos financeiros. Os resultados demonstram que essa cooperação favoreceu a incorporação de metodologias de planejamento, o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do risco, o fortalecimento da coordenação interinstitucional e a implementação de ações voltadas à adaptação às mudanças climáticas, contribuindo para qualificar a atuação do poder público municipal diante dos desastres socioambientais.

A experiência de João Pessoa evidencia que a paradiplomacia representou um importante mecanismo de fortalecimento institucional ao possibilitar o acesso à cooperação técnica internacional e à incorporação de instrumentos capazes de qualificar o planejamento urbano e a gestão do risco. Embora a redução da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais dependa também da continuidade das políticas públicas e do enfrentamento das desigualdades territoriais que estruturam a exposição aos riscos climáticos, a cooperação estabelecida no

âmbito da ICES contribuiu para ampliar a capacidade adaptativa do município e consolidar uma agenda local orientada pela prevenção, pela resiliência urbana e pela adaptação às mudanças climáticas.

Em síntese, a análise desenvolvida neste capítulo demonstra que a paradiplomacia pode desempenhar papel relevante no fortalecimento das capacidades institucionais dos governos subnacionais, favorecendo a incorporação de conhecimentos, metodologias e práticas de governança capazes de qualificar a formulação e a implementação de políticas públicas. No caso de João Pessoa, essa atuação mostrou-se particularmente relevante para o enfrentamento da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no contexto das mudanças climáticas, aspecto que será retomado e discutido de forma integrada nas conclusões desta pesquisa.

5 CONCLUSÕES

Esta dissertação teve como objetivo analisar a atuação do município de João Pessoa, como ator paradiplomático, na ICES/BID, com ênfase na vulnerabilidade diante de desastres socioambientais no contexto da mudança climática, no período de 2014 a 2024. Partiu-se da compreensão de que a paradiplomacia constitui um fenômeno crescente nas Relações Internacionais, por meio do qual governos subnacionais estabelecem relações com organismos internacionais em busca de soluções para problemas públicos locais.

A pesquisadora evidenciou que a paradiplomacia se consolidou como importante dimensão das Relações Internacionais contemporâneas, ampliando o protagonismo dos governos subnacionais na governança global. As cidades deixaram de atuar apenas como executoras de políticas nacionais para assumir papel ativo na construção de redes internacionais de cooperação. No caso de João Pessoa, a parceria estabelecida com o BID configurou-se como estratégia de internacionalização voltada ao fortalecimento das capacidades institucionais.

Os resultados demonstraram que a ICES representa mais do que um mecanismo de financiamento internacional. Sua metodologia oferece instrumentos de diagnóstico, planejamento e priorização capazes de orientar a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. A participação de João Pessoa possibilitou a incorporação de metodologias internacionalmente reconhecidas de planejamento urbano, a elaboração de diagnósticos sobre as vulnerabilidades locais e a estruturação do Plano de Ação João Pessoa Sustentável.

Destaca-se que vulnerabilidade diante de desastres socioambientais resulta da interação entre fatores físicos, sociais e institucionais historicamente construídos. Os impactos das mudanças climáticas concentram-se em João Pessoa em áreas marcadas por ocupação irregular, desigualdades socioespaciais e limitações de infraestrutura, evidenciando que os desastres socioambientais decorrem da combinação entre ameaça, exposição, vulnerabilidade e capacidade de resposta institucional.

A comparação dos indicadores da ICES entre 2014, 2019 e 2024 revelou, por um lado, avanços na estrutura institucional do município, especialmente na atualização dos instrumentos de gestão do risco, no fortalecimento da Defesa Civil, na coordenação interinstitucional e na implementação das ações do Programa João

Pessoa Sustentável. Por outro lado, evidenciou-se que a redução da vulnerabilidade é um processo gradual, dependente da continuidade das políticas públicas e do enfrentamento de problemas estruturais relacionados à ocupação do território e às desigualdades urbanas.

A principal contribuição desta pesquisa consiste em demonstrar que a paradiplomacia pode produzir efeitos significativos sobre as capacidades institucionais dos governos locais. Ademais, a experiência de João Pessoa demonstra que a cooperação internacional com organismos multilaterais não se restringe à captação de recursos financeiros, mas favorece a transferência de conhecimento, o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento, a qualificação da gestão pública e o fortalecimento das estruturas administrativas voltadas à adaptação às mudanças climáticas.

Ademais, a pesquisa consiste em demonstrar que a paradiplomacia pode contribuir para o fortalecimento das capacidades institucionais dos governos locais. No caso de João Pessoa, a participação na ICES/BID não se limitou à inserção internacional do município ou à captação de recursos financeiros. A cooperação técnica possibilitou o acesso a metodologias de planejamento urbano, indicadores, diagnósticos, assistência técnica e mecanismos de financiamento que subsidiaram a implementação do Programa João Pessoa Sustentável.

Também foram identificados avanços na estrutura institucional municipal, especialmente por meio da criação da Unidade Executora do Programa, da implantação do Centro de Cooperação da Cidade, do fortalecimento da Defesa Civil, da integração entre secretarias e do aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e gestão do risco. Esses resultados indicam que a cooperação internacional contribuiu para ampliar as capacidades municipais de planejamento, coordenação e implementação de políticas públicas voltadas à redução das vulnerabilidades socioambientais e à adaptação às mudanças climáticas.

Outra contribuição foi a sistematização da evolução dos indicadores de vulnerabilidade da ICES para João Pessoa entre 2014 e 2024. A análise longitudinal permitiu identificar avanços, permanências e desafios na implementação das recomendações formuladas pelo BID, produzindo evidências que podem subsidiar futuras avaliações do Programa João Pessoa Sustentável e de outras iniciativas de cooperação internacional.

Como limitações, destaca-se a adoção do estudo de caso único, o que restringe a generalização dos resultados para outros municípios participantes da ICES. Além disso, a pesquisa se concentrou na dimensão institucional da gestão do risco, não contemplando avaliações quantitativas dos impactos das intervenções sobre a redução efetiva das perdas humanas, econômicas e ambientais decorrentes de desastres socioambientais, estando também condicionada à disponibilidade de documentos e dados institucionais.

Essas limitações apontam caminhos para pesquisas futuras. Desse modo, estudos comparativos envolvendo outras cidades participantes da ICES poderão ampliar a compreensão sobre os fatores que condicionam o fortalecimento das capacidades institucionais por meio da cooperação internacional. Também são relevantes investigações sobre a percepção das comunidades beneficiadas, os impactos das políticas públicas sobre os deslocamentos internos decorrentes de desastres socioambientais e a efetividade das estratégias municipais de adaptação frente aos cenários projetados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas.

Conclui-se que a experiência de João Pessoa demonstra que a paradiplomacia constitui importante instrumento de fortalecimento das capacidades institucionais municipais para enfrentar desafios ambientais de natureza global.. Embora a redução da vulnerabilidade diante de desastres socioambientais dependa de processos estruturais de longo prazo e da continuidade das políticas públicas, os resultados desta pesquisa evidenciam que a cooperação internacional representa um mecanismo relevante para fortalecer a gestão pública local e apoiar a construção de cidades mais resilientes, sustentáveis e preparadas para enfrentar os impactos das mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

ACUTO, M. **Global cities, governance and diplomacy: the urban link**. London: Routledge, 2013.

ADGER, W. N. Vulnerability. **Global Environmental Change**, v. 16, n. 3, p. 268–281, 2006.

ALDECOA, F. K. **Paradiplomacy in action: The Foreign Relations of sub-national Governments.** London: Frank Cass. 1999.

AGUIAR, P. C. B.; PASSOS, H. D. B.; PIRES, M. M.; GOMES, A. S. Urbanização e desenvolvimento sustentável: um panorama dos estados brasileiros. **Geografia Ensino & Pesquisa,** Santa Maria, v. 27, e73970, p. 1-31.

AGUIRRE, I. Making Sense of Paradiplomacy? Na Intertextual Inquiry about a Concept in Search of a Definition. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). **Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments**. London: Frank Cass, 1999.

ARAÚJO, R. R.; et al. Vulnerabilidade, exposição e risco climático em João Pessoa, Paraíba, Brasil. **Revista Cidades**, v. 16, n. 26, p. 38–59, 2024.

A UNIÃO. **Parceria com a Espanha beneficiará João Pessoa.** João Pessoa, 14 mar. 2024. Disponível em: https://auniao.pb.gov.br/noticias/geral/parceria-com-a-espanha-beneficiara-joao-pessoa. Acesso em: 15 jul. 2026.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Relatório anual 2010.** Washington, DC: BID, 2010. Disponível em: https://publications.iadb.org/en/publications/portuguese/viewer/Banco-Interamericano-de-Desenvolvimento-relat%C3%B3rio-anual-2010-Resenha-do-Ano.pdf. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. **Guia metodológico.** Washington, DC: BID, 2012. Disponível em: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37099984. Acesso em: 30 jun. 2025.

_____. **Iniciativa de cidades emergentes e sustentáveis do BID se amplia no Brasil.** Washington, DC: BID, 2013. Disponível em: https://www.iadb.org/pt-br/noticias/iniciativa-de-cidades-emergentes-e-sustentaveis-do-bidse-amplia-no-brasil. Acesso em: 30 jun. 2025.

_____. **Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis: metodologia.** Washington, DC: BID, 2013.

_____. **Guia metodológico: Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis.** 2. ed. Washington, DC: BID, 2014.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA (PMJP).**Plano de Ação João Pessoa Sustentável.** Brasília, DF: BID, 2014.

_____. **Resumen: actualización de la estrategia institucional 2016-2019: una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas.** Washington, DC: BID, 2015. Disponível em: http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=39581613. Acesso em: 30 jun. 2025.

_____. **Relatório de Progresso ICES Brasil.** Washington, DC: BID, 2020.

_____. **IDB Group Natural Capital and Biodiversity Mainstreaming Action Plan: 2024–2025.** Washington, DC: BID, 2024. Disponível em: https://www.iadb.org/pt-br/noticias/grupo-bid-lanca-novo-plano-de-acao-para-acelerar-inclusao-de-capital-natural-e. Acesso em: 13 maio 2025.

BLAIKIE, P. et al. **At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters.** London: Routledge, 1994.

BORJA, J.; CASTELLS, M. As cidades como atores políticos**. Novos Estudos CEBRAP,** n. 45, p. 152–166, 1996.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local e global: a gestão das cidades na era da informação.** São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BOUTELIGIER, S. **Cities, networks, and global environmental governance: spaces of innovation, places of leadership.** New York: Routledge, 2013.

BRANCO, Á. C. C. **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional.** Curitiba: Juruá, 2008.

BUENO, C. **Curso de direito internacional público.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BUENO, I. **Paradiplomacia contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e EUA.** 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010.

BULKELEY, H.; BETSILL, M. M. **Cities and climate change: urban sustainability and global environmental governance.** London: Routledge, 2003.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CAIXA). **Fundo Socioambiental CAIXA: relatório de atividades 2014.** Brasília, DF: CAIXA, 2014.

CÂMARA MUNICIPAL DE OVAR**. Geminação Ovar – João Pessoa (Brasil).** Ovar, 2023. Disponível em: https://www.cm-ovar.pt/pt/noticias/53675/geminacao-ovar---joao-pessoa-brasil.aspx. Acesso em: 15 jul. 2026.

CARDOSO, A. K. L.; PACÍFICO, A. M. C. P. Maceió, Alagoas: uma cidade não sustentável. In: FERREIRA, J. G.; FIGUEIREDO, F. F.; SILVEIRA, R. M. C. (org.).

Socioeconomia do meio ambiente e política ambiental. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. p. 175–197.

CARRERA-MARQUIS, D. Declaração sobre a ICES no Brasil. In: BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Iniciativa de cidades emergentes e sustentáveis do BID se amplia no Brasil.** Washington, DC: BID, 2013.

CARVALHO, A. S. **Vulnerabilidade a desastres e adaptação à mudança climática em João Pessoa: análise dos indicadores da ICES/BID (2014–2024)**. 2026. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2026.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama da urbanização na América Latina e Caribe.** Santiago: CEPAL, 2018.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum.** Rio de Janeiro: FGV, 1988.

COSTA, W.; FONSECA, U. **Paradiplomacia no Brasil: avanços, limites e perspectivas.** Curitiba: Juruá, 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Estudo: Observatório da Cooperação Descentralizada no Brasil.** Brasília: CNM, 2009. Disponível em: www.cnm.org.br. Acesso em: 22 de jun. 2025.

CORNAGO, N. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia Pacifico: A diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In. VIGEVANI, T., *et.al.* **A dimensão subnacional e as EDUC.** UNESP/EDUSC/FAPESP, 2001.

_____. **Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación.** In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Madrid: Marcial Pons, 2001. p. 55–78.

_____. Plurilateral diplomacy in the interpolar world: a tool for a more effective foreign policy.**The Hague Journal of Diplomacy,** v. 5, n. 2-3, p. 191–206, 2010.

COSTA, A. F. M. **Meio ambiente e relações internacionais: o fomento ao desenvolvimento sustentável no meio local.** 2013. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2013.

COSTA, M. A.; et al. **Vulnerabilidade social no Brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018.

CUNHA, J. P. S.; LUCENA, R. C. F.; SOUSA, C. A. F. Monitoramento do uso e ocupação de Áreas de Preservação Permanentes urbanas com o apoio de

geotecnologias: o caso do rio Jaguaribe em João Pessoa, PB. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades,** Tupã, v. 10, n. 79, 2022.

CULPERSTEINS, I. Cidades sustentáveis" no plano do discurso e da ação: o Rio de Janeiro como estudo de caso. In: B. T. Luciano (org.). **União Europeia, Brasil e os desafios da agenda do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

CURTIS, S. Cities and global governance: state failure or a new global order? **Millennium,** v. 44, n. 3, p. 455-477, 2016.

DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2003.

DANESE, S. F. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

_____. **Atuação Global Municipal: Dimensões e Institucionalização**. Gustavo de Lima Cezário – Brasília, 2012.

DANTAS, A. C.; PONTES, S. P. C.; ZOCCOLI, K. I. N. G.; ARAUJO, L. D. Banco Interamericano de Desenvolvimento como promotor de ideias e políticas no Brasil: uma análise a partir do Programa Cidades Emergentes e Sustentáveis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais,** v. 9, n. 2, p. 153-186, 2024.

DUCHACEK, I. D. Perforated Sovereignties: Towards a Tipology of New Actors in International Relations. In: SOLDATOS, P.; MICHELMANN, H. (Eds). **Federalism and International Relations: the role of subnational Units**. Oxford: Claredon Press, 1990.

DUPAS, G. **Ética e poder na Sociedade da Informação**. São Paulo: UNESP, 2007.

ECO, U. **Como se faz uma tese**. 14. ed. São Paulo: Perspectiva, 1996.

FIGUEIRA. A. R., **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREITAS, C. L. S. de; PAIVA, F. S. de. Desastres socioambientais e sofrimento psicossocial no contexto latino-americano: uma revisão integrativa. **Psicologia & Sociedade,** v. 37, e298777, 2025.

GASPAR, R. C. **Economia política global e espaços metropolitanos**. São Paulo: FEA/PUC, 2005.

FROIO, L. R. Internacionalização de cidades pequenas. **Relações Exteriores,** 14 ago. 2020. Disponível em: https://relacoesexteriores.com.br/internacionalizacao-de-cidades-pequenas/. Acesso em: 15 jul. 2026.

FROIO, L. R.; MEDEIROS, P. E. A. A paradiplomacia paraibana em perspectiva: uma análise dos níveis estadual e municipal de governo. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 12., 2020, João Pessoa. **Anais [...]** João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2020.

GERRING, J. **Case study research: principles and practices.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GOMES FILHO, Fr. **A paradiplomacia subnacional no Brasil: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia**. 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2011.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. (org.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

HOCKING, B. **Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy**. London: Macmillan, 1993.

IBRAHIM, H.; SALAMA, A.; WIEDMANN, F.; ABOUKALLOUB, B.; AWWAAD, R. Investigating land use dynamics in emerging cities: the case of downtown neighbourhood in Doha. **Journal of Urban Design,** v. 25, n. 3, p. 387–411, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Paraíba.** Rio de Janeiro: IBGE, [2025]. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/. Acesso em: 15 jul. 2026.

_____. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, [2010]. Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html. Acesso em: 12 jun. 2025.

INICIATIVA CIDADES EMERGENTES E SUSTENTÁVEIS (ICES). **Anexo 2: Indicadores da ICES**. Washington: BID, 2013.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate change 2022: impacts, adaptation, and vulnerability.** Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

ISER, G. C. **Os entes subnacionais nas relações internacionais: o fenômeno da paradiplomacia**. Dissertação. 66 f. (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade do Rio Grrande do Sul, 2013.

JARQUE, C. M.; ORTIZ, M. S.; QUENAM, C. (Eds.). **América Latina y La Diplomacia de cumbres**. Ciudade de Mexico: Herprymber, 2009.

JATOBÁ, S. U. S. Urbanização, meio ambiente e vulnerabilidade social. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental,** v. 1, n. 5, p. 141–148, 2011.

JOÃO PESSOA. **Programa João Pessoa Sustentável avança com aprovação do BID e resultados expressivos em desenvolvimento urbano**. João Pessoa, 21 nov. 2024. Disponível em: Programa João Pessoa Sustentável avança com aprovação do BID e resultados expressivos em desenvolvimento urbano. Acesso em: 15 jul. 2026.

JOÃO PESSOA. **Programa João Pessoa Cidade Criativa da Unesco representa a Capital em Seminário Internacional**. João Pessoa, 6 mar. 2020. Disponível em: https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/programa-joao-pessoa-cidade-criativa-da-unesco-representa-a-capital-em-seminario-internacional/. Acesso em: 15 jul. 2026.

JOÃO PESSOA. **Teste do sistema "Defesa Civil Alerta" com mensagem pelo celular é considerado um sucesso.** João Pessoa, 14 jun. 2025a. Disponível em: https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/teste-do-sistema-defesa-civil-alerta-com-mensagem-pelo-celular-e-considerado-um-sucesso/. Acesso em: 5 ago. 2026.

JOÃO PESSOA. **Defesa Civil fecha 2024 com mais de mil atendimentos e sem vítimas de acidentes naturais.** João Pessoa, 3 jan. 2025b. Disponível em: https://www.joaopessoa.pb.gov.br/noticias/defesa-civil-fecha-2024-com-mais-de-mil-atendimentos-e-sem-vitimas-de-acidentes-naturais/. Acesso em: 5 ago. 2026.

JOHNSTON-WHEELER, H.; CASTAN PINOS, J. Hostile paradiplomacy amidst secession pressures: the case of Alberta. **Frontiers in Political Science,** v. 8, p. 1840926, 2026.

JUNQUEIRA, C. G. B.; MARIANO, K. L. P. A internacionalização dos netes subnacionais fedrativos: notas sobre os casos do Brasil e da Argentina. In: **CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA**, Anais... Montevidéu: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 9, 2017, p. 1-20.

KEATING, M. Regions and International Affairs: Motives, Opportunites and Strategies. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (Eds.). **Paradiplomacy in Action: the Foreign Relations of Subnational Governments**. London: Frank Cass, 1999.

_____. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. **Reg. Fed. Stud.,** *v.* 9, n. 1, p. 1–16, 1999.

KEINER, M.; KIM, A. Transnational city networks for sustainability. **European Planning Studies,** v. 15, n. 10, p. 1369-1395, 2007.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S., Jr. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. **International Organization,** v. 25, n. 3, p. 329–349, Summer 1971.

KEOHANE, R. O.; NYE, Joseph S**. Power and Interdependence: World Politics in Transition**. 4. ed. Boston: Longman, 2001.

KUZNETSOV, A. S. **Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs.** 1. ed. London: Routledge, 2014.

LAVELL, A.; et al. Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction: Issues and Challenges. In: LEAL FILHO, W. (Ed.). **Climate Change and Disaster Risk Reduction**. Frankfurt: Peter Lang, 2012. p. 3–26

LECOURS, A. **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world.**Discussion Papers in Diplomacy. The Hague: Netherlands Institute of International Relations – Clingendael, 2008.

MCADAM, J. **Climate Change, Forced Migration, and International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MALBERG, R. C. **Teoria general Del Estado**. México DF: Fundo de Cultura Económica, 1948.

MALLMANN, M. I.; CLEMENTE, I. Transnacionalismo, paradiplomacia e integração regional: o caso do Brasil e Uruguai. **Civitas: Revista de Ciências Sociais,** v. 16, n. 3, p. 417–436, 2016.

MARCONI, M. A. LAKATOS, E. M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 6a. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEDEIROS, P. E. A. **A agenda internacional das cidades brasileiras: o caso da cidade de João Pessoa**. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

MILANI, C. R. S.; AMORIM, L. **Paradiplomacia e cooperação descentralizada: uma análise da atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 61, n. 2, p. 11-25, 2018.

MILANEZE, G. L. S.; ROSSO, P.; DEBATIN NETO, A. Planejamento para o desenvolvimento urbano sustentável: considerações sobre o modelo do metabolismo estendido aplicado à cidade de Criciúma, SC. **Revista Técnico-Científico (IFSC),** v. 3, n. 1, p. 522–533, 2012.

MOREIRA, V. S.; SILVEIRA, S. F. R.; KLEIN, T. C.; ROSADO, C. G. Capacidades estatais e as políticas urbanas: a realidade de municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. **Planejamento e Políticas Públicas,** n. 60, p. 69-96, 2021.

NASCIMENTO, M. O. T. **Riscos de deslizamentos e inundações e condições de moradia em aglomerados subnormais na bacia do rio Sanhauá: avaliação e análise integrada**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.

NASCIMENTO, A. S.; SILVA, H. G.; SILVA, M. J. L.; SANTOS NETO, J. V. O Programa João Pessoa Sustentável como modelo de transferência, difusão e mobilidade de políticas “públicas” urbanas neoliberais do BID e a narrativa das cidades sustentáveis. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENANPUR), 20., 2023, Belém. **Anais [...].** Belém: ANPUR, 2023.

NEWMAN, P.; KENWORTHY, J. The Concept of Sustainability and Its Relationship to Cities. In: NEWMAN, P.; KENWORTHY, J. **Sustainability and Cities: Overcoming automobile dependence**. Island Press: Washington, DC, 1999.

NDIAYE, S. N.; HAROUNA, Z.-Y. D.; BADJI, A. S.; SÈNE, B. Governance and fiscal sustainability: evidence from developed and emerging economies**. International Journal of Financial Studies,** v. 14, n. 3, art. 70, 2026.

NYE, J. S. **Soft Power: The Means to Success in World Politics.**New York: Public Affairs, 2004.

ODDONE, N. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para La constucción de uma comunidad epistêmica na América Latina. **Relaaciones Internacionales**, n. 89.2, p. 47-81, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **João Pessoa**. Creative Cities Network. Paris, [s.d.]. Disponível em: https://www.unesco.org/en/creative-cities/joao-pessoa. Acesso em: 15 jul. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Princípios orientadores relativos aos deslocados internos.** New York: ONU, 1998. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf. Acesso em: 28 jul. 2026.

PACÍFICO, A. M. C. P.; NÓBREGA, M. O. Análise da vulnerabilidade diante de desastres naturais e adaptação à mudança climática em João Pessoa. **Ciência & Trópico,** v. 37, n. 1, p. 87–107, 2013.

PACÍFICO, A. M. C. P.; A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. **REMHU,** v. 22, n. 43, p. 133-148, 2014.

PACÍFICO, A. M. C. P.; GRANJA, J. P. F. de V.; MATTEUCCI, M. P. S. A proteção nacional e internacional aos deslocados ambientais no município de João Pessoa (PB). **Ciência & Trópico,** v. 46, n. 2, p. 161–180, 2022.

PAQUIN, S. **Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation.**Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes, 2004.

PIERRE, J. **The politics of urban governance**. Palgrave Macmillan, 2011.

PIGUET, E. Linking Climate Change, Environmental Degradation, and Migration: A Methodological Overview. **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 1, n. 4, p. 517–524, 2010.

PLANO DE AÇÃO JOÃO PESSOA SUSTENTÁVEL 2014. Disponível em:https://webimages.iadb.org/PDF/Joao+Pessoa+Action+Plan.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA (PMJP). **Plano de Ação João Pessoa Sustentável: síntese executiva**. João Pessoa: PMJP, 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA (PMJP). **Relatório semestral de progresso – Programa João Pessoa Sustentável (jul.–dez. 2023)**. João Pessoa: UEP/PMJP, 2023.

PRETO, A. F. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa.** 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras.** Salvador: EDUFBA, 2009.

ROCHEFORT, M. Cidades e globalização. **Mercator Revista de Geografia da UFC,** v. 1, n. 2, 2002.

RODRIGUES, G. M. A. A inserção internacional de cidades: notas sobre o caso brasileiro. In: VIGEVANI, T.; et al. (Org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

RODRIGUES, G. M. A. R. Relações internacionais de cidades: paradiplomacia *sui generis*? In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 36., 2012. Anais [...]. São Paulo: ANPOCS, 2012.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (Eds.). **Gobernar las metrópolis.** Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.

ROMERO, M. H. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional: el caso de la red de mercociudes y la reunion especializada de municípios e intendencias: Grupo Mercado Comum. In: VIGEVANI, T.; et al. (Org). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: Editora UNESP; Bauru: EDUSC, 2004.

ROSENAU, J. N. **Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity.** Princeton: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, J. N. **Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World.**Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SANTOS, M. R. A evolução da institucionalização do fenômeno da paradiplomacia no Brasil (1995-2010). **Fronteira: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais,** v. 18, n. 36, p. 212-232, 2º sem. 2019.

SANTOS, A. H. dos; PEREIRA, D. B.; FONSECA, L. A iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: uma análise sobre as relações conceitual, metodológica e institucional. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE

GESTÃO DE PROJETOS, INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE (SINGEP), 6., 2017, São Paulo. **Anais [...].** São Paulo: SINGEP, 2017.

SASSEN, S. **The global city**. New York, London, Tokyo. Princeton University Press, 2001.

SENHORAS, E. M. Múltiplas camadas das Relações Internacionais entre a diplomacia e a paradiplomacia. **Rio de Janeiro: revista Intellector,** n. 18, v. IX, 2013.

SIQUEIRA, J. R. P. X. **A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife**. 2012. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, 2012.

SMITH, N. **There's no such thing as a natural disaster.** Understanding Katrina: Perspectives from the Social Sciences, 2006.

SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors, In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Nova York: Oxford University Press, 1990.

_____. Cascading subnational paradiplomacy in a interdependent and transnational world. In: BROW, D; FRY, E. (Eds). **State and provinces in internacional economy**. California: Institute of Governmental Studies Press, University of California, 1993.

_____. La Nouvelle Génération de Villes Internationales: Phénomène de Segmentation des Roles Traditionnels de L´état-nation. In: PHILIP, Christian; SOLDATOS, Panayotis. **Au-delà et en Deçà de L´État-nation**. Bruxelas: Bruylant, 1996.

SOUZA, J. M. S.; OLIVEIRA, E. L.; MELO, H. F. P.; BONIFÁCIO, M. A. Cidades sustentáveis: estudo dos indicadores da cidade de João Pessoa-PB. In: ANDRADE, D. F. (org.). **Saberes tradicionais e conhecimentos científicos nas Ciências Humanas 2**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2020. cap. 6, p. 53-70.

TAVARES, R. **Paradiplomacy: cities and states as global players**. New York: Oxford University Press, 2016.

TRAJBER, R.; OLIVATTO, G.; MARCHEZINE, V. **Conceitos sobre riscos e desastres.** São José dos Campos: Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN), 2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION (UNDRR). **Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030.** Geneva: UNDRR, 2015.

UN-HABITAT - **United Nations Human Settlements Programme. Estratégia urbano ambiental para a América e o Caribe. Versão de 12 de fevereiro de 2004**. Disponível em: http://www.unhabitat.org. Acesso em: 16 jun. 2025.

UN-HABITAT. **Habitat Debate**. v. 13, n. 2, jun. 2007. Disponível em: www.unhabitat.org. Acesso em: 16 jun. 2025.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Sustainable cities.** Paris: UNESCO, [s. d.]. Disponível em: https://www.unesco.org/en/query-list/s/sustainable-cities. Acesso em: 11 ago. 2026.

UNITED NATIONS (UN). **World Economic and Social Survey 2016: climate change resilience: an opportunity for reducing inequalities.** New York: United Nations, 2016.

UNITED NATIONS (UN). Department of Economic and Social Affairs. **World Economic and Social Survey 2013: sustainable development challenges.** New York: United Nations, 2013.

VILLARREAL, M. Impactos da mudança climática na América Latina e no Caribe. **Folha de S.Paulo,** São Paulo, 22 nov. 2022. Latinoamérica21.

WISNER, B.; et al. **At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters**. 2. ed. London: Routledge, 2004.

YIN, R. **Estudo de Caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.