

**A RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE EM GRANDES
PROJETOS URBANOS: (RE)DEFININDO ROTAS E RUMOS**

Lindijane de Souza Bento Almeida¹
Glenda Dantas Ferreira²
Raquel Maria da Costa Silveira³
Lucas Costa Freire Luzardo⁴

RESUMO

O presente artigo busca refletir sobre a relação entre Estado e sociedade em grandes projetos urbanos (GPUs), considerando, para tanto, um novo formato de planejamento e gestão das cidades. Este decorre da Constituição Federal de 1988, que celebra a participação e o controle social como pré-requisitos essenciais à gestão democrática e à implementação de políticas públicas mais eficientes. Em contraste com essa realidade, observa-se que ainda prevalecem formas tradicionais de gestão na esfera pública e na atuação do Estado brasileiro. Tal constatação ganha expressividade no caso dos GPUs, que introduzem significativas alterações no território e nas formas de atuação do Poder Público, obedecendo a estratégias definidas fora do raio de atuação dos governos locais, apesar dos principais impactos se expressarem nessa escala. Essa é a realidade abordada no presente estudo, o que se fará por meio da problematização da relação entre Estado e sociedade, tecida em razão da construção do Aeroporto Internacional Aluízio Alves, em São Gonçalo do Amarante/RN. De modo particular, objetivou-se lançar um olhar sobre a dinâmica interativa entre o poder público e a sociedade, na perspectiva de identificar características e principais resultantes da mesma. Os dados foram coletados através de fontes primárias (aplicação de Survey e entrevistas semiestruturadas) e fontes secundárias (pesquisa bibliográfica e documental). Preliminarmente, o estudo identificou que, apesar das mudanças instituídas com a Constituição de 1988, no contexto de grandes projetos urbanos o predomínio de uma visão supralocal concorre para a conformação de barreiras à construção de uma relação mais próxima entre Estado e sociedade, essencial à gestão democrática da cidade.

Palavras chave: Estado e sociedade. Grandes Projetos Urbanos. Aeroporto Internacional. Participação.

¹ Doutora em Ciências Sociais (UFRN). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Docente do Departamento de Políticas Públicas. Chefe do Departamento de Políticas Públicas. lindijane@cchla.ufrn.br.

² Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (UFRN). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. glenda.dantas09@gmail.com.

³ Doutoranda em Ciências Sociais (UFRN). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. raquelmcsilveira@hotmail.com.

⁴ Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. lucas.cfl@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

Um dos grandes temas discutidos no cenário político atual é a necessidade de aproximação entre Estado e sociedade. A partir da Constituição Federal de 1988, foram inseridos no planejamento e na gestão pública brasileira instrumentos que estimulam a integração entre esses dois atores. Nesse sentido, pode-se afirmar que a Constituição foi fundamental para a consolidação de um movimento descentralizador, o qual definiu um novo arranjo federativo para o país. Com isso, os municípios foram revalorizados politicamente como espaços legítimos de governo, devendo, na formulação de suas ações, buscar uma maior aproximação com a população como pré-requisito essencial à implementação de políticas públicas mais eficientes.

Assim, a partir da pressuposição da insuficiência das ações puramente técnicas na condução da efetividade das ações públicas, inseriu-se no planejamento governamental a necessidade de considerar o elemento político da participação popular. Nesse contexto, foram intentadas profundas transformações administrativas, facilitadas pela criação de um arcabouço legal que incentivou o processo de gestão democrática da cidade. Todavia, na maioria dos municípios brasileiros, ainda se observa que o processo de tomada de decisão ocorre sem a incorporação de elementos participativos, por vezes, evidenciando a dissociação entre Estado e Sociedade. Na prática, tem-se como consequência o planejamento e a implementação de políticas públicas pouco efetivas, que derivam mais do entendimento do Estado acerca da necessidade da população, e menos de uma ação orientada a partir de um processo de construção coletiva, e posterior pactuação entre aqueles dois atores.

No caso dos Grandes Projetos Urbanos (GPU), essa constatação ganha mais expressividade, uma vez que a lógica de implementação dos mesmos, na maioria dos casos, obedece a estratégias definidas fora do raio de atuação dos governos locais, apesar dos principais impactos se expressarem nessa escala. Isso porque esses projetos introduzem significativas alterações no território, assim como nas formas de atuação do poder público e no consequente atendimento às demandas colocadas pela população, em particular quando se trata da oferta de infraestrutura urbana e bens e serviços de uso coletivo.

Esse contexto será ressaltado no presente estudo por meio da análise da relação entre Estado e sociedade, tecida em razão da construção do Aeroporto Internacional Aluízio Alves (ASGA), em São Gonçalo do Amarante/RN. De modo particular, objetivou-se lançar

um olhar sobre a dinâmica interativa entre o poder público e a sociedade, na perspectiva de identificar características e principais resultantes da mesma na realidade pesquisada. O novo aeroporto, é um complexo aeroportuário localizado na Região Metropolitana de Natal (RMNatal), e inaugurado em 2014, tendo sido o primeiro, no Brasil, concedido pelo Governo Federal ao setor privado.

Pensado para operar como um *hub* de distribuição de mercadorias para a América Latina, o projeto constitui-se um GPU pelo fato de causar rupturas econômicas, sociais e espaciais na RMNatal. Produz, portanto, efeitos diretos alterações na dinâmica fundiária e imobiliária, na valorização do solo urbano, assim como na produção dos espaços metropolitano e intraurbano, sobretudo de comunidades localizadas no seu entorno imediato. No caso do referido aeroporto, ainda, existem duas comunidades situadas na faixa de risco aeroportuária (faixa de segurança), considerada pelo Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 049/2009) como área *non aedificand*, quais sejam: Padre João Maria e As Dez. Tal norma também definiu as definiu como Áreas Especiais de Interesse Social, estando as mesmas consolidadas há cerca de 30 anos, período anterior ao projeto do aeroporto.

Dessa forma, a inserção do ASGA no território municipal introduziu a necessidade do reassentamento de famílias das referidas comunidades. Para tanto, o projeto elaborado pelo município (2010 e 2011) considerou uma abordagem multissetorial, integrada e participativa no desenho da proposta de intervenção a ser financiada com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal. Nesse contexto, o projeto de reassentamento contemplou obras de infraestrutura urbana, a construção de equipamentos sociais e unidades habitacionais, bem como a realização de ações de desenvolvimento comunitário. Contudo, o que se verifica é que o Aeroporto Internacional encontra-se em funcionamento e o referido projeto ainda não foi implementado, o que tem mantido as famílias em situação de risco.

Os dados necessários ao estudo foram coletados através de fontes primárias (entrevistas semiestruturadas e realização de *Survey*) e fontes secundárias (pesquisa bibliográfica e documental). As entrevistas semiestruturadas foram realizadas nas duas comunidades visando identificar a percepção dos moradores acerca do processo de concepção do projeto reassentamento, entendido como elemento concreto que decorreu da construção do aeroporto. Já o *survey* teve um escopo mais ampliado, na medida em que objetivou identificar aspectos relacionados à dinâmica interativa entre Estado e Sociedade no que se refere à percepção local quanto à implantação do aeroporto. De forma específica, o questionário foi composto por 13 perguntas direcionadas para o processo de elaboração do projeto e a posterior construção do equipamento urbano, bem como para os efeitos do mesmo no cotidiano dos moradores e na reconfiguração da relação Estado e Sociedade.

Os dados do survey apontam para a existência de lacunas em relação à efetiva participação da população no debate sobre o processo de construção do aeroporto, apesar das iniciativas realizadas pelos órgãos responsáveis por conduzir esse processo, a exemplo da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Não se verificou uma apropriação coletiva do processo por parte da população, embora haja o reconhecimento da importância da construção do aeroporto para o desenvolvimento socioeconômico do município. Isso demonstra, em alguma medida, a dificuldade que a escala local tem de se apropriar e intervir em projetos supralocais que produzem rebatimentos para além do município, e que fazem parte de estratégias de ação delineadas e definidas fora do raio de atuação daquela escala.

Com relação às famílias das Comunidades Pe. João Maria e As Dez, verificou-se que, na fase inicial, a concepção do projeto de reassentamento continha uma preocupação com a participação. Entretanto, a sua não implementação, até o presente momento, coloca em evidência a necessidade de uma nova pactuação entre o poder público e as famílias. Tem-se, assim, como principal objetivo garantir a sustentabilidade do novo lugar de moradia, no qual elementos de organização e desenvolvimento comunitário possam estruturar o desenvolvimento social das famílias reassentadas, reduzindo seu grau de vulnerabilidade e integrando-as ativamente ao território em transformação.

GRANDES PROJETOS URBANOS NO BRASIL: UM NOVO FORMATO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS CIDADES

Nos últimos anos, discussões sobre Grandes Projetos Urbanos e seus efeitos sobre os territórios vêm ocupando lugar de relevo no debate sobre a ação do Estado no âmbito da política urbana. Nesse sentido, torna-se fundamental resgatar, ainda que, em linhas gerais, noções básicas sobre esse tipo de projeto, bem como contextualizar a sua ocorrência no cenário nacional e metropolitano. Ressalta-se aqui um contexto de transformações nas técnicas e práticas de se fazer planejamento e gestão urbana, em particular quando se refere à importância que o Master Project passou a ter a partir da década de 1990.

No Brasil, a retomada de investimentos estruturantes realizados na área de desenvolvimento urbano e social, sobretudo com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo Governo Federal em 2007, contribuiu para a ampliação da infraestrutura urbana em diversas cidades brasileiras, bem como para lançar um olhar mais atento para os Grandes Projetos Urbanos em diferentes aspectos⁵.

Na realidade, a implementação desses projetos ocorreu em um momento muito particular da história da política urbana brasileira recente, em que se destaca a elaboração e

⁵ Para uma discussão sintética acerca dos posicionamentos existentes na literatura sobre os Grandes Projetos Urbanos ver NOVAIS et al (2007).

a implementação de um conjunto de marcos regulatório nas diversas esferas de poder orientados, em especial, pelo Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257 de 2001). Esses instrumentos foram criados numa lógica de valorização democrática do processo de planejamento e tomada de decisões, o que gerou contribuições para a incorporação de novas demandas municipais que exigem uma ação em conformidade com as novas orientações legais. Logo, a nova tônica introduzida na gestão da política urbana a partir dessa lei nem sempre consegue dialogar de maneira harmônica com os discursos e a lógica de atração de capitais, muitas vezes vista como fundamental para a promoção do desenvolvimento e a consequente redução das desigualdades sociais.

Nessa perspectiva, os Grandes Projetos Urbanos expressam uma dinâmica que provoca alterações no território, nas formas de atuação do poder público e de atendimento às demandas colocadas pela população no que se refere à oferta de infraestrutura urbana e bens e serviços de uso coletivo. De acordo com Novais et al (2007, p. 04):

Os GPUs são apresentados como formas de ação adaptadas para garantir a realização de empreendimentos num ambiente caracterizado pela complexidade e incerteza. Apoiam-se na referência a uma variedade de instrumentos de escrutínio e intervenção na realidade e supõem uma visão de cidade que vai além da abordagem formalista e da escala local.

No caso da Região Metropolitana de Natal (RMNatal), destaca-se aqui a implantação do Aeroporto Internacional Aluizio Alves, localizado no município de São Gonçalo do Amarante. O pressuposto básico é que o novo Aeroporto de São Gonçalo do Amarante constitui um GPU pelo fato de causar rupturas econômicas, sociais e espaciais na metrópole de Natal tendo como um dos efeitos diretos alterações na dinâmica fundiária e imobiliária, na valorização do solo urbano, assim como na produção dos espaços metropolitano e intraurbano, sobretudo de comunidades que residem no seu entorno imediato. Essa compreensão se encontra de acordo com os efeitos relacionados aos GPUs conforme é possível depreender:

Em síntese, os grandes projetos urbanos desencadeiam rupturas nos espaços físicos e social, em suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica sócio espacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local (VAINER, OLIVEIRA E JUNIOR, p. 16, 2012).

No contexto em estudo, a chegada do Aeroporto de São Gonçalo gerou, ainda, como consequência, a necessidade de reassentar famílias que residem no seu entorno. Para tanto foi elaborado um projeto de reassentamento a partir de uma perspectiva do planejamento participativo e de gestão democrática. Tal iniciativa insere-se em uma nova roupagem que passou a acompanhar o planejamento das políticas públicas no Brasil a partir da década de 1980.

Com a Constituição Federal brasileira de 1988, o ente municipal passou a ter maiores responsabilidades, o que remete à necessidade de conhecer e colocar em prática cada elemento necessário ao ciclo de uma política pública. Dessa forma, pode-se afirmar que a Constituição consolidou uma tendência descentralizadora, definindo um novo arranjo federativo para o país. Com isso, os municípios foram revalorizados politicamente como espaços legítimos de governo, devendo, na formulação de suas ações, buscar uma maior aproximação com a população a fim de alcançar respostas mais eficientes às demandas públicas e no desenvolvimento local.

A seguir, serão apresentadas as características principais do município de São Gonçalo do Amarante, bem como os delineamentos do projeto de construção do Aeroporto, o qual encontrou como limite, dentre outros aspectos, a existência de duas comunidades em seu entorno.

O MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE E O AEROPORTO INTERNACIONAL ALUÍZIO ALVES: A CONFLÊNCIA DE CONFLITOS E OPORTUNIDADES

O município de São Gonçalo do Amarante localiza-se na Região Metropolitana de Natal/RN, ocupando uma território de 249,122 km² e uma população de, aproximadamente, 96.759 habitantes em 2014⁶. Com taxa de urbanização de, aproximadamente, 84,5%, a principal fonte de renda do município é o setor terciário. Dentro desse cenário, a partir do ano de 2011, o município de São Gonçalo do Amarante passou a ocupar, cada vez mais, posição de destaque no contexto metropolitano e nacional (VIDAL E ALMEIDA, 2013) em razão da construção de um Aeroporto Internacional.

A ideia de um novo aeroporto no Rio Grande do Norte surgiu com a finalidade de segregar as aviações civil e militar, em detrimento da contiguidade existente entre o Aeroporto Augusto Severo que passou, teoricamente, a operar exclusivamente como Base Aérea de Natal, no município de Parnamirim.

As obras do Aeroporto de São Gonçalo, enquanto estiveram sob tutela exclusiva da União, ocorreram sob a responsabilidade da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), sendo o primeiro pedido de licença prévia para os órgãos ambientais do Estado do RN apresentado em 1997. A INFRAERO executou as obras de terraplenagem, pista de pouso, taxiway e pátio de aeronaves por meio de convênio com o 1º Batalhão de Engenharia de Construção (1º BEC) do Exército e segundo informação disponível no site da Infraero (peça 72), até o fim de 2010 estima-se que tenham sido investidos na obra cerca de R\$ 155 milhões (ANAC, 2014).

⁶ Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2014.

Além disso, de acordo com o projeto inicial, em São Gonçalo do Amarante, foi planejada a constituição de uma cidade aeroportuária que funcionaria como um novo polo urbano da Região Metropolitana de Natal e um importante equipamento de distribuição de cargas. O projeto inicial previa a utilização do aeroporto como um *hub* multimodal (terra-ar e terra-terra) abrangendo uma diversidade de atividades em um espaço reduzido e com acessibilidade imediata ao hub multimodal. Entretanto, o projeto foi redimensionado em função da Copa FIFA 2014 e está restrito à construção de um Terminal de Passageiros, cuja exploração ocorre pela iniciativa privada (VIDAL E ALMEIDA, 2015).

A justificativa para a consolidação do projeto do Aeroporto Internacional de São Gonçalo foi baseada na visibilidade esperada em razão da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Essa foi a janela de oportunidade que o governo federal encontrou para promover o processo de concessão (baseado no Programa Nacional de Desestatização – PND). Com isso pode-se apresentar um novo modelo de investimento⁷, ampliação e gestão da infraestrutura aeroportuária para o mercado nacional e internacional, buscando superar o *gap* de infraestrutura presente no país e reduzir o escopo da atuação estatal.

Nesse contexto, a concretização do projeto se deu por meio do Decreto nº 6.373, em 14 de fevereiro de 2008, que incluiu o Aeroporto Internacional de São Gonçalo no PND⁸ e a aceitação do projeto dentro do parlamento brasileiro, dando sequência ao cronograma dos trâmites administrativos da concessão, conforme é possível depreender do quadro abaixo:

Quadro 01: Cronograma geral do projeto de concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante

Data realizada	Evento
14/02/2008	Inclusão do ASGA no Programa Nacional de Desestatização - PND (DECRETO Nº 6.373, de 14 de Fevereiro de 2008)
10/06/2010	Aprovação do modelo de concessão do ASGA com regras gerais

⁷ Pontua-se que esse tipo de concessão pode ser replicado, no entanto, deve haver ajustes no modelo em função das características de cada aeroporto que venha a ser incluído no PND. No mesmo ano foram incluídos mais três equipamentos no PND, a saber: Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim (RJ, 08/10/2008); Aeroporto Internacional de Viracopos (SP, 08/10/2008); e o Novo Aeroporto Público da Região Metropolitana da cidade de São Paulo (SP, 09/10/2008).

⁸ Conforme determinado pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, o Programa Nacional de Desestatização tem como órgão superior de decisão o Conselho Nacional de Desestatização (CND), diretamente subordinado ao presidente da república, integrado pelos seguintes membros: (1) Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, na qualidade de Presidente; (2) Chefe da Casa Civil da Presidência da República; (3) Ministro de Estado da Fazenda; e o (4) Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Compete ao CND recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização.

	(DECRETO Nº 7.205, de 10 de Junho de 2010)
24/08/2010	1ª Aprovação pela Diretoria da ANAC e abertura de Audiência Pública
17/09/2010	Audiência Pública: 1ª Sessão Presencial - Brasília/DF
24/09/2010	Audiência Pública: 2ª Sessão Presencial - São Gonçalo do Amarante/RN
09/10/2010	Conclusão da Consulta Pública
16/11/2010	Conclusão do relatório de contribuições (recebidas pela Internet e nas sessões presenciais) e envio para Procuradoria da ANAC
08/12/2010	2ª Aprovação pela Diretoria da ANAC
09/12/2010	Aprovação pelo Conselho Nacional de Desestatização - CND
10/12/2010	Envio formal dos relatórios ao TCU
11/04/2011	Recebimento do relatório de análise do TCU
05/05/2011	Ajustes decorrentes da análise do TCU e revisão final dos documentos
06/05/2011	3ª Aprovação pela Diretoria da ANAC
12/05/2011	Publicação do Edital
22/08/2011	Leilão
28/11/2011	Assinatura do contrato

Fonte: Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Modificada pelos autores.

Coube, portanto, à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) a responsabilidade pela execução e acompanhamento do processo de desestatização da infraestrutura. Já o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ficou como responsável por contratar, coordenar os estudos técnicos e fornecer o apoio técnico necessário à execução e ao acompanhamento do processo. A INFRAERO, nesse momento, teve um papel complementar a essas duas instituições, interferindo nesse percurso quando demandada.

Em seguida, em 22 de fevereiro de 2008, a Comissão Especial de Licitação publicou no Diário Oficial da União - DOU o Aviso de Concorrência PND 1/2008, referente à contratação de serviços técnicos especializados visando à realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental e à estruturação da concessão – convencional ou patrocinada - para implantação e operação do Aeroporto de São Gonçalo. Logo, em 12/12/2008 foi contratada a Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda. e Consorciadas (Consórcio Potiguar), para realização dos serviços técnicos especializados - estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) e as minutas dos documentos jurídicos (edital, contrato e seus anexos) - visando à estruturação da concessão de serviço público para a implementação e operação do aeroporto pela iniciativa privada, destaque

pelo ineditismo em concessão deste tipo no Brasil. Nesse contexto, foi editado o Decreto 7.205, de 10 de junho de 2010, no qual ficou definido que a ANAC atuaria como poder concedente, nos termos da Lei 11.182/2005 (art. 2º).

No tocante às audiências públicas que aconteceram em virtude da concessão do Aeroporto de São Gonçalo, destaque-se que foram realizados dois encontros para discutir a proposta do edital de concessão, um em Brasília, em 17/09/2010, e outro em São Gonçalo do Amarante, em 24/09/2010. Além disso, foi realizada uma consulta pública pela internet no dia 25 de agosto de 2010 até às 18h do dia 24 de setembro de 2010, por meio da qual a minuta do edital, do contrato, os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, e outros documentos podiam ser acessados por qualquer cidadão. Foram recebidas, também, contribuições por e-mail seguindo o formulário próprio da ANAC.

Tais fatos remetem à discussão acerca dos espaços legais e institucionalizados de participação social, bem como à relação Estado, mercado e sociedade. No caso em análise, considera-se que a ANAC nada mais fez do que seguir estritamente a legislação sobre concessões. Um avanço, com certeza, foi a abertura de um espaço online, porém não há progresso substancial no que se refere à efetividade da participação social supostamente almejada. Aponta-se, aqui, a inexistência de mecanismos claros ou metodologias deliberativas que promovessem a colaboração entre Estado e sociedade, constituindo-se, pelo contrário, um espaço de exposição e ratificação do edital.

Em 22 de agosto de 2011, o Consórcio Inframérica Aeroportos (constituído pelas empresas Infravix, Corporación América e pelo grupo Engevix), venceu o leilão que lhe garantiu o direito de construir e administrar o complexo pelo prazo de 28 anos. Esse pode ser prorrogado por 5 anos, uma única vez, para fins de reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de riscos não assumidos pela concessionária no contrato de concessão, a partir de justificativa. Além disso, o contrato previa a realização de revisão ordinária, a cada 5 anos, no intuito de promover o reposicionamento tarifário, ou seja, o compartilhamento dos ganhos de produtividade e eficiência com os usuários, mediante a determinação de fator de produtividade e de qualidade.

Fruto da audaciosa tentativa do governo federal de tentar fazer o projeto “sair do papel”, o leilão foi realizado na Bolsa de Valores de São Paulo (BM&FBovespa) e finalizado ao atingir os exatos R\$ 170 milhões, com ágio correspondente a 228,82% com relação à proposta inicial. Firmado o contrato com a presença da presidente Dilma Rousseff, em novembro de 2011, foi assinado o contrato de concessão do aeroporto à Inframérica e, portanto, as obras do terminal de passageiros e carga, sob responsabilidade da concessionária, começaram em agosto do ano seguinte.

A construção do empreendimento se deu por contrato público-privado, com custo estimado de R\$ 792,55 milhões de reais, dentre os quais 170 milhões são frutos da

arrematação da concessão do terminal por parte da Inframérica, cuja participação compreendeu a construção do terminal de passageiros, sistema viário de acesso e obras complementares, e constituiu a segunda fase dos trabalhos. A primeira fase dos trabalhos (desmatamento, pavimentação, terraplanagem, proteção vegetal, implantação dos sistemas de pistas e pátios, drenagem e infraestrutura dos sistemas de auxílio e proteção ao voo), sob responsabilidade da Infraero e do Exército, teve sua finalização em dezembro de 2013, mesma data em que o aeroporto teve sua denominação modificada, em detrimento da lei 12,920 de 24 de dezembro de 2013, para “Aeroporto Internacional do Rio Grande do Norte/São Gonçalo do Amarante - Governador Aluísio Alves “.

As obras do aeroporto terminaram em tempo de atender à grande demanda de passageiros espectadores da Copa do Mundo FIFA de 2014, que tinha a capital potiguar, Natal, como uma das sedes. Em 31 de maio de 2014, o aeroporto recebeu o primeiro voo de sua história.

O projeto do aeroporto é moderno e previa a capacidade da 1ª fase de implantação de 6,2 milhões de passageiros ao ano atendendo a demanda prevista para o ano de 2024, com um investimento de aproximadamente R\$ 400 milhões. Há, ainda, a possibilidade de ampliação dessa capacidade para 11 milhões de passageiros ao ano, demanda esta esperada para o ano de 2038. Para tanto, será necessário o investimento de mais R\$ 250 milhões. Ao longo final dos 28 anos de concessão, a Inframérica deverá ter investido cerca de R\$ 650 milhões. Em síntese, o Aeroporto de São Gonçalo possui uma perspectiva de crescimento elevada no tocante à expansão de carga movimentada e centro de distribuição, porém ainda vem sendo subutilizado, em função da predominância de fluxo de passageiros. Embora tenha sido oficialmente inaugurado em 09 de junho de 2014, ainda existem pendências importantes a serem equacionadas pelos entes governamentais envolvidos no projeto, a exemplo da finalização dos acessos ao Aeroporto Aluísio Alves, de responsabilidade do governo estadual, e o projeto de reassentamento de famílias das comunidades Pe. João Maria e As Dez, situadas na faixa de risco aeroportuária (área *non aedificandi*).

Assim, verifica-se que atores políticos e iniciativa privada, mais uma vez, atuaram juntos na criação de um ambiente propício à implementação do novo aeroporto em São Gonçalo do Amarante. Entretanto, identifica-se, também, a ocorrência de tensões e conflitos entre a Prefeitura Municipal de São Gonçalo e proprietários de uma área próxima ao que necessariamente deveria ser desapropriada para a construção do Aeroporto. Outras discordâncias ocorreram, ainda, pela inexistência de um consenso entre os munícipes acerca dos benefícios trazidos pelo novo aeroporto, gerando dúvidas nos cidadãos com relação às oportunidades de emprego e renda associadas ao aeroporto.

Em síntese, o projeto do Aeroporto Aluízio Alves foi planejado para causar impacto regional, apresentando-se como equipamento indutor de desenvolvimento econômico ligado à rede de infraestrutura aeroportuária brasileira, sendo sua regulação efetivada prioritariamente pela União. Trata-se, portanto, de um grande projeto urbano dependente de uma intensa articulação entre todos os níveis de governo e os demais atores presentes no processo de decisão. Constitui-se, ainda, como a 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, além de uma relação contínua entre Estado e mercado na regulação da concessão realizada. Essa relação de proximidade entre agente público e privado, todavia, não se expressou de maneira semelhante quando se analisa a relação entre Estado e Sociedade, conforme será possível depreender a partir do item a seguir.

Neste será tratado, inicialmente, o resultado do Survey, destacando-se os pontos positivos e negativos apontados pela população respondente, sendo, em seguida, apresentado o conflito existente em torno da necessidade de reassentamento de famílias das comunidades Pe. João Maria e As Dez, ressaltando-se a relação entre Estado e sociedade na tentativa de elaboração de um projeto eficiente e participativo.

PERCEPÇÃO, CONSTRUÇÃO E PARTICIPAÇÃO: UMA TENTATIVA DE COMPREENDER A RELAÇÃO DA POPULAÇÃO COM O AEROPORTO

A fim de realizar as análises propostas, parte-se do pressuposto de que a implementação do aeroporto vem promovendo significativas e complexas transformações na dinâmica social, econômica e fundiária do município de São Gonçalo do Amarante. Neste contexto, destaca-se a importância de se refletir acerca da relação entre Estado e sociedade, na perspectiva de identificar características e principais resultantes da mesma. Para tanto, foram coletados dados através de fontes primárias (realização de Survey) e fontes secundárias (pesquisa bibliográfica e documental). O survey⁹ objetivou identificar aspectos relacionados à dinâmica interativa entre Estado e Sociedade no que se refere à percepção local quanto à implantação do aeroporto. De forma específica, o questionário foi composto por 13 perguntas direcionadas para o processo de elaboração do projeto e a posterior construção do equipamento urbano, bem como para os efeitos do mesmo no cotidiano dos moradores e na reconfiguração da relação Estado e Sociedade.

⁹ Foram aplicados cento e setenta e dois questionários nos bairros centrais do município de São Gonçalo do Amarante, garantindo uma amostra estatística da população local com 10% de margem de erro e nível de confiança de 95%.

De início, apresenta-se, aqui, uma caracterização da população de São Gonçalo que participou da pesquisa. De acordo com os dados coletados, verificou-se que 85 respondentes (51%) são do sexo masculino e 87 (49%) do sexo feminino. Os maiores percentuais de idade se concentraram entre pessoas de 22 a 41 anos (60,5%). No que se refere ao nível de escolaridade, apenas 0,6% dos respondentes não eram alfabetizados, havendo a predominância de 85 (49,45%) que concluíram o Ensino Médio, sendo que apenas 19,7% do universo pesquisado possui nível superior (graduação e/ou pós). Esse perfil de escolaridade pode indicar que os possíveis postos de trabalho a serem ocupados pelos cidadãos de São Gonçalo do Amarante no Aeroporto Internacional estarão ligados à atividades laborais que exigem menor grau de especialização.

Em decorrência disso, as remunerações tendem a ser mais baixas, e naquelas funções que exigem um maior grau de especialização a tendência é que a mão-de-obra venha de outras cidades, reduzindo, por conseguinte, o espaço de inserção para a população do município. Com relação ao nível de ocupação, 92% das pessoas afirmaram estar exercendo alguma ocupação no período da pesquisa. As informações apresentadas podem ser observadas nos gráficos que seguem:

Gráfico 01: % de Respondentes por Gênero

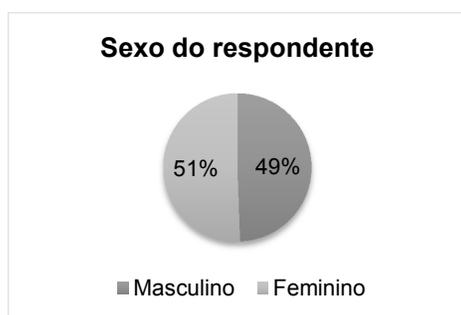
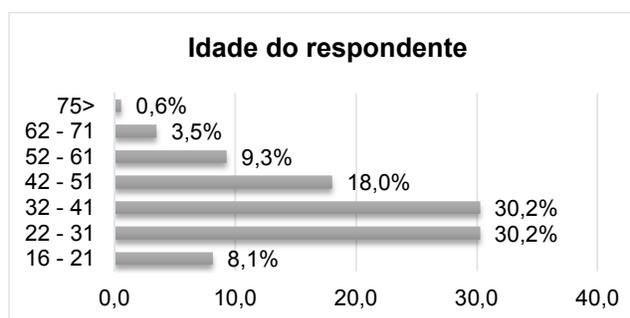


Gráfico 02: % de Respondentes por Faixa Etária



Fonte: Base de pesquisa Estado e Sociedade – DPP/UFRN, 2015.

Adentrando às questões de pesquisa, constatou-se, dentre outros aspectos, a existência de um discurso de que a implementação do GPU no município iria dinamizar a economia e gerar desenvolvimento local. Entretanto, em sentido contrário aos benefícios apontados por tal discurso, que se tornou a maior propaganda do projeto, a chegada do aeroporto no município enfrentou resistências por parte da população.

A partir da verificação da existência de pontos de vista contrários à chegada do aeroporto, indagou-se à população de São Gonçalo do Amarante acerca da ocorrência de algum tipo de consulta, ou espaço de participação, que houvesse possibilitado a discussão sobre a construção do GPU no período de planejamento do mesmo. De acordo com os

resultados obtidos, 107 (62%) pessoas não souberam da existência de tais espaços ou não participaram de nenhuma consulta, enquanto que 65 (38%) relataram ter participado de audiências ou encontros com o poder público para debate das questões relacionadas à chegada do aeroporto. As informações se encontram dispostas nos gráficos que seguem:

Gráfico 03: % de Respondentes consultados sobre a construção do ASGA antes das obras começarem

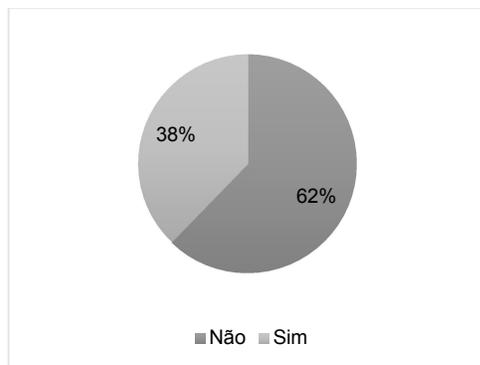
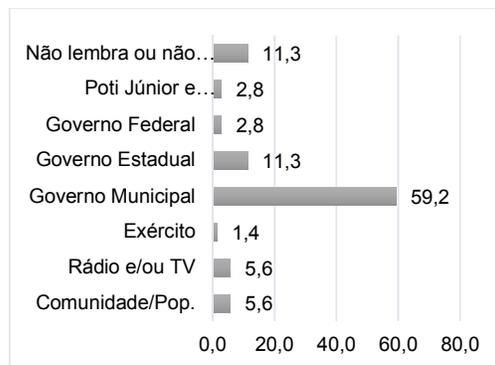


Gráfico 04: % Instituição ou representante político responsável pela consulta



Fonte: Base de pesquisa Estado e Sociedade – DPP/UFRN, 2015.

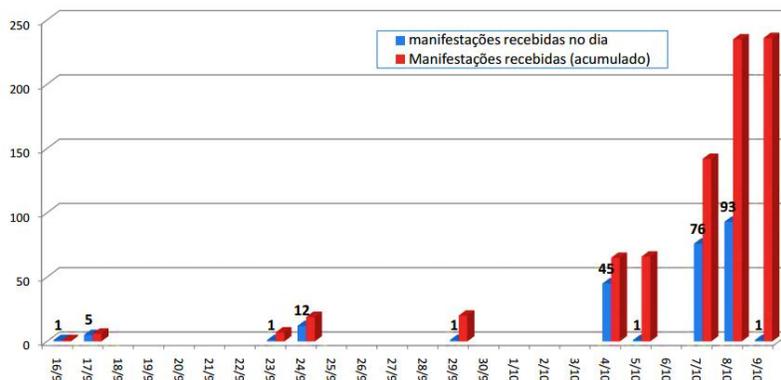
A partir dessa constatação, questionou-se aos respondentes acerca do ente governamental, instituição ou representante político mais lembrado no que se refere ao contato com a população para a realização de debates sobre a temática. Conforme resultados obtidos, foi possível depreender que o governo municipal figura como principal ente citado como proponente de espaços para a concretização da interface entre Estado e Sociedade, sendo referido por 59,2% indivíduos. Em segundo lugar ficou o governo estadual, sendo lembrado por 11,3% dos respondentes. Em terceiro lugar, ficou a mídia local e a própria comunidade, aparecendo em 5,6% das respostas.

Nesse sentido, ressalta-se a importância do poder local na intermediação da arena política em torno do projeto. Uma vez que o GPU se configura como multiescalar e sua esfera de poder e decisão se concentrou no Governo Federal, através da ANAC e da INFRAERO, a interface realizada pelo ente municipal representou a possibilidade de acesso do cidadão de São Gonçalo do Amarante ao processo decisório.

Durante o processo de planejamento, é preciso afirmar que a ANAC, objetivando democratizar o debate e dar acesso público às discussões, realizou duas audiências públicas para discutir a proposta do edital de concessão (ocorridas em Brasília e São Gonçalo do Amarante), proporcionando, ainda, o acesso às informações por meio de uma

audiência pública pela Internet. O gráfico abaixo apresenta a distribuição das manifestações recebidas por data:

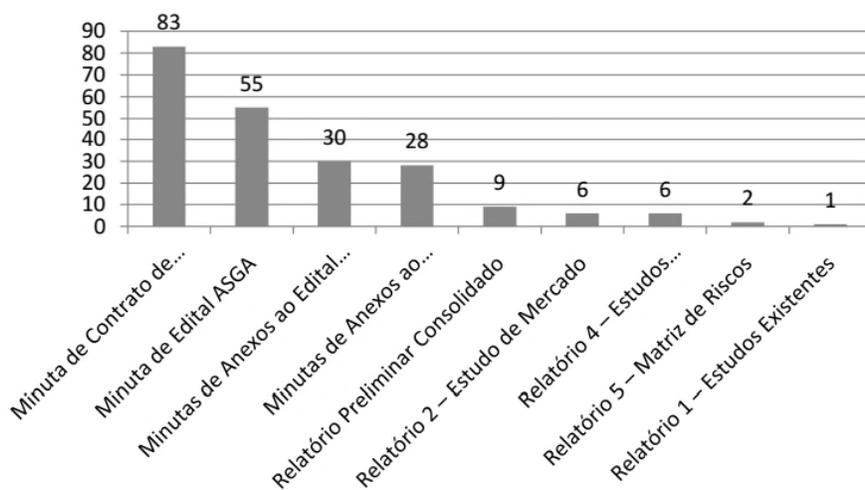
Figura 01: Gráfico da Distribuição das Manifestações por data



Fonte: ANAC, 2010.

Desse conjunto de manifestações, foram aceitas 5 proveniente da reunião de Brasília, 11 em São Gonçalo e 220 manifestações via internet, totalizando 236 manifestações, como consta no Relatório de Contribuições Audiência Pública, ANAC, N°. 21/2010. Diante do exposto, é possível afirmar que é nos processos institucionais de participação social que a questão da escala do projeto ganha destaque. Neste sentido, por mais que houvesse a preocupação de se realizar as três audiências, sendo uma em São Gonçalo do Amarante, que buscou inserir a sociedade local no processo, na realidade, as análises demonstraram que a grande maioria das contribuições foi feita em razão de questões técnicas do edital e da minuta do contrato, por pessoas representantes de empresas, interessadas no certame licitatório, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Figura 02: Gráfico - Distribuição das manifestações documentais por assunto



Fonte: ANAC, 2010.

De forma geral, isso releva a pouca aderência da população local ao processo, mesmo considerando o fato de que ela é a principal receptora dos impactos sócio-territoriais e econômicos. Por outro lado, pode-se questionar se os fóruns de discussão e debates abertos se configuram como os canais mais adequados para a inserção da população, inclusive, destacando, a necessidade de formas e procedimentos que pudessem garantir um debate continuado sobre o aeroporto de forma ampliada, e não apenas à sua construção.

Desse modo, é possível afirmar que, apesar das iniciativas existentes à época que precedeu a construção do aeroporto, a coleta de contribuições provenientes de diversos atores (usuários, sociedade civil, agentes econômicos e poderes públicos) estabelecidos pela ANAC enfrentou barreiras. Talvez a principal delas tenha sido a inexistência de metodologias e condições mínimas para a condução desse processo de modo a incorporar, efetivamente, todos os atores diretamente impactados pelo projeto. Uma constatação disso é que o Aviso de Sessão Presencial¹⁰, emitido pela ANAC, aponta que:

As inscrições de interessados em manifestar-se verbalmente durante as sessões presenciais referidas [...] deverão ser efetuadas até as 18h do dia 15 de setembro de 2010, para a sessão de Brasília, e até as 18h do dia 22 de setembro de 2010, para a sessão de São Gonçalo do Amarante, por meio do endereço eletrônico audienciapublica.asga@anac.gov.br, sendo obrigatórias a respectiva identificação e a da empresa ou entidade representada, se for o caso.

Pelo observado, as próprias regras para a participação da população, além de limitar o acesso à fala, restringiam o debate efetivo da população que não possuía livre acesso à internet, consolidando o distanciamento já presente entre a agência e a população local,

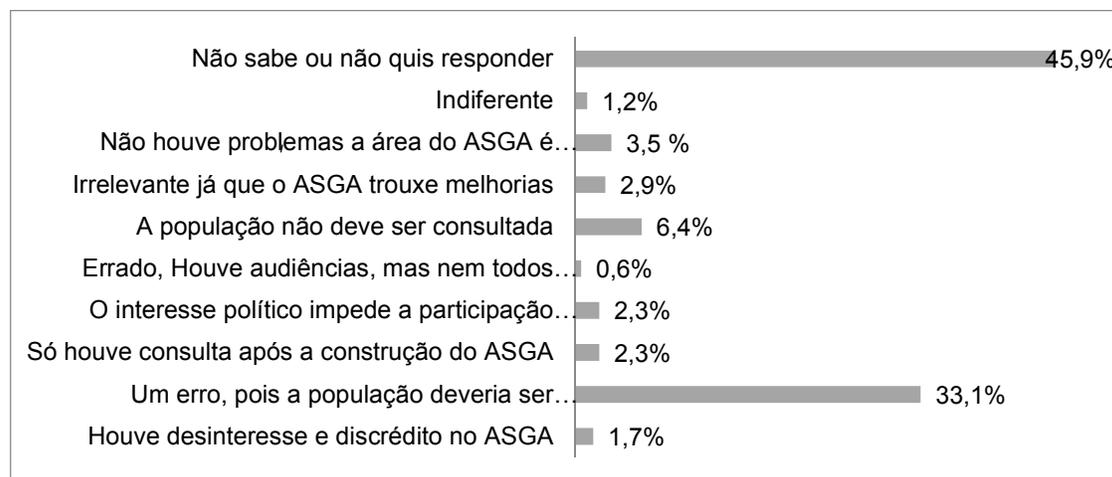
¹⁰ Publicado no Diário Oficial da União Nº 171, de 6 de Setembro de 2010, Seção 3, Página 16

principalmente no caso da audiência que ocorreu em São Gonçalo. É preciso destacar que, mesmo estando em análise um projeto de abrangência nacional, a possibilidade de ocorrência de impactos em nível local faz surgir a necessidade de que espaços efetivos de participação não impusessem regras e não limitassem a explicitação das questões postas pela população a ser atingida.

Detectada a existência de limites à participação durante o processo de planejamento, por meio do *survey* aplicado, foi possível questionar a população acerca da postura do Estado no que se refere ao pouco contato com a população local. Conforme resultados obtidos, a maior parte daqueles que emitiram opinião sobre as consultas públicas consideraram um erro a falta de aproximação do poder público com a sociedade. Já 2,3% dos respondentes consideraram um erro alguns encontros com a prefeitura serem realizados apenas após a construção do aeroporto e 0,6% das pessoas relataram que apesar da existência de espaços de participação, nem todos tiveram poder de fala ou influência deliberativa.

Por outro lado, 2,9% das pessoas consideraram a participação popular no projeto irrelevante, já que o equipamento trouxe crescimento econômico para o município e, ainda, 6,4% dos respondentes consideraram que a população não deveria ser consultada.

Gráfico 05: Percepção dos respondentes quando a consulta sobre a construção do ASGA (%)

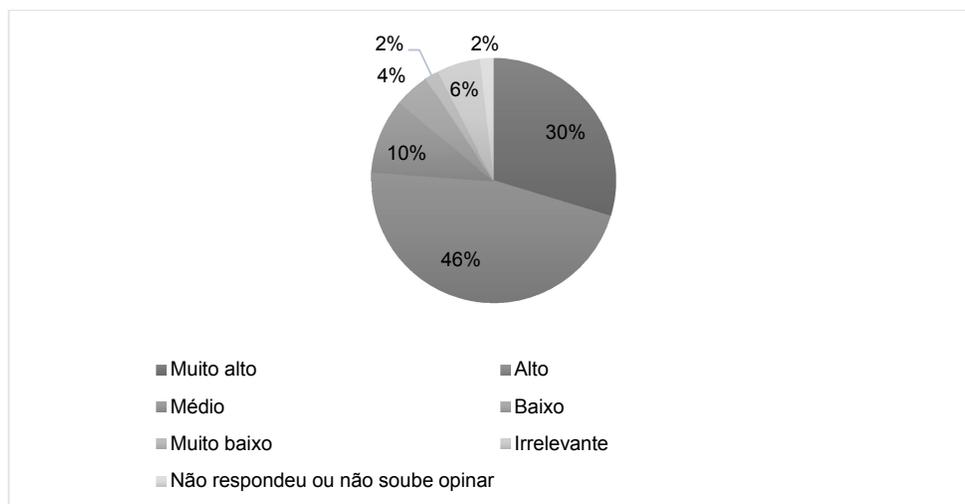


Fonte: Base de pesquisa Estado e Sociedade – DPP/UFRN, 2015.

Entretanto, pode-se verificar que, apesar de parte da população considerar a necessidade de maiores debates e também uma maior aproximação entre Estado e sociedade, os respondentes consideraram que o aeroporto possui um papel de muito alta ou alta importância no processo de crescimento econômico e desenvolvimento local, o que fez um percentual de 76,2 (131). Já 11 (6,4%) respondentes consideraram que o aeroporto

possui baixa ou muito baixa sua importância, enquanto que um percentual semelhante 5,8% (10) se mostraram indiferentes ao GPU, logo consideraram que a importância como irrelevante, conforme gráfico abaixo:

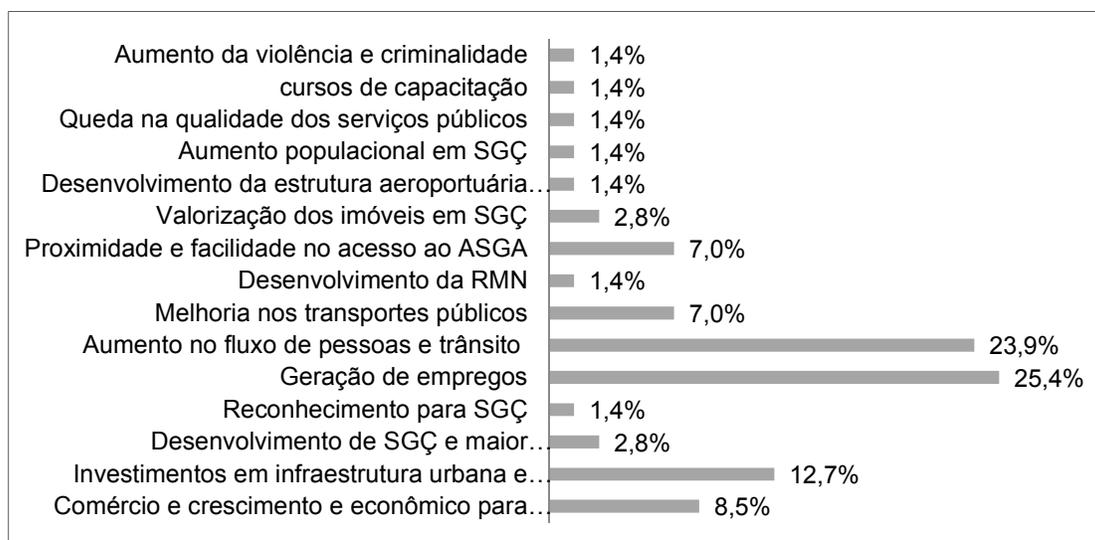
Gráfico 06: Importância do ASGA para o município de São Gonçalo do Amarante



Fonte: Base de pesquisa Estado e Sociedade – DPP/UFRN, 2015.

De forma concreta, quando questionados acerca dos impactos efetivos da construção do aeroporto, 101 (59%) respondentes afirmaram ter havido mudanças significativas no seu dia a dia após a construção do Aeroporto de São Gonçalo. Nesse contexto, foi possível constatar o impacto do início das operações do aeroporto não só no território, como também no crescimento econômico, na geração de empregos e no atendimento de demandas colocadas pela população, como, por exemplo, a melhoria dos transportes públicos e investimentos em infraestrutura, conforme se apresenta no gráfico abaixo:

Gráfico 07: Mudanças no dia a dia da população após a construção do ASGA



Fonte: Base de pesquisa Estado e Sociedade – DPP/UFRN, 2015.

De acordo com os dados obtidos, foi possível perceber que parte da população pesquisada compreendia os benefícios provenientes da construção do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Desse modo, o discurso que elencava o desenvolvimento como item primordial atrelado a esse projeto se fez expressar nas respostas obtidas na pesquisa. Diversos foram os pontos positivos indicados, sobressaindo-se o aumento do fluxo e pessoas pelo município e a geração de emprego.

Entretanto, foi possível perceber a ocorrência de uma lacuna na interface entre Estado e Sociedade existente desde o momento da concepção do projeto. Reitere-se que a construção do aeroporto em São Gonçalo do Amarante consistia em uma ação multiescalar conduzida, principalmente, pelo Governo Federal. Contudo, aponta-se, aqui, que os rebatimentos das ações planejadas para o nível local exigiam um esforço de aproximação com a população do município. No caso em análise, a ausência de uma dinâmica contínua entre Estado e Sociedade deveu-se não apenas pela abertura de poucos espaços e oportunidades de aproximação, mas sim pelo *modus* escolhido e pelas regras impostas, que limitaram a efetividade da participação.

Tal constatação apresenta consequências na percepção dos indivíduos acerca do equipamento instalado, visto que, a incompreensão sobre os seus reais impactos conduziu a extremos que vão desde a recusa total de reconhecer a importância do aeroporto, até seu enaltecimento enquanto elemento condutor do desenvolvimento do município sede.

A seguir será apresentado um exemplo concreto dos conflitos gerados a partir da pouca aproximação existente entre Estado e Sociedade, o que resultou na percepção negativa da população acerca da chegada do aeroporto no município.

PROJETO DE REASSENTAMENTO DAS COMUNIDADES PE. JOÃO MARIA E AS DEZ: O ESFORÇO MUNICIPAL PARA UMA SOLUÇÃO PACTUADA

Desde a década de 1980 que a população de São Gonçalo do Amarante, particularmente as famílias que residiam nas comunidades Pe. João Maria e As Dez, ouvia estórias acerca da construção de um aeroporto no município. Com o passar das décadas, os relatos foram se tornando cada vez mais concretos, embora a descrença ainda fosse um componente presente no discurso da população. A partir da elaboração do Plano Diretor Municipal (Lei Complementar nº 049/2009), foram definidas com precisão as áreas *non aedificandi* e as isofônicas, o que colocava restrições para a ocupação de determinadas porções do território. Nesse contexto, tornou-se necessário, conforme apontado, a elaboração de um projeto de reassentamento de famílias que residiam na área *non aedificandi* (risco, faixa de segurança aeroportuária).

De forma específica, tal plano, em seu art. 50, inciso V previa áreas *non aedificandi*, dentre as quais estavam inclusas as Comunidades Pe. João Maria e As Dez, em razão destas estarem localizadas em área de risco/faixa de segurança aeroportuária. As duas comunidades referidas ocupam a área próxima ao futuro aeroporto há cerca de 30 anos, sendo, portanto, anteriores à elaboração do Plano Diretor e à implantação do equipamento (FERREIRA, SILVA E LIMA, 2012).

A presença dessas comunidades em área próxima ao aeroporto e a existência de uma legislação urbanística específica que proibia a manutenção das habitações em tal local confluíram para a criação de uma demanda ao poder público municipal, a fim de que fosse ofertada à população residente na área uma alternativa que viabilizasse o acesso à moradia digna.

Desse modo, para a consecução desse objetivo foi elaborado um projeto de urbanização integrada que buscava possibilitar o processo de reassentamento das famílias localizadas na faixa de segurança aeroportuária. Com tais ações, o poder público buscava garantir melhores condições de habitabilidade para as famílias, estabelecendo melhores condições de vida e de acesso a bens e serviços, assim como a infraestrutura urbana e equipamentos comunitários em condições adequadas.

O planejamento dessas ações levou em conta, ainda, a possibilidade de ruptura completa dos vínculos sócioterritoriais que poderia ocorrer em razão da transferência das famílias. A fim de evitar tal resultado, o projeto previu a mudança para uma área de reassentamento que dista apenas 500 metros da área de residência original das famílias.

Pelo que se pode perceber, tal contexto indicava uma problemática complexa que exigia uma abordagem interdisciplinar e uma integração de políticas públicas a fim de amenizar os efeitos da chegada do aeroporto ao município. O Projeto de Reassentamento

das Famílias das Comunidades Pe. João Maria e As Dez revela, assim como tantos outros projetos de reassentamento, apresentava a complexidade de incorporar e compatibilizar a diversidade de demandas advindas das famílias diretamente afetadas com as soluções técnicas propostas e os recursos financeiros disponíveis.

Vale ressaltar, ainda, que não se trata de um projeto que visa dotar uma determinada porção do território de infraestrutura e equipamentos comunitários, trata-se, sobretudo, de mudar as condições de habitabilidade, mas também promover o deslocamento involuntário das famílias residentes em área de risco e garantir que elas possam reconstruir sua dinâmica cotidiana em outro lugar.

Foi, portanto, considerando esses aspectos que o município procurou desenvolver uma proposta de intervenção nas Comunidades Pe. João Maria e as Dez. A concepção básica do projeto envolvia a combinação de soluções técnicas com o envolvimento da comunidade, em particular, no sentido de expor com clareza a situação de risco na qual viviam em função da construção do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante, para que, em um segundo momento, fossem apresentadas e discutidas as soluções técnicas possíveis em face dos recursos existentes.

Neste sentido, foram adotados alguns procedimentos no sentido de garantir o envolvimento das famílias afetadas, dentre os quais estavam: i) realização de reuniões com as lideranças comunitárias e com a equipe técnica do município para expor como o projeto estava sendo concebido; ii) visitas de campo e cadastramento das famílias de maneira a subsidiar a elaboração do projeto de trabalho técnico social e projeto de reassentamento; iii) reuniões com a equipe do CRAS – Pe João Maria para explicar sobre o projeto em suas várias dimensões (engenharia, arquitetura, social, ambiental e jurídica) a fim de que pudessem dar informações para as famílias que procurassem a unidade do CRAS da comunidade; por fim, iv) reuniões com a população para explicar a situação de risco na qual se encontravam e fazer o detalhamento da proposta de intervenção.

Com a aproximação da construção do aeroporto, os conflitos e dúvidas da população foram se tornando cada vez mais intensos, gerando discussões dentro da comunidade e na mídia local acerca do futuro das famílias quando o equipamento fosse, de fato, construído. Considerando o exposto, entendeu-se ser fundamental para o desenvolvimento da pesquisa a compreensão desses conflitos a partir do olhar das comunidades afetadas e atores envolvidos no contexto, o que se deu por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com representantes técnicos, políticos, moradores (representantes de sete famílias residentes) e lideranças comunitárias das duas comunidades estudadas.

Para tanto, foram coletados dados através de fontes primárias (entrevistas semiestruturadas) e fontes secundárias (pesquisa bibliográfica e documental). As entrevistas semiestruturadas foram realizadas nas duas comunidades visando identificar a

percepção dos moradores acerca do processo de concepção do projeto reassentamento, entendido como elemento concreto que decorreu da construção do aeroporto.

Com base nas entrevistas, constatou-se a existência de um descrédito em relação à Prefeitura Municipal de São Gonçalo do Amarante em função do atraso das obras, assim como em relação ao descompasso existente entre as decisões técnicas tomadas pelos gestores e a nova realidade da comunidade; e, por fim, pela ausência de informações junto às famílias, que na etapa anterior de concepção do projeto se fez presente. O fato é que, mesmo após a construção, entrega e início das atividades do aeroporto, as famílias ainda não foram reassentadas, necessitando conviver diariamente com o risco de uma habitação em área *non aedificandi*.

No tocante à relação entre Estado e sociedade no projeto de reassentamento das famílias, observou-se que, entre as lideranças comunitárias e moradores, há uma grande diversidade de respostas acerca de como foi possível tomar conhecimento acerca da construção do aeroporto e da necessidade de reassentamento. Nesse sentido, há relatos que apontam que as famílias tomaram ciência há mais de oito anos, desde o projeto original do aeroporto. Outras famílias, por sua vez, ficaram sabendo em decorrência da Copa FIFA 2014. Já outras pessoas, conforme relatos, informaram que souberam através de boatos dentro da comunidade. Apesar dessa diversidade de leituras acerca do processo de construção do aeroporto e dos seus desdobramentos, é importante considerar que, à época, era possível acessar diversas matérias e notícias referentes a esse grande equipamento urbano e aos seus possíveis efeitos sobre o município.

Segundo os secretários de Meio Ambiente e Urbanismo e Habitação do município de São Gonçalo do Amarante, houve a participação e discussão do projeto e todas as decisões foram tomadas com a comunidade. Isso se deu através da realização de um estudo social, no qual todas as famílias foram contatadas, existindo a realização de palestras e acompanhamento de assistentes sociais. Em um primeiro momento, o projeto contemplava unidades habitacionais verticais por questões ligadas à disponibilidade de área que atendesse ao exigido pelo Plano Diretor em função das restrições de ocupação colocadas pelo aeroporto, e, depois de apontamentos com a comunidade, reformulou-se o projeto no sentido de uma solução mais próxima dos desejos das famílias, o que exigiu do município a aquisição de uma gleba de terra bem maior que a inicialmente prevista.

Entretanto, quando perguntados se as famílias consideraram esse processo participativo, todas as respostas foram no sentido de que as reuniões eram de caráter consultivo, existindo apenas a ilustração do projeto. Somente após a ocorrência de conflitos, houve a pactuação.

No caso, o descompasso existente entre as decisões técnicas tomadas pelos gestores recaía na padronização das unidades habitacionais propostas, as quais, não

conseguia refletir a multiplicidade dos contextos socioeconômicos das famílias cadastradas, ou seja, em função dessa padronização, aquelas famílias que, no ato do cadastramento, eram proprietárias de uma residência com padrão superior ao que iriam receber pela prefeitura, se viram na mesma situação de famílias que possuíam habitações menores. Além disso, o planejamento de unidades habitacionais padronizadas em formato de apartamentos desagradou à população local, visto que impunha um novo modo de vida para as famílias. Logo, criou-se uma rivalidade entre a comunidade e o governo. Como aponta a Moradora 03:

Minha casa tem 3 quartos, entendeu? E lá vão ter 2. Minha casa tem garagem e a de lá não vai ter garagem. Minha casa não foi posse, foi comprada [...] O certo era eles indenizarem cada casa a sua situação. [...] e eles não deram essa opção. Chegou, mandou assinar, a gente assinou. [...] quem tem sua casa de taipa vai receber uma casa na cerâmica, toda estruturada, rua calçada, beleza. Que tem uma casa boa, vai fazer o que? Vai perder? Não pode perder.

Embora se reconheça isso, é preciso considerar que as propostas de intervenção, dada a inexistência de recursos municipais que fizessem face ao volume total de recursos exigidos para a realização do reassentamento, tiveram que atender aos critérios definidos pelos programas federais no que concerne à proposta de intervenção, os quais impõem limites de custos por famílias. Neste sentido, não existia uma diversidade de possibilidades que pudessem ser pactuadas caso a caso, família a família.

De acordo com a fala dos representantes municipais entrevistados, verifica-se que ambos enxergavam a importância da participação e controle social nas ações do poder público: “Tudo a gente coloca a sociedade para participar. A gente sabe que a participação não é grande porque o povo não tem essa cultura de participar das coisas, das decisões do município, mas a gente coloca aberto”, afirmou o secretário de Habitação entrevistado durante a pesquisa.

Entretanto, é preciso afirmar que, à época das entrevistas, a prefeitura não havia realizado nenhuma audiência com a comunidade após a inauguração do aeroporto, deixando as famílias sem informações precisas acerca do *status* do projeto. Desse modo, o impasse existente é consequência do atraso e da falta de informações no processo de reassentamento, como aponta o Morador 04:

O que tá incomodando é o descaso e a falta de informação, porque ele não faz reunião com a gente. O governo do estado já devia ter vindo aqui fazer uma reunião. O dinheiro das casas vem de onde? Do governo federal? Então o governo federal já era pra ter vindo aqui conversar com a gente. A INFRAERO e a ANAC.

Diante desse contexto, a população queixou-se durante a realização a pesquisa de que o aeroporto já estava em operação e ainda não haviam sido tomadas as providências

para a retirada das famílias das áreas indicadas. Em consequência disso, a população das comunidades vinham sofrendo diariamente com a ausência de ações públicas concretas. Segundo o Morador 01: “cada avião que passa aqui de madrugada eu estou acordada, por medo. [...] E não tem pra onde correr, né? Ai você imagina essa comunidade numa situação dessa”. Já para o Morador 02:

Muitos problemas, desde que começou [...] não foi só o aeroporto, mas desde a construção da BR. Só problemas na estrutura das casas. É “rachadura daqui é rachadura acolá”. Sem falar na zoada, muita gente não se incomoda porque já se acostumou, no começo não tinha quem dormisse. [...] Essa semana teve um caso, assim, muito surpresa, veio muito baixo, passou 5 avião, um em cima do outro. Quem teve facebook colocou logo: escapei da morte agora.

Tudo isso evidencia o grau de vulnerabilidade sofrido pelas famílias nas comunidades, cuja responsabilidade recai na falta de responsabilização por parte da prefeitura de São Gonçalo. Diante disso, mostra-se necessária a construção de um novo diálogo de maneira harmônica em que elementos de organização e desenvolvimento comunitário possam estruturar o desenvolvimento social. Isso sugere a necessidade de uma nova pactuação entre o poder público e as famílias como pré-condição para garantir a sustentabilidade do projeto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões sobre a relação entre grandes projetos urbanos e seus efeitos sobre os territórios e as famílias sinalizam, necessariamente, para a centralidade ocupada pela relação entre o poder público e a sociedade, em que pesem as transformações que ocorrem em razão daqueles. Neste sentido, o estudo em desenvolvimento aponta que essa relação ocorre com base em um duplo movimento: aproximação e distanciamento entre os atores diretamente envolvidos no processo de reassentamento.

Esse movimento, por sua vez, pode ser observado nas análises feitas a partir do survey. Neste sentido, os resultados apontam para uma ampliada compreensão da sociedade acerca da construção do aeroporto e da sua importância para o desenvolvimento socioeconômico do município. Apesar desse reconhecimento, os respondentes explicitam a existência de graves lacunas na relação entre o Estado e a Sociedade, na medida em que as discussões sobre o aeroporto e apropriação coletiva do processo de construção se relevaram frágeis e insuficientes quando se considera o envolvimento da população. Essas ausências contribuem para a permanência de dúvidas acerca de como se dará, na prática e ao longo dos anos, a relação entre população e aeroporto, dado que não foi construída uma

base de referência e de identidade entre eles ao longo do período anterior à construção desse grande projeto urbano.

No que se refere às comunidades localizadas na faixa de risco, entende-se que a proposta de intervenção desenhada - reassentamento das famílias das Comunidades Pe. João Maria e As Dez - possui um escopo adequadamente delimitado considerando as necessidades da população afetada. Tal proposta pautou-se por princípios e diretrizes que possibilitam a melhoria da qualidade de vida da população, ao passo que abre espaço para a participação e o engajamento daquelas famílias diretamente afetadas durante todas as etapas do projeto.

Contudo, destaca-se que a efetividade dessa proposta exige, entre outros elementos, que o próprio nível de cultura organizacional da população beneficiada favoreça o estabelecimento de práticas inovadoras no sentido de uma maior horizontalização na relação entre o setor público e a sociedade. Em paralelo, é fundamental a introdução de novas práticas dentro da gestão pública, as quais privilegiem o desenvolvimento de ações multissetoriais e integradas, de maneira a conferir maior eficiência, efetividade e eficácia à gestão.

Na realidade, a temporalidade e a quantidade de elementos (variáveis) associados a projetos de reassentamento, a exemplo do abordado neste estudo, são inúmeros e de diversas ordens, sendo que esses, muitas vezes, não encontram guarida na prática cotidiana da gestão pública, como é o caso da participação social, esta entendida como fundamental à efetividade do projeto.

Neste sentido, as entrevistas realizadas são reveladoras de uma riqueza de informações acerca do processo de reassentamento que, de certa forma, teve início com os estudos e projetos para a formatação de uma proposta preliminar. Revelam, também, que grandes projetos urbanos não podem vir descolados de uma estratégia mais ampliada de incorporação do tecido urbano e social, de maneira que a implementação dos mesmos não gerem efeitos perversos.

Por fim, verificou-se que a implantação do aeroporto (GPU) tem alterado a dinâmica local e afetado negativamente as famílias que residem no seu entorno imediato, fato este evidenciado pelos relatos de comprometimento da estrutura de alguns imóveis. De ordem mais geral, observa-se a necessidade de um realinhamento de visões, concepções e estratégias dos atores diretamente envolvidos no projeto (poder público municipal e famílias afetadas), haja vista que ele ainda se encontra em execução e que as famílias ainda não foram reassentadas, o que, de certa forma, ainda coloca um conjunto de desafios para o novo local de moradia. Desafios que exigem, sem dúvida alguma, o estabelecimento de uma nova pactuação, redefinindo-se os rumos das relações entre os atores como pré-condição para garantir a sustentabilidade e a efetividade do projeto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 1ª Edição. 2001.

FERREIRA, G. D.; SILVA, M. L. P. ; LIMA, A. C. S. Reassentamento das Comunidades Padre João Maria e As Dez, um caso de inserção em faixas de risco e isofônica do Aeroporto Internacional de Cargas e Passageiros de São Gonçalo do Amarante/RN:desafios e oportunidades.. In: **2 Congresso Internacional de Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social**, Porto Alegre/RS. Anais / 2. CHIS ; [org.] Márcio Rosa D'Ávila. [et al.]. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.. Porto Alegre/RS: EDIPUCRS. 2012.

NOVAIS, P. et al. Grandes Projetos Urbanos: panorama da experiência brasileira. In: Anais do **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém/PA. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE/RN. Lei Complementar nº 049/2009. **Plano Diretor Participativo do Município de São Gonçalo do Amarante /RN**.

VAINER, C.; FABRÍCIO, L.O.; PEDRO, N. L. J. Notas Metodológicas Sobre a Análise de Grandes Projetos Urbanos. **Grandes projetos metropolitanos**: Rio de Janeiro e Belo Horizonte/ Fabrício Leal de Oliveira (Org.) ... [et al.]. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

VIDAL, S.M.S.C.; ALMEIDA, L. S. B. PRIVATIZAÇÃO DO AEROPORTO DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE: ARENA, ATORES E PROCESSO DECISÓRIO. In: XXIX Congreso ALAS CHILE Crisis y Emergencias Sociales, Santiago, Chile. **Anais do XXIX Congreso ALAS CHILE Crisis y Emergencias Sociales**. 2013.

_____. Pacto Socioterritorial: arena, atores e processo decisório na Região Metropolitana de Natal (RN). **Natal: transformações na ordem urbana**. IN: CLEMENTINO, M., FERREIRA, A. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.