

# **PRIVATIZAÇÃO DO AEROPORTO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE: ARENA, ATORES E PROCESSO DECISÓRIO.**

Avance de investigación en curso.

GT 07- Desenvolvimento territorial e local: desigualdades e descentralização

AUTORES: Soraia Maria do S. Carlos Vidal - UFRN  
Lindijane de Souza Bento Almeida - UFRN

## **RESUMO**

A participação da sociedade no processo de tomada de decisões tem sido aceita como forma de conferir mais legitimidade e eficiência às ações governamentais, favorecendo a qualificação das políticas públicas e processos de governança. Em tal contexto, parece imperativo refletir sobre o processo decisório e a participação social em projetos direcionados ao desenvolvimento territorial. O presente trabalho teve como objeto empírico de observação uma experiência no âmbito da Região Metropolitana de Natal-RN: o Projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. A escolha deve-se a relevância das novas parcerias estabelecidas entre o Estado e o mercado e as novas formas de controle das ações públicas. As sínteses apresentadas tiveram origem no projeto de pesquisa Pactos Socioterritoriais, Financiamento e Gestão Metropolitana.

**PALAVRAS-CHAVE:** Atores, Arenas e Processo Decisório.

## **1. INTRODUÇÃO**

Apesar dos avanços institucionais alcançados no processo de gestão dos municípios, mantém-se oportuna a inclusão da autonomia municipal na análise das políticas públicas, dada a dependência financeira da maioria dos municípios brasileiros. Experiências recentes apontam para uma reduzida capacidade administrativa e limitada autonomia financeira dos municípios, muitas vezes tornando-os reféns dos recursos obtidos através das transferências voluntárias, que dependem das negociações políticas, mediadas pelo sistema político-partidário. A dependência dos municípios também tem desdobramentos sobre os investimentos regionais, particularmente quando considerados os novos modelos contratuais para a realização de serviços públicos, associados à crise fiscal do Estado. Trata-se de um pluralismo institucional, necessário à provisão de serviços públicos, que inclui o setor público e o setor privado, também voluntário/não-lucrativo, contrapondo-se ao antigo modelo de monopólio do Estado. No Brasil, desde os anos 1990, observam-se processos de desestatização e mesmo privatização em serviços de telefonia, transportes e energia, por exemplo. As mudanças objetivavam garantir a eficácia do Estado e a tomada de decisão do gestor baseada na orientação de resultados para os usuários dos serviços públicos, ampliando a atuação do mercado como agente de políticas públicas, diversificando a natureza dos atores e disputas no processo decisório.

Como ressalta Nunes (2010), a gramática política estruturadora dos processos decisórios sobre as transferências voluntárias continua sendo o clientelismo, em suas múltiplas e sempre renovadas interações com o corporativismo, o universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático.

Historicamente, no Brasil até o processo de seleção pública de projetos, que é estruturado a partir de uma concepção universalista e/ou participativa, acaba por ser contaminado pela “gramática” do clientelismo, também fruto das formas de financiamento das campanhas e de obtenção de votos nas eleições desse país. Tal prática, parte da cultura política brasileira, tem dificultado a consolidação de

um novo modelo de gestão das políticas públicas, pautado na participação, no controle social, bem como na implementação e definição de novas parcerias.

No geral, nos investimentos em políticas de desenvolvimento territorial observa-se uma grande dependência dos repasses da União, destacando-se a manutenção das linhas de crédito no governo federal. Ou seja, o direcionamento de recursos aparentemente está atrelado à relação que os governos e bancadas locais exercem com as instâncias decisórias do governo federal. Em que pese o processo de aprendizagem e reaprendizagem democrática, o nosso sistema político (partidário-eleitoral) não mudou o “jogo político” presente nas arenas decisórias, apesar do pluralismo dos partidos políticos.

No Brasil os atores envolvidos no processo decisório sobre a política de desenvolvimento regional e políticas urbanas, principalmente no que tange aos investimentos em obras e infraestrutura, são os governos municipais (necessitam das transferências voluntárias para investir no desenvolvimento urbano), os governos estaduais, o governo federal e o legislativo (emendas parlamentares), ressaltando-se uma redução na atuação do legislativo a partir do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). Nas últimas décadas, tem se observado também a presença do mercado como agente e parceiro em projetos de abrangência pública, notadamente no setor de transporte (portos, rodovias e aeroportos).

Tomando-se como referência a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade no Brasil, Nunes (2010, p. 39) conceitua “quatro principais gramáticas”, a saber: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos. As instituições formais podem operar numa variedade de modos, segundo uma ou mais gramáticas. Grupos sociais também podem basear as suas ações em consonância com uma ou mais “gramáticas”. Ao longo de nossa história política, esse tipo de relação se tornou um fator estruturante da ação de determinados atores políticos.

Com o trabalho se buscou identificar as arenas e atores envolvidos no processo decisório que culminou com a privatização do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Na verdade, trata-se de um projeto que foi iniciado pelo Estado, através da Infraero, cuja atuação se limitou a construção de pista de pouso, cabendo a iniciativa privada a construção e exploração do terminal de passageiros. Ou seja, no decorrer da implantação do projeto, iniciado há mais de uma década, optou-se pela privatização do terminal, na tentativa de finalizar a obra.

Na perspectiva acima, o presente trabalho foi desenvolvido a partir de alguns procedimentos básicos que conduziram a sua formulação. Um primeiro diz respeito a pesquisa bibliográfica, com o intuito de identificar contribuições teóricas necessárias às reflexões feitas, particularmente direcionadas a uma melhor compreensão dos impactos de projetos estruturantes na formação do espaço metropolitano, de redirecionamento da ação do Estado e centralidade. O segundo grupo de atividades diz respeito ao inventário do projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, favorecendo a análise, reflexão e sínteses apresentadas.

Considerados os aspectos abordados até aqui, o trabalho está estruturado de forma a recuperar referências conceituais, bem como refletir e elaborar sínteses acerca da experiência do "Projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante", no município de São Gonçalo do Amarante, estado do Rio Grande do Norte. A partir de um processo de interação dialógica entre teoria e prática, serão apresentadas e sistematizadas algumas reflexões acerca da implantação de políticas públicas, privatização, parcerias e pactos. Informa-se que os dados foram coletados através de fontes primárias (obtidas através de entrevistas com os atores qualificados), e fontes secundárias (pesquisa bibliográfica e documental).

## **2. AEROPORTO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE: INTERVENÇÕES E MUDANÇAS NO TERRITÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE NATAL – RN**

A Região Metropolitana de Natal foi institucionalmente definida pela Lei Estadual complementar número 152, de 16 de janeiro de 1997. Na sua origem, ela compreendia os municípios de Natal, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, Ceará-Mirim, Macaíba e Extremoz. Posteriormente, a ela foram incorporados os municípios de Nísia Floresta e São José de Mipibu (Lei Estadual Complementar 221, de 2002), o município de Monte Alegre (Lei Estadual Complementar 315, de 30 de novembro de 2005) e o município de Vera Cruz (Lei Estadual Complementar 391, de 22 de julho de 2009). Hoje, a região compreende 11 municípios, uma vez que em 2013 o município de Maxaranguape foi incorporado à RMNatal (Lei Estadual Complementar 485 de fevereiro de 2013). A sua área abrange uma superfície de 2.938,88 quilômetros quadrados. Sua população, segundo o Censo Demográfico de 2010, atingiu 1.361.445 habitantes que corresponde a mais de 40% do total da população do Rio Grande do Norte (3.121.451 habitantes).

A consolidação da Região Metropolitana de Natal ainda requer um amplo processo de definição e implantação de políticas, ações integradas e interdependência entre os seus municípios. Nela, observam-se processos de distribuição da atividade industrial, com atividades fabris nos municípios de Macaíba, Parnamirim, Extremoz e São Gonçalo do Amarante. No entanto, na estrutura produtiva regional destacam-se as atividades terciárias: comércio varejista e atacadista e atividades de serviços – públicos e privados, em especial atividades da cadeia do turismo, concentradas em Natal, capital do estado do Rio Grande do Norte e sede metropolitana. Em tal contexto, a construção do Aeroporto e das obras de acesso ao mesmo é continuamente associada a mudanças e reconfiguração do espaço metropolitano.

Tem sido recorrente nos estudos sobre a dinâmica econômica do Rio Grande do Norte destacar o peso da Região Metropolitana de Natal na economia estadual – mais de 40% do PIB e do Valor Adicionado Bruto. Isso porque a RMN polariza importantes cadeias e arranjos produtivos representativos na produção do estado: além da dinamização da atividade de turismo e cadeias a ela associadas, destacam-se indústria da construção civil, indústria de transformação, particularmente têxtil, confecções, alimentos e bebidas, comércio de varejo moderno, atividade pesqueira em produção industrial e, ainda, um diversificado complexo de serviços com oferta de unidades de educação e saúde, tanto público como privado, e comércio interno e externo.

### **2.1. O Projeto Aeroporto de São Gonçalo do Amarante**

Analisar o Projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante contribui para a compreensão da dinâmica urbana, regional e metropolitana da RMN, bem como os novos desafios impostos no seu processo de gestão e impactos imediatos, particularmente àqueles relacionados ao território, integração e gestão metropolitana.

O aeroporto de São Gonçalo foi concebido conceitualmente, pela Infraero, como cidade-aeroporto, intencionalmente projetada para ser um novo polo urbano na área metropolitana de Natal, além de um aeroporto concentrador de cargas. A sua polarização não deveria se restringir ao terminal aeroportuário, como hub multimodal (terra-ar e terra-terra), mas incluir também uma diversidade de atividades em um espaço reduzido e com acessibilidade imediata ao hub multimodal. Entretanto, é fato que no presente o Projeto foi redimensionado e está limitado a construção de um Terminal de Passageiros, cuja exploração se dará pelo mercado através de um regime de concessão. Trata-se da primeira concessão para exploração de um aeroporto no Brasil, possibilitando ao concessionário investir na construção da infraestrutura (terminal). Em verdade, atualmente tem se observado nos processos de arrendamentos e privatizações de terminais aeroportuários no Brasil uma

situação similar àquela aplicada aos seus portos nos anos 90, decorrentes da chamada “lei de modernização portuária”.

Ao projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, somam-se outras intervenções que materialmente simbolizam mudanças expressivas na dinâmica recente do Rio Grande do Norte e região metropolitana, tais como: duplicação da BR-101 entre Natal e Recife, Ponte de Todos Newton Navarro (ligando o litoral sul ao litoral norte, de Natal), além da construção e melhoramento da malha rodoviária, do abastecimento d'água e do esgotamento sanitário nas principais cidades do RN, investimentos industriais apoiados pelo Programa Governamental de Apoio ao Desenvolvimento Industrial (PROADI) e os investimentos em turismo, entre outros.

De forma crescente os aeroportos abandonam a condição primária de simples máquinas reguladoras do tráfego aéreo e são convertidos em infraestruturas de transportes mais decisivos para a transformação da área metropolitana. Em escala diferenciada, os aeroportos estão intensificando o movimento econômico das áreas metropolitanas, tal qual, no passado, as estações centrais influenciaram no crescimento e formas das cidades. (Guller, 2002). Ou seja, consideradas as diversas características do mundo globalizado, destacam-se práticas que priorizam a agilidade nas conexões que transportam bens ou serviços, tangíveis e/ou intangíveis, pessoas e também uma maior valorização das potencialidades locais.

Quando da sua concepção ainda na década de 80, o projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante deveria entrar em pleno funcionamento no ano 2002, o que não ocorreu. Somente em 2011 deu-se a conclusão das pistas de pouso e definições com vistas a concessão para a construção e exploração do terminal de passageiros. A empresa escolhida para operar o aeroporto de São Gonçalo do Amarante deverá investir R\$ 600 milhões na conclusão da obra. O valor foi divulgado durante a apresentação da versão final do estudo de viabilidade técnica e econômica da obra, apresentada pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Rio Grande do Norte, durante reunião realizada em agosto de 2009 com representantes do Governo Federal. A responsabilidade do edital foi da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil). Informações relativas a obra do Aeroporto, iniciada em 2003, indicam que até o ano de 2009 já havia sido gastos recursos na ordem de R\$ 130 milhões, com origem de recurso do Governo Federal, repassados através do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). No mesmo ano de 2009, confirmavam-se apenas 54% do projeto concluído, limitando-se as pistas de pouso e taxiamento. As obras do empreendimento estão sendo coordenadas pela Infraero e tem previsão de gastos, até o final, na ordem de R\$ 150 milhões. Considerados os limites de recursos direcionados ao setor e análises associadas ao “custo Brasil”, o Governo Federal (ANAC, Ministério da Defesa, BNDES e, finalmente, a Presidência) tomou a decisão final pela concessão. Cabe ressaltar que a concessão do aeroporto de São Gonçalo foi a primeira do Brasil no gênero, ou seja, o concessionário também investe na construção do equipamento.

Na licitação para a concessão, o Consórcio Inframérica venceu e o contrato já foi assinado no ano 2011 (novembro). O leilão foi realizado na Bolsa de SP, em ambiente de disputa, e finalizado ao atingir os exatos R\$ 170 milhões, com ágio correspondente a 228,82% com relação à proposta inicial.

O Consórcio é composto pela Infravix Participações (50%) e pela empresa argentina Corporação América (50%). A Infravix pertence ao grupo Engevix, com atuação em obras de grande porte e já realizou obras em aeroportos brasileiros. A Corporação América é uma *holding* argentina que atua em aeroportos, infraestrutura e energia, além de outros setores. A Corporação América já atua em aeroportos da Argentina, Uruguai, Equador, Peru, Armênia e Itália.

O Consórcio Inframérica, vencedor do leilão promovido pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), terá 36 meses para inaugurar o novo aeroporto. Entretanto, a expectativa é de que o cronograma deverá ser antecipado, uma vez que Natal sediará jogos da Copa do Mundo em 2014. O consórcio poderá explorar o aeroporto por até 30 anos, quando o terminal supostamente passará ao poder público. O montante a ser investido, R\$650 milhões, será direcionado para a construção do

terminal de passageiros, terminal de cargas, estacionamento e implantação de todos os sistemas necessários para que ele opere.

Após a formalização da concessão, o Governo do Rio Grande do Norte, a Prefeitura de São Gonçalo do Amarante e o Consórcio Inframérica assinaram um protocolo de intenções, criando uma comissão tripartite para coordenar ações necessárias à implantação do novo Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante. A carta-consulta, que oficializa o pedido de financiamento para o projeto, já foi entregue ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Ao assinarem o protocolo de intenções, estado e município se comprometeram a concluir os acessos ao aeroporto e instalar a rede de esgoto, telefone e energia antes dos terminais. Durante a assinatura do protocolo o consórcio entregou uma cópia da ordem de serviço emitida pela ANAC e apresentou o projeto, que prevê a construção de vias de acesso, estacionamento, terminal de passageiros, terminal de cargas, central de manutenção, pátio de estacionamento de aeronaves, pátio de manobras e torre de controle.

Conforme demonstrado acima, a implantação do Projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante tem se caracterizado por uma série de indefinições, redefinições, conflitos e negociações, culminado com a entrada em cena de agentes sociais do mercado. Por se tratar de um investimento de importância regional, observa-se uma aparente homogeneidade de atuação das lideranças políticas locais em torno do projeto, configurando-se ações pautadas visando à conclusão do projeto. O consenso em torno do aeroporto por parte da bancada federal norte-rio-grandense sistematicamente tem sido reafirmado. No entanto, considerada as disputas locais, nem sempre se observam ações propositivas com vistas à conclusão do projeto e impactos positivos sobre o território metropolitano, particularmente no que se refere a indefinições nas obras de acesso.

O Projeto do Aeroporto também é associado à melhoria da infraestrutura turística do litoral norte, através do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE, ampliação do Porto de Natal, pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN, Ponte Newton Navarro, maior integração de Natal com litoral norte, onde está prevista a implantação, pela iniciativa privada, de um Polo Turístico na Praia de Pitanguí, município de Extremoz (hotéis, *resorts*, marinas, áreas de lazer, entretenimento e cultura). Ressalta-se, no entanto, que apesar da mobilização de políticos em torno do projeto, aparentemente a sociedade e mercado local tem se mantido “apáticos”, confirmando-se presença reduzida dos dois setores na audiência pública realizada em São Gonçalo do Amarante e em reuniões abertas.

### **3. ARENA, ATORES E PROCESSOS DECISÓRIOS: CONFLITOS, PACTOS E PARCERIAS**

Aos argumentos até aqui apresentados, deve-se considerar que a política pública também resulta das relações entre a política e a economia, sendo o Estado o lugar do conjunto social, no qual estas relações se condensam e terminam por produzirem resultados que afetam indivíduos, grupos e instituições. Além de estabelecer certas condições materiais para o desenvolvimento da produção capitalista, através das políticas públicas são organizadas e atendidas as demandas ditas públicas, em que pese à reafirmação de interesses privados e pressões de grupos de poder nem sempre explicitadas publicamente. A forma tradicional de planejamento inclui o predomínio do estilo tecnocrático de gestão pública, que parte do princípio de que a eficiência governamental está diretamente relacionada à centralização, à concentração e ao fechamento do processo de tomada de decisão, uma vez que, para esse modelo de gestão, apenas a burocracia estatal produz políticas estatais eficientes e eficazes. (MATUS, 1996). Após período de crises e negação do planejamento tradicional, novas formas e experiências de planejamento são incorporadas nos processos de governança.

Em contraposição ao planejamento técnico-burocrático estatal, por todo o mundo, disseminam-se experiências de planejamento participativo, aberto a contribuições e parcerias, tanto na perspectiva de preencher lacunas frente à crise do Estado de Bem-Estar (práticas neoliberais) quanto na partilha

efetiva do poder de decisão entre o Estado e a Sociedade (democracia participativa). Em que pese tais práticas, há que se considerarem casos de falta de vontade política dos governantes em reconhecer a importância dos cidadãos no processo de formulação/implementação das políticas públicas, principalmente as de natureza social, também a capacidade limitada dos representantes da sociedade.

Constatada a ampliação de formas participativas de planejamento no Brasil, nas duas últimas décadas, cabe ressaltar a importância de identificar experiências com participação qualitativamente diferenciada. O questionamento parece pertinente uma vez que a tradição brasileira não inclui uma comunidade cívica, tal qual definida por Robert Putnam (1996, p. 30-31), que são comunidades mais cívicas que “se caracterizam por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração”. Ou seja, apresentam melhor desempenho governamental do que as menos cívicas. Ao mesmo tempo, o Estado reduz a sua atuação como produtor e passou, de forma crescente, a ampliar a sua atuação como regulador de bens e serviços. Isso se dá motivado principalmente pela crise fiscal e pela emergência da criação de uma nova estrutura institucional voltada para o ambiente democrático, além da experiência internacional de reforma do modelo estatal. Surge, então, a ênfase na inovação, relacionando a questão democrática com práticas gerenciais de gestão e com foco no contexto territorial-local, nem sempre com os resultados esperados.

No Brasil, a partir da década de 1990, observam-se práticas de ações coletivas e políticas de governos que reafirmam a ampliação das conquistas democráticas e cidadania, ao mesmo tempo em que se materializam novas interlocuções entre Estado/mercado/sociedade, por exemplo, através de experiências pioneiras na elaboração de Planos Diretores municipais participativos, Planos de Habitação, Programas, projetos e demais processos de planejamento. Em um cenário que comporta também restrições de direitos sociais, as escolhas nem sempre ocorrem de forma consensual, observando-se também parcerias entre o Estado e o Mercado e mesmo transferência de responsabilidade, através da privatização, também conflitos e novas pactuações.

O caso do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante é um exemplo claro da influência dos dirigentes políticos para a consolidação de um projeto que se “arrasta” desde a década de 1990, que começa com uma ação estatal e para a sua conclusão passou ao mercado, através da privatização do terminal do aeroporto, desde a sua construção.

Na verdade, no Projeto do Aeroporto de São Gonçalo, caracterizado por avanços e recuos até o presente, é possível identificar diferentes atores que atuam em uma arena política institucionalmente controlada pelo Estado, através da ANAC e Infraero, dirigentes políticos e representantes políticos locais, mercado e, de forma passiva, a sociedade local. Apesar do controle do Estado, observa-se uma crescente atuação do mercado em contraposição as possibilidades de controle social, haja vista tratar-se agora de um investimento privado com fins público. Sabe-se que o projeto e obras associadas ao mesmo terão impactos sobre o espaço metropolitano, mesmo assim não são observadas articulações com vistas a um projeto de governança metropolitana que incluía as transformações esperadas com o Aeroporto, nem ações consorciais entre os município diretamente impactado, notadamente Natal, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. O projeto desde o início tem sido levado a cabo fora de qualquer proposta que considere o planejamento regional ou o território metropolitano.

A partir do governo do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o projeto do Aeroporto passou a entrar na agenda decisória do governo federal, o que se fortaleceu com a inclusão de Natal como uma das cidades-sede da Copa 2014: o projeto entrou no PAC e junto com o Projeto de Mobilidade Urbana sinalizam mudanças estruturais no espaço metropolitano de Natal. A INFRAERO possui programas e ações para investimento nos aeroportos nacionais. O programa de destaque da INFRAERO para melhoria das instalações aeroportuárias é o Desenvolvimento da Infraestrutura

Aeroportuária. A maioria das ações desse programa está inserida no PAC<sup>1</sup>, porém há investimentos da empresa pública fora do PAC. No PAC-Transporte observamos as seguintes ações voltadas para o Aeroporto de SGA: execução de terraplanagem, pavimentação, drenagem, sinalização horizontal, e de obras de infraestrutura de sistemas de auxílio e proteção ao voo do novo complexo aeroportuário em São Gonçalo. A partir dessa tipologia podemos verificar peculiaridades do processo decisório que chamam a atenção para a presença de algumas das gramáticas políticas apontadas por Nunes, as quais se estruturam, em distintas arenas, atores e processos.

Teoricamente a seleção pública é um exemplo do universalismo de procedimentos, uma vez que respeita os princípios de igualdade e é regulado por normas gerais, impessoais, formalmente válidas para todos os entes federados. Mas, na prática, é possível verificar que o poder decisório da burocracia nem sempre é determinante, na medida em que os políticos muitas vezes não atendem às burocracias técnicas, ou melhor, a pontuação técnica e decidem a partir de negociações, acordos e pactos políticos. Historicamente na administração pública brasileira, na prática, nas decisões dos gestores públicos os condicionantes políticos se sobrepõem aos técnicos, e com o Projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante não foi diferente. Muitos municípios e estados, por exemplo, utilizam de suas redes de relações para trocar favores entre parlamentares federais e dirigentes com o objetivo de obter favorecimentos nas seleções. A seleção pública constitui em outra forma de clientelismo e personalismo na democracia brasileira, em que estados e municípios investem em estratégias que são utilizadas para interferir na decisão final dos dirigentes públicos e em uma troca de apoio político em nível local nas eleições futuras, e isso observamos nas articulações e pactos feitos entre representantes de diferentes partidos para garantir recursos necessários aos projetos no seu estado, no caso do presente artigo, o Rio Grande do Norte.

A falta de adoção do modelo de planejamento participativo, incorporando uma dimensão política, ressalta a importância que essa mesma dimensão política tem sobre a dimensão técnica, para favorecer ou garantir a sustentação de uma intervenção, dada a sua relevância no controle das situações políticas para viabilizar ou não um projeto de governo. Em tal circunstância, a abertura dos espaços de governo, democratização, é um elemento crucial para a sustentabilidade de projetos de governos; deve-se evitar atuar em uma só dimensão, enfatizar, por exemplo, a dimensão técnica e não compreender e evidenciar a dimensão política legitimadora da sociedade. No caso estudado, deve-se considerar também que o projeto do Aeroporto incorporou estratégias visando ao fortalecimento do capital político dos gestores locais, em particular o prefeito do município de São Gonçalo do Amarante.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme podemos verificar no decorrer deste trabalho é possível refletir sobre processos decisórios relacionados às políticas públicas, atores sociais e políticos, bem como, indiretamente, às novas abordagens de governança, quer seja associada ao potencial democrático e emancipatório, ao modelo gerencial e o democrático-participativo. No caso analisado, mantem-se as formas negociais de apoio político.

Em que pese heranças clientelistas e corporativistas, elementos da nossa cultura política, as práticas recentes na gestão pública brasileira favorecem novas potencialidades relacionadas à diversificação dos atores sociais envolvidos nos processos de proposição e gestão das políticas

---

<sup>1</sup> O princípio norteador do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é o pacto federativo do governo federal com as prefeituras e Estados. O processo de seleção dos projetos que serão contemplados com recursos do PAC ocorre em cinco etapas. Resumidamente, o processo decisório do PAC é: primeiro, monta-se um quadro de necessidades com bases técnicas, depois, seleciona-se as propostas mais adequadas por meio de pactuação com prefeitos e governos estaduais e, por fim, disponibiliza-se os recursos. O dinheiro é administrado pelo ministério que contrata a Caixa Econômica Federal para operar o repasse dos recursos para cada obra.

públicas. As relações estabelecidas favorecem refletir e repensar sobre as práticas de governança. Trata-se de mobilizar e articular conhecimento técnico e experiências com vistas a resultados e democratização dos processos decisórios locais, e isso nem sempre acontece.

Na “contramão” da retórica democratizante, o clientelismo tem se renovado em interações como o corporativismo, dificultando a consolidação de um novo modelo de gestão da política pública urbana e regional, pautado na participação e no controle social. Neste sentido, parece oportuno desvincular o modelo de financiamento federal, que deve ser ancorado no universalismo de procedimentos. Apesar dos apelos de participação popular e cidadania, mantêm-se situações de favor, dádiva e contato pessoal em detrimento de uma formulação coletiva, no direito proclamado e estabelecido pela própria Constituição do país. Aparentemente, a aplicação de instrumentos de controle, como a audiência pública, por exemplo, é antecedida por ações negociais entre diferentes atores e escalas de poder.

A inclusão do Projeto do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante no PAC favorece também a uma reflexão sobre a própria natureza do PAC e seus desdobramentos. No discurso oficial do governo federal, o princípio norteador do processo decisório do PAC é o pacto federativo, mas a realidade do processo tem sinalizado para outra direção. Primeiro não se trata propriamente dos três entes federativos institucionalmente em um momento de pactuação, mas, sim de uma negociação realizada entre indivíduos (chefes de executivo, dirigentes e representantes políticos) de acordo com seu poder de influência. Trata-se, portanto, de um verdadeiro processo de barganha política clientelista, baseado nas trocas oferecidas pelas relações partidárias e pela força política propiciada pelas conexões de cada indivíduo. No caso do Projeto em foco, já se passaram mais de dez anos de negociações entre a bancada federal do Rio Grande do Norte e diferentes governos e, de forma sistemática, a sua inclusão na pauta de candidatos em campanha. Apesar do aumento de recursos e da proliferação de espaços e arenas participativas a nível local, o poder decisório sobre a forma de transferência continua vinculada a gramática.

Finalmente, destaca-se que a seleção pública de projetos pelo governo federal na área do desenvolvimento urbano e regional também não estão fora do jogo político do nosso sistema partidário, uma vez que as formas de alocação de recursos federais e o seu processo de tomada de decisões depende muitas vezes de negociações políticas. Teoricamente, sabemos que o procedimento de seleção pública deveria ser apresentado como um exemplo de universalismo de procedimento, conforme síntese de NUNES (2010), respeitando-se os princípios de igualdade, regulado por normas gerais, impessoais. No entanto, nas experiências analisadas é possível verificar a interferência dos políticos: em que pese a proposição e pontuação de projetos pelas equipes técnicas do governo, a decisão final muitas vezes cabe aos dirigentes públicos que estão no poder público, bem como das articulações políticas inerentes a tal condição.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antier, G. (2005) *Lês stratégies des grandes métropoles: enjeux, pouvoirs et aménagement*. Paris. Armand Colin.
- Brugué, Q; Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
- Caldeira, J. (1999) *A Nação Mercantilista*. São Paulo: Editora 34.
- Cascudo, L. (1999) *História da cidade do Natal*. Natal. RN econômico.



- Clementino, M. (2008) *Ordenamento e planeamento territorial: a falta que faz o plano metropolitano*. Barcelona. In: Scripta Nova ( Revista Electronica de Geografia e Ciencias Sociales), Vol XII, Num 270 (109).
- Draibe, S. (1993) *Qualidade de Vida e reformas de programas Sociais: O Brasil no Cenário Latino-Americano*. São Paulo. In Revista Lua Nova, no. 31.
- Ferreira, V. (1997) *Lisboa, a Metrópole e o Rio*. Lisboa. Editora Bizâncio.
- Font, N; Subirats, J. (2001) *La participación pública em los procesos de Agenda 21 Local*. In: FONT, Joan (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona. Ariel.
- Foxá, M. (2005) *Estratégias Y Territorios: los nuevos paradigmas*. Barcelona. Diputació de Barcelona.
- Guller, G. (2002) *Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto*. Barcelona. Editorial Gustavo Pili SA.
- Harvey, D (1996) *Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*. In: Espaço e Debates, nº 39, p. 48-64,
- Harvey, D (1993) *A Condição Pós Moderna*. São Paulo. Edições Loyola.
- IPEA – *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Dinâmica dos Municípios* (2007) Alexandre Xavier Ywata Carvalho, Carlos Wagner Albuquerque, José Aroudo Mota e Marcelo Piancastelli (org). Brasília.. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>.
- Matus, C (1996) *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. São Paulo. FUNDAP.
- Oliveira, F. (2003) *O Estado e a Exceção ou o Estado de Exceção?* In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v.5, N. 1, pág. 9 a 14.
- PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. (2008) *Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB)*. Anuário/Natal 2008. Departamento de Informação, Pesquisa e Estatística. Natal.
- Putnam, R. (1996) *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro. FGV.
- Porter, M. (1993) *A Vantagem Competitiva das Nações*. Rio de Janeiro. Campus.
- Pujadas, R; Font, J. (1998) *Ordenación y Planificación territorial*. Madrid. Editorial Síntesis.
- Santos, M. (1996) *Técnica, Espaço e Tempo – Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional*. São Paulo. HUCITEC.
- Sassen, S. (1998) *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo. Nobel.

- Short, J. (2002) *Introducción*. In Guller, G. Del aeropuerto a la ciudad-aeropuerto. Barcelona. Editorial Gustavo Pili SA.
- Santos, B; Avritzer, L. (2002) *Para ampliar o cânone democrático*. In: Santos, B (Org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira.
- Vainer, C. (2000) *Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano*. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos. Petrópolis. Ed. Vozes.