

## **GOVERNANÇA NO TRANSPORTE AEROPORTUÁRIO: O CASO DO AEROPORTO DE NATAL/RN**

**Rodrigo Danilson de Paiva Medeiros<sup>1</sup> Algéria Varela da Silva<sup>2</sup> Marconi**

**Neves Macedo<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

Nove anos após sua inauguração, que foi marcada pela resistência de grande parte da população da Zona Metropolitana de Natal, o Aeroporto Internacional Aluizio Alves, localizado em São Gonçalo do Amarante, na região metropolitana de Natal-RN, passou por um processo de devolução à União e de relicitação do empreendimento. Durante este breve período, o aeroporto gerou à antiga concessionária um prejuízo de cerca de R\$ 1 bilhão de reais, apresentou resultados inferiores ao estimado no movimento de cargas e passageiros. Arelado a isso, o estado do Rio Grande do Norte enfrentou e enfrenta uma crise na segurança pública, e o país, ainda, almeja superar a crise econômica que perdura há anos. É diante deste contexto que o processo de relicitação ocorre, assim como os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica. Portanto. Desse modo, este estudo visa evidenciar a necessidade da discussão sobre governança no empreendimento, tomando como referência governança pública, corporativa, aeroportuária, e evidenciando alguns fatores que demandam atenção da sociedade. Para alcançar o objetivo proposto utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica de natureza qualitativa. Como resultado preliminar, se observou a necessidade da participação da sociedade no processo de tomada de decisões, percebeu-se que algumas questões demandam maior atenção do poder público, enquanto outras demandam maior atenção dos novos gestores, e algumas demandam atenção de ambos, e evidenciou-se a necessidade de ações integradas, baseadas em critérios técnicos, científicos e que visem a coletividade, sem a interferência política, para que o empreendimento, nesse novo projeto, possa retomar sua efetividade, e gerar os resultados sociais esperados há cerca de uma década.

**Palavras-chave: Governança Pública, Governança Corporativa; Governança Aeroportuária; Aeroporto de Natal.**

---

<sup>1</sup>Graduando em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: [rodrigo.paiva.117@ufrn.edu.br](mailto:rodrigo.paiva.117@ufrn.edu.br).

<sup>2</sup> Graduanda em Administração Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: [algeria.varela.028@ufrn.edu.br](mailto:algeria.varela.028@ufrn.edu.br)

<sup>3</sup> Professor Adjunto do Departamento de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: [marconi.macedo@ufrn.br](mailto:marconi.macedo@ufrn.br).

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inaugurado em 2014, o aeroporto gerou muitas expectativas quanto aos impactos econômicos e desenvolvimento que geraria na região. No ano de sua inauguração, John Kasarda palestrou em São Gonçalo do Amarante, destacando as principais vantagens do empreendimento. De acordo com reportagem do Tribuna do Norte (2014), o especialista em desenvolvimento econômico impulsionado pela aviação, destacou a posição geográfica do aeroporto, o que permite a conexão com vários continentes, e o torna o potencial “hub das américas”, o fato de ter sido construído do “zero”, o que permite a construção de empreendimentos sem que haja a necessidade de desapropriar pessoas, e que se identifique os principais negócios que podem se instalar em suas adjacências.

Todavia, em menos dez anos, o aeroporto passou por um processo de relicitação. Em estudo recente, Rocha e Costa (2022) evidenciaram as razões econômicas e financeiras pelas quais o Aeroporto de Natal foi relicitado. Conforme a Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, o Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN será o primeiro empreendimento de infraestrutura do Governo Federal a ser relicitado, de acordo com os procedimentos da Lei nº 13.448/2017 e do Decreto nº 9.957/2019 (ANAC). Coincidentemente, o empreendimento foi o primeiro também a ser concedido à iniciativa privada. Diante da relicitação se fez necessários novos estudos sobre capacidade técnica, de mercado, ambiental e afins. Fato este, que promoveu e promove amplas discussões sobre demandas, turismo, moradia, entre outros.

Anteriormente, Luzardo (2015) e Medeiros et al. (2019), destacaram a importância dos *stakeholders* no processo de contribuição para o desenvolvimento do empreendimento e da região onde este se localiza. No entanto, como observou-se, houve a necessidade da relicitação, esta que segundo Rocha e Costa (2022), foi uma decisão assertiva da antiga concessionária, pois ela vinha acumulando prejuízos recorrentes. Diante desta nova demanda de interesse social, gerou-se a reflexão sobre novas discussões que irão surgir deste processo. Portanto, este estudo visa evidenciar a necessidade da discussão, participação social e tomada de decisão acerca do aeroporto, mediante alguns fatores que possam ter contribuído para o processo de relicitação, e a partir de reflexões sobre governança pública, corporativa e aeroportuária.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para a elaboração deste se fez necessária a realização de pesquisas bibliográficas visando a uma maior familiaridade com o tema abordado neste, a partir de produções acadêmicas e de pesquisas em sites que abordam os temas nele tratados. Para interpretar os dados obtidos empregou-se uma abordagem qualitativa.

Para Prodanov e Freitas (2013, p. 54), a pesquisa bibliográfica é elaborada a partir de material já publicado, e tem o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa (Prodanov; Freitas, 2013 p. 70).

Este trabalho possui cinco seções. Primeiro, consta a introdução, na qual observa-se uma síntese sobre o tema abordado neste. Em seguida, a metodologia, na qual observa-se o tipo e natureza desta pesquisa. Na sequência, o embasamento teórico, onde verifica-se os principais pontos encontrados sobre o tema aqui exposto. Posteriormente, constam os resultados obtidos através desta breve análise e, por fim, observa-se a conclusão, onde verifica-se as percepções geradas a partir do contato com o tema aqui exposto.

## **REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste tópico irá se expor conceitos acerca de governança pública, corporativa e aeroportuária.

### **Governança Pública**

Esta seção não irá abarcar o desenvolver cronológico do conceito, atentando-se, apenas, à consolidação normativa e à discussão conceitual atual no contexto brasileiro. Portanto, verifica-se o Decreto nº 9.203 de 2017, que define a governança pública como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2017). Observa-se como princípios da governança pública, neste mesmo decreto: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade; e transparência.

Nos artigos 8 e 9, do Decreto nº 9.203 de 2017, observa-se entre as diretrizes, respectivamente “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação social, e editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente” (BRASIL, 2017).

Conforme o Tribunal de Contas da União, Governança Pública organizacional compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade (BRASIL, 2021, p. 12). Vieira e Barreto (2019, p. 38), destacam que além desse aspecto institucional, o termo implicou também em medidas de fortalecimento da sociedade civil que contribuam para combater a corrupção

governamental e burocrática, garantir a alocação eficiente dos recursos públicos e aumentar a legitimidade, por meio da transparência, da participação e da maior responsividade (*accountability*).

O Guia da Política de Governança, destaca que as principais motivações para a criação da política de governança foram: i) a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; ii) a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e iii) a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança (BRASIL, 2018, p. 21). Neste ponto, Vieira e Barreto (2019, p. 41), reforçam que o propósito da governança nas agências públicas é exatamente o de criar as salvaguardas necessárias ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas.

Luzardo (2015, p. 35), cita que neste contexto, a governança compreende a realidade política e a administração pública a partir do momento em que o Estado garante um relacionamento equilibrado com a sociedade, a qual tem papel chave no que diz respeito à manutenção e qualidade da democracia, uma vez que desempenharia o papel de construir, de forma conjunta e colaborativa políticas públicas.

### **Governança corporativa**

Vieira e Barreto (2019, p. 21-22), destacam que, inicialmente, o debate sobre a governança inspirou mudanças nas práticas corporativas ou societárias. As corporações modernas surgiram a partir um longo desenvolvimento institucional que permitiu a criação de organizações na forma de sociedades que estabeleceram, governança, gestão de riscos e integridade concomitantemente, a separação entre: i) o patrimônio do gestor e da sociedade (criação da personalidade jurídica); e ii) a propriedade da sociedade e a gestão da sociedade (separação entre propriedade e gestão). Matias-Pereira (2010, p. 117), destaca que “a boa governança corporativa se refere, basicamente, aos processos de como as organizações são administradas e controladas. O foco da governança no setor privado está nas prioridades dos dirigentes”.

Em outra vertente, Belinky (2021, p. 38), destaca que a sigla ESG — derivada da expressão em inglês *Environmental, Social and Governance* — resume a proposta de que um negócio deve ser avaliado não só pelos critérios usuais do mercado, como rentabilidade, segurança, competitividade, resiliência, mas também pelos seus atributos ambientais, sociais e de governança corporativa. Neste aspecto, ao que tange a governança corporativa, observa-se visões distintas sobre o mesmo tema, ou seja, parte-se uma visão central de negócios e amplia-se para a sociedade e o meio ambiente.

No que se refere à gestão empresarial propriamente dita, a perspectiva ESG enfoca a governança corporativa como uma dimensão essencial para a gestão responsável, que vise à perpetuidade e ao sucesso da empresa no longo prazo, que não a exponha a riscos evitáveis e adote medidas para mitigação dos impactos

negativos dos riscos que não possam ser evitados (Belinky, 2021, p. 41). Todavia, no atual contexto, observa-se que o controle corporativo está nas mãos dos gestores que operam cotidianamente a organização em favor dos proprietários / acionistas (*stakeholders*). Os proprietários não atuam individualmente na gestão das corporações, cuja propriedade é compartilhada. Sua atuação consiste principalmente na expectativa do recebimento de lucros e dividendos como contrapartida do investimento do capital realizado na compra de parte da propriedade por meio da aquisição de ações (remuneração do capital) (Vieira Barreto, 2019, p. 22). Verifica-se que, em um curto espaço de tempo, a governança corporativa que antes visava somente os aspectos tecnológicos, monetários e mercadológicos, hoje atrelou-se com as percepções e diretrizes de desenvolvimento sustentável.

Vale citar que a atual concessionária do aeroporto possui diretrizes de governança corporativa, onde observa-se, entre outras questões: serão voltados para o mercado, buscando ser eficazes e lucrativos, que possuem uma filosofia voltada para a sustentabilidade e buscando melhorias nas práticas de relacionamento com as partes interessadas no negócio (SITE OFICIAL DO AEROPORTO DE NATAL, 2023). Há também no site oficial, a exposição de demonstrativos financeiros dos anos de 2013 a 2022, os valores éticos que compreendem a integridade, integração, inquietude, *in love* e os pilares que constam: gente, negócios e legado. Importante citar que, entre outras coisas, os valores versam sobre transparência, responsabilidade, resultados e decisões e corporativas e diálogo aberto e os pilares, apresenta, entre outros, a busca por eficiência nos resultados visando atender anseios e desejos dos clientes, e a busca por excelência nas práticas de gestão aeroportuária. Visualiza-se então uma convergência com os conceitos abordados neste, o que demonstra um alinhamento entre o negócio e o conceito, seja na ótica pública, corporativa ou aeroportuária.

### **Governança aeroportuária: breves considerações**

De acordo com matéria do AMBIPAR GROUP (2019), o aeroporto não é “um grande shopping que por acaso possui uma pista voltada a pousos e decolagens de aeronaves”. Esta é uma visão simplista, e que inclusive leva ao equívoco de muitos gestores aeroportuários brasileiros, que ainda tendem a concentrar suas prioridades no que diz respeito à satisfação dos passageiros e das autoridades públicas. Ainda conforme a matéria, embora boa parte dos órgãos presentes num aeroporto não sejam de responsabilidade direta da concessionária responsável por operar o local, de um modo ou de outros, todos eles acabam englobados no gerenciamento de cada terminal, pois um aeroporto acaba sendo multidisciplinar no que diz respeito à sua administração. Todo o processo de gestão aeroportuária exige coordenação e integração rígidas com diversos órgãos públicos e privados, e lista como exemplo:

Aeronáutica; Departamento de Aviação Civil (DAC); Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA); Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC); Institutos de meteorologia (afinal as condições climáticas são fator essencial para a autorização de pousos e decolagens); As polícias Federal, Civil e Militar; Órgãos fazendários, como o Vigiagro, Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional, do Ministério da Agricultura, que controla e fiscaliza as operações de comércio internacional envolvendo produtos de interesse agropecuário; A vigilância sanitária (ANVISA); Órgãos de proteção ao consumidor, como o PROCON; Inúmeros departamentos (Federais, Estaduais e Municipais) ligados a transportes terrestres e ao tráfego de veículos; e Fornecedores e distribuidoras de combustível, como a BR Distribuidora (AMBIPAR GROUP, 2019).

Rocha e Costa (2022), destacam que entre as atividades desenvolvidas no próprio aeroporto estão aluguel de veículos, restaurantes e lanchonetes, shoppings, cafés, cinemas, barbearias, salões de beleza, drogarias, museus, lojas de roupas de grife e livrarias. As atividades nas áreas vizinhas incluem despacho de mercadorias não a granel, serviços de manutenção de aeronaves, serviços de alimentação, hotéis e restaurantes. As atividades típicas nas áreas vizinhas são abastecimento de combustível, manufatura, supermercados, redes de *outlets*, hotéis, entre outros.

Conforme matéria publicada no Aeromagazine, e a fim de esclarecer como se compreende governança nesse modelo de negócio, observa-se que o Conselho Internacional de Aeroportos (*ACI World*, em inglês) lançou uma orientação para práticas de gestão ambiental, social e de governança para ajudar os aeroportos a definir e fortalecer a estrutura de seus relatórios e melhorarem o crescimento futuro (AEROMAGAZINE, 2022). Ainda conforme a matéria, o processo ESG (*Environmental, Social, and Governance*) permite aos aeroportos melhorarem a recuperação da atividade após a pandemia, além de oferecer melhor planejamento para investimento em infraestrutura para atender à demanda futura de tráfego aéreo. Portanto, visualiza-se que a governança pensada para este tipo de negócio, está se alinhando ao que Belinsky (2021) destacou.

Ainda versando sobre essa orientação, conforme matéria publicada no Aeroflap, visualiza-se que os aeroportos estão adotando cada vez mais uma estrutura de relatórios ESG para atender às necessidades dinâmicas de seus investidores e solicitações de informações sobre desempenho e mitigação de riscos, ao mesmo tempo em que constroem uma estrutura institucional inclusiva de boa governança, conformidade e administração (AEROFLAP, 2022).

A matéria do Aeromagazine (2022), destaca que o objetivo da orientação “é permitir uma atuação padronizada de fatores importantes para projetos de capital e atividades operacionais, ao invés de apenas responder às crescentes e variadas solicitações de investidores, contabilidade ou agências de auditoria”. As áreas crescentes de interesse nesse sentido incluem saúde pública, clima, diversidade, equidade e inclusão. Os aeroportos agora têm a oportunidade de assumir a liderança

e definir os principais fatores de ESG que antecipam e respondem às necessidades do mercado financeiro, dos clientes e da comunidade (AEROFLAP, 2022).

## **APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Diante das questões expostas até o momento, e observando o novo ambiente de incertezas que permeiam a nova relicitação, verifica-se que algumas ações irão demandar maior atenção do poder público e da sociedade, enquanto outras irão demandar maior atenção das empresas que regem os novos estudos técnicos para o aeroporto e a nova concessionária, assim como irá se observar situações que demandam atenção de todos. Portanto, esta seção irá buscar apresentar algumas questões que permeiam a governança no empreendimento, e fazer uma breve distinção entre as demandas da administração pública, da gestão corporativa e da aeroportuária, e as que abarcam ambas as questões.

### **Aeroporto de Natal: alguns aspectos que permeiam a governança**

Numa breve síntese, Medeiros et al. (2019), abordaram algumas questões que demandam atenção até os dias atuais, entre elas cita-se: a violência na região metropolitana de Natal, que engloba São Gonçalo do Amarante e ainda ocorre, a crise econômica que ainda perdura no país, e questões internas do aeroporto. Acerca da violência, cabe citar que com base em dados no ano de 2022, São Gonçalo do Amarante figurava entre as 50 cidades mais violentas do país, ocupando a 40ª posição, conforme matéria publicada no G1 RN (2023). Outro ponto que chama atenção é a disputa judicial que se arrasta há cerca de 20 anos, cobrando o pagamento das desapropriações dos terrenos onde atualmente funciona o Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves, em São Gonçalo do Amarante, conforme notícia do Tribuna do Norte (2020). Todavia, recentemente, a ANAC aprovou uma indenização de cerca de 500 milhões de reais à INFRAMÉRICA (UOL, 2022).

Acerca de questões internas do Aeroporto, cabe destacar que dados encontrados no Site oficial do Aeroporto (2021), demonstram que embora a estimativa inicial de passageiros por ano fosse 5,8 milhões, o máximo atingido foi no ano de 2015, um ano após sua inauguração, quando foram movimentados aproximadamente 2,6 milhões de passageiros, o que representa menos de 45% do estimado. Também vale destacar de acordo com os dados do site, que embora o terminal de cargas tenha capacidade para movimentar anualmente 20 mil toneladas, quando se analisa o mesmo período entre 2015 e 2020, observa-se que no melhor ano, 2018, atingiu-se 15,4 mil toneladas, o que representa 77% da capacidade total, e quando se faz uma média do período atinge-se 57,8% do total. Cabe destacar que no ano de 2021 houve o menor movimento do período, quando se movimentou cerca de 4,4 mil toneladas, o que representa 22 % do total de sua capacidade anual. Dito isto, também se verificou que em 2021, o Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves, em São Gonçalo do Amarante, fechou o ano com um prejuízo

acumulado de R\$ 1,1 bilhão, conforme matéria do Tribuna do Norte (2022). Os anos de 2021 e 2022, foi o período de retomada pós-pandemia da Covid-19, e foi neste espaço de tempo que o aeroporto apresentou os menores resultados.

Numa outra perspectiva sobre as questões internas e externas, destaca-se a matéria publicada no Tribuna do Norte (2020), onde Karla Motta (doutora em engenharia de produção) cita que:

A crise econômica que o país passa, realmente pode ter influenciado no negócio, mas também destaca o trabalho feito por estados vizinhos e empresários, que conseguem promover a comercialização de produtos com custos mais acessíveis. O aeroporto não foi superdimensionado, tendo em vista a capacidade produtiva-exportadora do estado, e que o necessário é estabelecer um custo total de origem ao destino, mais atrativo e adequado ao consumidor, para o cliente e para o exportador, que muitas vezes opta por transportar a mercadoria em estados vizinhos, assim como as pessoas preferem se deslocar para estados vizinhos para embarcar para destinos distantes, devido ao alto preço das passagens ofertadas no aeroporto. A reportagem destaca que entre 2015 e 2019, o aeroporto registrou queda na movimentação de aeronaves (-21,08) e passageiros (-9,81).

Tanto Luzardo (2015), como Medeiros et al. (2019), discorreram que o projeto inicial do Aeroporto de Natal, buscou alinhar o empreendimento aos conceitos de aeroporto cidade, aerotrópoli e afins. Importante destacar que o conceito de aerotrópoli converge com os conceitos de governança aqui citados por Belinky (2021), com a orientação para práticas de gestão ambiental, social e de governança e com a perspectiva corporativa de Vieira e Barreto (2019), aqui citadas. Observa-se, então, acerca da aerotrópoli, que para Kasarda (2014), o planejamento integrado do negócio requer conciliação, sinergia e objetivos de rentabilidade de empresas individuais; acerca do aeroporto há os objetivos de planejamento de transportes de superfície para garantir acesso ao aeroporto e aos locais de negócios em tempo e custo mínimos; e os objetivos de planejamento urbano de eficiência econômica, habitabilidade e sustentabilidade ambiental (citado por Medeiros et al, 2019).

Luzardo (2015, p. 84), destacou que o aeroporto se tratou da primeira experiência de um aeroporto federal concedido à iniciativa privada no Brasil, o que exigiu uma grande cooperação política e financeira entre União, governo estadual e municipal para o planejamento e efetivação do projeto. Um contraponto interessante abordado pelo mesmo autor, foi que o que não se mostrou claro foram as decisões tomadas em âmbito local, haja vista o relacionamento da sociedade com o governo local. A falta de responsabilização por parte da Prefeitura de São Gonçalo faz com que as famílias da Comunidade Padre João Maria e As Dez continuem em situação de risco, sem que haja qualquer contato ou tipo de diálogo com a

comunidade (Luzardo, 2015 p. 103). Além disso, o autor apresenta também que nas reuniões só “os bichão que falava”, e os moradores só iam escutar”, conforme o relato de um morador, (Luzardo, 2015 p. 99). Dito isto, observa-se que as decisões foram tomadas em *top-down*, o que evidencia que a participação da população local limitou-se a escuta, e não a tomada de decisão, visto que houve uma resistência significativa à mudança de localização do aeroporto pela população do Estado do RN, especialmente pelos residentes na Zona Metropolitana de Natal. Esse aspecto demonstra que a governança pública inspirou pouco ou nada a condução dada pelo poder público estadual e municipais envolvidos.

Vale enfatizar que os *stakeholders* aqui compreendidos, tratam-se dos governos em todas suas esferas, empresas que se interligam de algum modo com o negócio e usuários dos serviços prestados pelo aeroporto (Medeiros et al, 2019), assim como as comunidades adjacentes, às agências públicas que estão envolvida diretamente nos aeroportos (AMBIPAR GROUP) e (Luzardo, 2015), e todos interessados na promoção da efetividade do empreendimento, e seus impactos sociais, ambientais e governamentais. Acerca do papel do estado nesse ambiente de mudanças e turbulências, Matias-Pereira (2010, p. 111), destaca que neste ambiente, o Estado reafirma a sua relevância – de forma sem precedentes – como ente de apoio ao mercado, responsável por mediar, estimular e promover intervenções e regulações. Esse novo cenário está exigindo dos governantes a adoção de ações inovadoras na gestão do setor público. Nesse aspecto, Luzardo (2015, p. 18), destaca que analisar o papel dos atores políticos e sociais na formação da arena política e, por conseguinte, na promoção dos projetos urbanos é de fundamental importância para compreender como se dá a relação Estado-Sociedade nesses casos. Ou seja, observa-se que é necessário a participação dos *stakeholders* para que se compreenda novas perspectivas e promova-se um amplo debate, que possa nortear as decisões, acerca dos temas de interesse social, econômico e sustentável, como o caso do objeto deste estudo.

### **Demandas corporativas e aeroportuárias**

Diante das questões corporativas e aeroportuárias cabe refletir, em primeiro lugar, se houve ou não um superdimensionamento do aeroporto. Todavia, estas questões serão abordadas nos novos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA. Porém, cabe ressaltar que, conforme exposto nas seções anteriores, o aeroporto não apresentou bons resultados nas movimentações de cargas e passageiros, o que gerou um déficit bilionário a INFRAMERICA, o que respaldou a decisão de devolução, e pode-se inferir que a decisão de devolver o Aeroporto de Natal foi acertada (Rocha; Costa, 2022). Neste contexto, também vale refletir de que modo a violência, a crise econômica, os bons resultados dos estados vizinhos e até mesmo a pandemia, possam ter contribuído efetivamente para o fracasso do negócio. Um ponto importante que pode contribuir durante o processo de retomada do negócio, é a orientação para práticas de gestão ambiental, social e

de governança lançadas recentemente pelo Conselho Internacional de Aeroportos. Pois, como exposto, a orientação atenta-se a tratar de questões que cernem aeroportos e visa contribuir para uma boa gestão, como a governança, sustentabilidade, desenvolvimento social e o ESG. Torna-se importante verificar se a orientação apresenta diretrizes acerca de licitações, caso não haja, ainda assim, presume-se que através dela seja possível nortear os processos decisórios da gestão do aeroporto. Outro ponto que merece atenção para a gestão corporativa e aeroportuária, trata-se da relação estreita com órgãos da administração pública, como exposto na matéria da AMBIPAR GROUP (2019), e o atendimento de normas e leis vigentes, ao mesmo tempo que busca-se ofertar serviços à população e alcançar objetivos de rentabilidade do empreendimento. Fato este que evidencia a necessidade de (re)pensar estratégias para o desenvolvimento do local e o social ao mesmo tempo que deve-se atender demandas normativas e reguladoras.

### **Demandas públicas**

Acerca das questões que permeiam a governança pública, vale citar que a licitação em si já demandaria atenção, no entanto cabe aqui outros apontamentos. Luzardo (2015, p. 104), destacou que embora as decisões tomadas no tocante à concessão foram amplamente divulgadas e transparentes [...] percebeu-se um distanciamento abissal com a população local, principalmente os principais atingidos pela obra, em relação ao nível de decisões do projeto urbano. Essa observação requer atenção, pois, embora haja uma convergência com o princípio da transparência, está diverge de uma das diretrizes da governança pública que é considerar os interesses, direitos e expectativas das partes interessadas nos processos de tomada de decisão, apontadas no Guia de 10 passos para uma boa governança (BRASIL, 2021), assim como no Decreto 9.203 de 2017, que evidencia entre suas diretrizes a participação social (BRASIL, 2017). Observa-se, então, que neste contexto de licitação a população continua sendo compreendida como um dos interessados principais neste debate que emerge mais uma vez. Diante destes aspectos apontados, cita-se Vieira e Barreto (2019, p. 36), os quais versam que o governo e as agências da administração pública também passam a ser cobradas para adotar formas mais eficientes, transparentes, participativas, responsivas e íntegras de gestão, sob pena de não dispor da confiança necessária para coordenar essas redes. Porque o papel regulatório do governo é acentuado, sendo necessário investir em melhor capacidade para regular a sociedade civil em favor de maior geração de valor público. Observa-se então que tanto o novo processo regulatório como a necessidade de promover participação, e continuar sendo transparente, recaem nas agências públicas. Além disso, as demandas das indenizações das famílias e as questões da segurança pública também recaem nos governos, o que demanda atenção e alinhamento das esferas de governos nas estratégias de (re)pensar o negócio e desenvolvimento local.

## **Demandas públicas e corporativas**

Observando as questões que demandam atenção tanto do poder público, como da nova concessionária e, também, da sociedade, destaca-se: visar o alinhamento ao conceito de aerotrópolis e afins, atentar-se aos novos estudos EVTEA, adequar-se a orientação para práticas de gestão ambiental, social e de governança (ESG), e tentar promover bons resultados, como observa-se em estados vizinhos. As questões supracitadas são entendidas como alguns dos fatores que poderão promover a boa governança nesse novo contexto de relicitação, buscando versar com a afirmação de Matias-Pereira (2010, p. 117), o qual destacou que, na administração pública, a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo os seus objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras. Acerca dos estudos EVTEA e da adequação a orientação para práticas de ESG, Belinky (2021) destaca que a perspectiva ESG enfoca a governança corporativa como uma dimensão essencial para a gestão responsável, que vise à perpetuidade e ao sucesso da empresa ao longo prazo. Na ótica pública, observa-se a necessidade da ação pública diante de ambos, e verifica-se a atuação dos agentes públicos numa das diretrizes da governança, é: editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas, sempre que conveniente e apoiar o uso das ferramentas digitais para aumentar e facilitar a participação das partes interessadas nas decisões públicas (BRASIL, 2021, p. 18). Ou seja, além de regulamentar as ações, a administração pública deverá facilitar a participação de todos interessados nestes processos, enquanto a perspectiva corporativa irá tratar das questões que promovam uma gestão eficiente do empreendimento, e juntas busquem atentar-se às cadeias produtivas do estado traçando estratégias logísticas que promovem ao estado uma maior competitividade no cenário regional e global.

Cabe aqui alguns adendos. Acerca do alinhamento do empreendimento como uma aerotrópolis, aeroporto cidade e/ou afins, vale citar que isto foi concebido e verificável há cerca de dez anos, e diante das intempéries destacadas nestes, torna-se necessário analisar e compreender se o panorama atual permite, ainda, que o negócio se alinhe aos conceitos e, para tanto, necessita-se, mais uma vez, da promoção do debate público com todos os *stakeholders* e de ações coordenadas para. Outro ponto que vale destacar é a coexistência nas perspectivas conceituais de governança aeroportuária, corporativa e pública. Ressaltando que esta última evidencia a finalidade essencialmente pública do espaço, e por isso, torna-se relevante que haja a preponderância do interesse público na condução dada pelo poder público, pois o transporte é, constitucionalmente, um direito social e um serviço público. Por fim, diante das questões citadas e reconhecendo a crise que o empreendimento enfrenta, evidencia-se a necessidade de que os próximos passos do poder público sejam orientados pelo anseio popular, sob pena de mais iniciativas desastrosas.

Portanto, remete-se Luzardo (2015) e Medeiros et al. (2019), que destacaram a necessidade da participação social. Todavia, diante dos expostos, evidencia-se a necessidade que o debate seja ampliado para a tomada de decisão. Vieira e Barreto (2019, p. 40), evidenciam que embora os contextos em que atuam as organizações corporativas e públicas sejam distintos, a natureza dos desafios de agência é similar – a gestão, a supervisão, a avaliação das partes interessadas são alguns de inúmeros elementos compartilhados. Matias-Pereira (2010, p. 111), reforça que, em sentido amplo, os princípios básicos que norteiam os rumos dos segmentos dos setores privado e público são idênticos: transparência, equidade, cumprimento das leis, prestação de contas e conduta ética. Dito isto, verifica-se a necessidade de um alinhamento estratégico entre os envolvidos, visando ampliar o debate sobre governança em prol desenvolvimento do local e, conseqüentemente, do estado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das questões expostas neste, conclui-se que foi possível atender ao objetivo proposto nesta breve discussão, uma vez que se apresentou questões que cernem o interesse social e necessitam de uma discussão aprofundada acerca da governança. Diante da relicitação do aeroporto e da emergência da discussão sobre ESG e governança, torna-se relevante que os *stakeholders* estejam atentos às questões que cercam este debate de interesse social, e participem dos processos de tomada de decisão acerca do empreendimento. Outro ponto que torna a necessidade do debate mais evidente, é o fato inédito deste empreendimento ser o primeiro relicitado no Brasil, apenas nove anos depois de ser licitado. Fato este compreendido diante do déficit bilionário já citado nesse, e corroborado por Rocha e Costa (2022).

Uma aferição realizada por Luzardo (2015, p. 106), demanda uma considerável atenção, o autor destacou acerca do aeroporto, que o antigo projeto urbano idealizado para ser um novo polo urbano e metropolitano de desenvolvimento, se tornou o grande político para a realização da Copa FIFA 2014 em Natal [...] trocou-se o conceito de “Aeroporto Cidade para o “Aeroporto da Copa”. Assim, compreende-se a baixa legitimidade da decisão política que envolveu o fechamento do Aeroporto Internacional Augusto Severo e a abertura do Aeroporto Internacional Aluizio Alves, e evidencia-se a necessidade de instrumentos que permitam condicionar a participação política aos interesses técnicos, científicos e coletivos. Percebe-se, então, que ao mesmo tempo que é relevante promover o debate político e a promoção de todos os agentes interessados, faz-se necessário atentar aos interesses políticos no empreendimento, mais uma vez. Observa-se, quase dez anos após sua inauguração, que o negócio que deveria estar em pleno desenvolvimento, encontra-se em um processo de relicitação e, evidencia-se, que este processo demandará uma maior atenção e responsabilidade de todos os envolvidos - em especial dos agentes públicos -, uma vez que esta nova etapa poderá

significar uma retomada do negócio, da economia local e regional ou seu factível fracasso.

Assim, diante dos expostos, compreende-se a interseccionalidade e indissociabilidade dos temas aqui trazidos, verifica-se também uma convergência entre os conceitos de governança pública, corporativa e aeroportuária, e evidencia-se a necessidade de um amplo debate acerca de todas as questões que cernem o Aeroporto de Natal e sua relicitação. Espera-se, então, que estes promovam e permitam além da participação, a tomada de decisões de todos agentes envolvidos, pois, diante da convergência aqui exposta, torna-se de suma importância, que haja um alinhamento estratégico entre todos os atores. Promovendo, assim, uma maior segurança e clareza para a nova concessionária acerca do seu papel social, econômico e sustentável com o aeroporto, a cidade de São Gonçalo do Amarante, com a região metropolitana de Natal e o Estado do Rio Grande do Norte.

Uma especulação importante que pode ser sustentada a partir da análise feita é que o insucesso da iniciativa de transferência do aeroporto internacional que serve a população norte-rio-grandense, do Município de Parnamirim para o de São Gonçalo do Amarante – manifestado do ponto de vista corporativo com o prejuízo financeiro e do ponto de vista aeroportuário com a ausência de adesão de outras iniciativas que o converteriam em uma aerotrópolis – talvez seja fruto de uma condução do poder público que não viabilizou a materialização adequada da governança pública. Por fim, visando estudos futuros, sugere-se diante da aferição de Luzardo (2015), verificar e apresentar as ferramentas possíveis para condicionar os agentes políticos no debate aos critérios técnicos, científicos e visando a coletividade, e apresentar quais instrumentos estão sendo utilizados para a promoção da participação social acerca da relicitação com base nas diretrizes e princípios da governança pública. Sugere-se, também, verificar e apresentar alguns fatores que podem ter contribuído para o processo de relicitação, que não foram abordados nesta, verificar como a orientação sobre práticas de governança nos aeroportos, citada nesta, poderá contribuir para o desenvolvimentos do(s) aeroportos(s) e captar, se possível, através de análises qualitativas e quantitativas, a percepção dos usuários, cidadãos e moradores acerca do processo de relicitação.

## **REFERÊNCIAS**

AEROFLAP. ACI lança novas orientações de práticas de gestão ambiental e de governança corporativa dos aeroportos. Disponível em: <https://www.aeroflap.com.br/aci-lanca-novas-orientacoes-de-praticas-de-gestao-ambiental-e-de-governanca-corporativa-dos-aeroportos/> . Acesso em 23 de jul de 2023.

AEROMAGAZINE. Aeroportos ganham manual para planejarem seu crescimento futuro. Disponível em: <https://aeromagazine.uol.com.br/artigo/aeroportos->

[ganham-manual-para-planejarem-seu-crescimento-futuro.html](#). Acesso em 23 de jul de 2023.

Aeroporto de Natal. Disponível em: <https://www.natal.aero/br/o-aeroporto/dados-operacionais/estatisticas/?a=2015&m=5>. Acesso em 16 de jul de 2023.

AMBIPAR GROUP. O que é gestão aeroportuária? Disponível em: <https://www.verdeghaia.com.br/gestao-aeroportuaria-eficiente/>. Acesso em 28 de jul de 2023.

ANAC. Relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (RN). Disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/relicitacao-do-aeroporto-de-sao-goncalo-do-amarante-rn>. Acesso em 23 de jul de 2023.

BELINKY, Aron. Seu ESG é sustentável?. GV-EXECUTIVO , v. 20, n. 4, 2021.

BRASIL. Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em 23 de jul de 2023.

BRASIL. Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p.: il., color

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança / Tribunal de Contas da União. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021.

G1 RN. Rio Grande do Norte tem duas cidades entre as 50 mais violentas do país. Disponível em: <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2023/07/20/rio-grande-do-norte-tem-duas-cidades-entre-as-50-mais-violentas-do-pais.ghtml>. Acesso em 24 de jul de 2023.

LUZARDO, Lucas Costa Freire. Governança, políticas públicas e participação social: a experiência de projetos urbanos no contexto da Copa FIFA Brasil 2014. 2015. 127f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MEDEIROS, R. D. P. et al. Aerotrópolis: Um Estudo Sobre O Aeroporto De São Gonçalo Do Amarante/RN. In: Simpósio de Engenharia de Produção, 2019, Bauru. Simpósio de Engenharia De Produção, 2019. V. 27.

PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

ROCHA, Carlos Henrique; COSTA, Felipe Amaral. Aeroporto Internacional de Natal e decisão estratégica de devolução. 2022.

TRIBUNA DO NORTE. RN terá ‘aerotrôle’ em 20 anos. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/rn-tera-aerotropole-em-20-anos/283637> Acesso em 16 de jul de 2021.

TRINUNA DO NORTE. Karla Motta: As pessoas preferem embarcar em Estados vizinhos. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/karla-motta-as-pessoas-preferem-embarcar-em-estados-vizinhos/470673>. Acesso em 16 de jul de 2021.

\_\_\_\_\_. Donos de terrenos querem para relicitação do Aeroporto de São Gonçalo. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/donos-de-terrenos-querem-parar-relicitaa-a-o-do-aeroporto-de-sa-o-gona-alo/490297>. Acesso em 27 de jul de 2023.

\_\_\_\_\_. Prejuízo acumulado do Aeroporto Internacional de Natal ultrapassa R\$ 1,1 bilhão. Disponível em: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/prejua-zo-acumulado-do-aeroporto-internacional-de-natal-ultrapassa-r-1-1-bilha-o/536998#:~:text=Em%20processo%20de%20devolu%C3%A7%C3%A3o%20por,do%20terminal%2C%20publicado%20nesta%20semana>. Acesso em 28 de jul de 2023.

UOL ECONOMICA. Anac fecha indenização de R\$ 549 mi para Inframerica deixar aeroporto de Natal. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/09/15/anac-fecha-indenizacao-de-r-549-mi-para-inframerica-deixar-aeroporto-de-natal.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 27 de jul de 2023.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. 2019.