

**DESAFIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA NO PLANEJAMENTO  
AEROPORTUÁRIO NA REGIÃO NORTE: A PERSPECTIVA DOS ATORES  
GOVERNAMENTAIS FEDERAIS**

Tiago Chaves de Miranda

Brasília, DF

2025

**DESAFIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA NO PLANEJAMENTO  
AEROPORTUÁRIO NA REGIÃO NORTE: A PERSPECTIVA DOS ATORES  
GOVERNAMENTAIS FEDERAIS**

Tiago Chaves de Miranda

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador(a): Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

Brasília, DF

2025

Tiago Chaves de Miranda

**DESAFIOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA NO PLANEJAMENTO  
AEROPORTUÁRIO NA REGIÃO NORTE: A PERSPECTIVA DOS ATORES  
GOVERNAMENTAIS FEDERAIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 30/10/2025

Comissão Examinadora:

Professor Doutor João Mendes da Rocha Neto - Orientador

MPA/UnB

Professor Doutor Adalmir de Olivera Gomes - Examinador Interno

MPA/UnB

Professor Doutor Luiz Andrei Gonçalves Pereira – Examinador Externo

Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes

Professor Doutor Francisco Antonio Coelho Junior – Examinador Suplente

PPGA/UnB

## RESUMO

A Amazônia, maior floresta tropical do mundo, possui uma biodiversidade única que é crucial para a regulação climática e conservação de recursos hídricos, no Brasil e no mundo. A região possui características econômicas e científicas, com aplicações potenciais nos setores farmacêutico, cosmético, alimentício e biotecnológico. No entanto, sua infraestrutura de transporte é limitada, tornando o modal aéreo essencial em determinados aspectos. Durante a evolução da integração nacional nos séculos XX e XXI, com foco principal no desenvolvimento da economia regional, observou-se uma transformação logística principalmente nos modais de transporte voltados à Região Norte do país. A partir disso, o presente trabalho busca investigar os principais desafios da governança pública no setor aeroespacial da porção Amazônica da Região Norte no que tange particularmente ao planejamento aeroportuário. Emprega-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em entrevistas com representantes do setor, apoiada no conceito de governança pública quanto à coordenação de mecanismos formais e informais para enfrentar desafios, estruturar objetivos e subsidiar políticas voltadas ao fortalecimento da aviação regional amazônica e à articulação com o setor privado. Os achados evidenciam fragilidades na integração institucional, limitações na infraestrutura e a necessidade de aprimorar mecanismos colaborativos para a expansão e sustentabilidade do sistema.

**Palavras-chave:** Governança Pública, Amazônia, Aviação, Infraestrutura aeroportuária, Políticas Públicas, Região Norte do Brasil.

## **ABSTRACT**

The Amazon, the largest tropical rainforest in the world, possesses a unique biodiversity that is crucial for climate regulation and the conservation of water resources in Brazil and globally. The region exhibits significant economic and scientific potential, with possible applications in the pharmaceutical, cosmetic, food, and biotechnological sectors. However, its limited transportation infrastructure makes the aviation sector essential in several aspects. Throughout the process of national integration during the 20th and 21st centuries—primarily focused on regional economic development—this study aims to investigate the main elements of public governance within the aerospace sector of the Amazonian portion of Brazil's Northern Region, particularly concerning airport planning. The research adopts a qualitative methodology based on interviews conducted with representatives from the sector, supported by the concept of public governance as it relates to the coordination of formal and informal mechanisms to address challenges, structure objectives, and support the implementation of effective public policies for fostering regional Amazonian aviation. Additionally, it seeks to identify strategies for establishing partnerships with the private sector to promote its expansion and maintenance, thereby overcoming current adversities.

**Keywords:** Public Governance, Amazon, Aviation, Airport Infrastructure, Public Policies, Northern Region of Brazil.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Componentes do Modelo do TCU para Avaliação de Governança	18
Figura 2 – Organograma do Setor de Aviação Civil.	31
Figura 3 – Metodologia de Trabalho	34
Figura 4 – Classificação dos aeroportos	45
Figura 5 – Situação geral dos aeródromos brasileiros.	48

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicadores de governança	20
Quadro 2 – Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia	25
Quadro 3 – Tipos de embarcações, cargas, linhas e nodais	26
Quadro 4 – Categorias e definições de Governança	30
Quadro 5 – Tabela de Investimentos Plurianuais	51
Quadro 6 – Programa de Governo – Aviação Civil	52

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Histórico de capacidade dos aeroportos no Brasil	45
Gráfico 2 - Histórico e projeções de receitas e de desembolsos no FNAC	45
Gráfico 3 - Grau de efetividade da Coordenação de Stakeholders	58
Gráfico 4 - Grau de Importância da Participação social	60
Gráfico 5 - Grau de efetividade das instâncias de governança	62
Gráfico 6 - Grau do monitoramento e controle	64
Gráfico 7 - Grau de efetividade das condições de governança	66

## SUMÁRIO

Resumo.....	4
Abstract .....	5
Capítulo 1. Introdução .....	11
1.1 Objetivos de pesquisa .....	13
1.1.1 Geral.....	13
1.1.2 Específico.....	13
1.2 Justificativa .....	14
Capítulo 2. Quadro teórico-conceitual.....	16
2.1 Governança e políticas públicas.....	16
2.2 Avaliação da Governança em Políticas Públicas.....	17
Capítulo 3. Contexto Amazônico.....	24
Capítulo 4. Métodos e técnicas .....	30
4.1 Tipo e descrição geral da pesquisa.....	30
4.2 Análise documental.....	34
4.3 Pesquisa Aplicada.....	36
4.4 Delimitação da População e Definição da Amostra.....	39
4.5 Definição de categorias estratégicas.....	39
Capítulo 5. Evidências da Pesquisa Documental .....	42
5.1 Políticas Públicas Para A Infraestrutura Aeroportuária Nacional.....	42
5.2 Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.....	50
5.3 Programa AmpliAR.....	53
Capítulo 6. Posicionamento dos Atores de Governança no Setor Aeroportuário Brasileiro..	57
6.1 Coordenação de Stakeholders.....	57
6.2 Participação Social.....	59
6.3 Capacidade Governamental.....	61
6.4 Monitoramento e Controle.....	64
6.5 Condições para Governança.....	66
6.6 Recomendações gerais dos entrevistados.....	68
Capítulo 7. Considerações Finais.....	70
Capítulo 8. Produto Técnico Tecnológico (PTT) .....	75
8.1 Descrição geral do produto .....	75
8.2 Base teórica utilizada .....	75

8.3 Relevância do produto .....	76
8.3.1 Complexidade e Aderência .....	76
8.3.2 Potencial inovador .....	77
8.3.3 Aplicabilidade .....	77
8.3.4 Impacto Potencial .....	77
8.4 Documentos comprobatórios e evidências .....	78
8.5 Manual de Governança Pública Aeroportuária da Região Norte .....	79
8.6 Minuta de Decreto Presidencial .....	85
Referências .....	89
Apêndice .....	97
Anexos .....	98

## 1. INTRODUÇÃO

A Amazônia, conhecida como a maior floresta tropical do mundo (Moreto et al., 2021), abriga uma das maiores biodiversidades do planeta, com uma riqueza de espécies vegetais, animais e microorganismos. Esta região, além de sua importância ecológica, desempenha um papel crucial na regulação do clima global, na conservação dos recursos hídricos e na manutenção da estabilidade ambiental. Sendo assim, a biodiversidade amazônica é considerada uma fonte de oportunidades econômicas e científicas, oferecendo uma ampla gama de potencialidades para o Brasil e para o mundo.

No contexto brasileiro, essa riqueza biótica representa um patrimônio natural, com vastas possibilidades de aplicação nos setores farmacêutico, cosmético, alimentício e de biotecnologia. As plantas, animais e microorganismos encontrados na Amazônia possuem propriedades únicas e ainda pouco exploradas, que podem levar ao desenvolvimento de novos medicamentos, cosméticos sustentáveis, alimentos funcionais e biomateriais inovadores (Santos et al., 2019). Além disso, a região atua como um canal de escoamento de carbono, absorvendo e armazenando CO<sub>2</sub> da atmosfera, e seu desmatamento ou degradação representam uma ameaça significativa para o equilíbrio climático mundial.

Esse ecossistema regional também é fonte de conhecimento tradicional de comunidades indígenas e locais — especialmente na região amazônica — é resultado da vivência multigeracional em interação com o território, expressando-se por meio de práticas, rituais, cosmologias, técnicas de manejo ambiental, medicina tradicional, agricultura, pesca, artesanato e saberes espirituais. Esses conhecimentos, não codificados nos moldes ocidentais, são transmitidos oralmente e coletivamente, constituindo sistemas próprios de conhecimento e racionalidade (Cunha, 2018). No entanto, nas últimas décadas, políticas públicas vêm sendo formuladas para reconhecer e proteger esses saberes, especialmente em contextos de biodiversidade, saúde, educação e direitos territoriais.

Apesar da vasta disponibilidade de recursos naturais e da importância ecológica global da Região Norte do Brasil, suas populações tradicionais e nativas não têm usufruído plenamente dos potenciais benefícios do desenvolvimento sustentável. Pelo contrário, enfrentam barreiras estruturais de ordem social, econômica, ambiental e institucional que comprometem significativamente sua qualidade de vida. Estudos demonstram que a região apresenta altas taxas de pobreza, informalidade e exclusão de serviços públicos essenciais, como saúde,

educação e infraestrutura básica são algumas das carências e vulnerabilidades às quais as populações estão submetidas na Amazônia (Rodrigues & Silva, 2023).

A região é caracterizada por extensos rios, áreas de floresta densa e baixa densidade populacional. A ausência de uma infraestrutura de mobilidade integrada (Brito, 2021), que articule modais fluvial, aéreo e terrestre, limita o escoamento da produção regional, encarece o acesso a insumos, compromete a logística de serviços públicos e dificulta a circulação de pessoas e mercadorias entre municípios e estados da região (Souza et al., 2020; Bentes & Viana, 2020).

Com base na análise do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA 2012–2015), é possível observar que a Região Norte enfrenta desafios estruturais históricos que comprometem seu pleno desenvolvimento. Dentre esses desafios, destaca-se a concentração econômica baseada em atividades primárias de baixa agregação de valor, a frágil internalização de rendas e tributos e a elevada dependência do funcionalismo público e do setor de serviços. Essa estrutura produtiva limitada impede a geração de um dinamismo econômico sustentável, o que reforça as desigualdades regionais e a marginalização social.

Nesse contexto, o PRDA se posiciona como instrumento norteador de políticas públicas regionais que, além de visarem a inclusão social, devem promover a diversificação produtiva e a superação do chamado “extrativismo não criativo”. Segundo Lima, Teixeira e Lamarão Neto (2020), o desenvolvimento depende da capacidade institucional de formular e executar políticas que articulem inclusão social, a integração de diferentes grupos e segmentos, com foco nas áreas econômico, social e política a fim de promover uma melhor qualidade de vida dos habitantes da região.

Nesta esteira, a governança em aeroportos envolve a coordenação entre atores públicos e privados na gestão de infraestrutura, serviços, regulação e processos decisórios que asseguram a operação segura e eficiente do sistema aeroportuário. Essa governança se articula com políticas públicas setoriais — como o Programa de Aviação Regional, o Plano Aeroviário Nacional e as diretrizes do Ministério de Portos e Aeroportos — que orientam investimentos, definem padrões de gestão e buscam reduzir assimetrias regionais no acesso ao transporte aéreo. A incorporação dessas estruturas de governança e políticas públicas é essencial para compreender os desafios e oportunidades específicos dos aeroportos da região Norte, que enfrentam limitações operacionais, dispersão territorial e alta dependência de conexões aéreas para integração socioeconômica (Graham, 2023).

A atuação do Estado brasileiro na Região Norte foi, ao longo do tempo, marcada por experiências fragmentadas e descontinuas, resultando em um modelo de desenvolvimento problemático, com baixa efetividade, exclusão social e pouca capacidade de indução econômica. Apesar das potencialidades da região, os diversos paradigmas de intervenção governamental não conseguiram consolidar uma estratégia robusta e orgânica de desenvolvimento. A governança associada ao Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), conforme analisado por Rocha Neto (2021), revela-se fragilizada por entraves políticos, econômicos, sociais e institucionais, comprometendo a articulação intergovernamental e a execução eficaz de políticas públicas integradas e participativas.

Com efeito, torna-se urgente repensar o papel da governança pública na Região Norte, por meio da formulação de políticas públicas intersetoriais voltadas à ampliação da infraestrutura de transporte sustentável e inclusiva, considerando as especificidades territoriais, culturais e ambientais. A consolidação de uma cadeia logística — baseada na valorização do modal fluvial, na ampliação dos aeroportos regionais e na integração com corredores multimodais de baixo impacto — pode viabilizar novas cadeias produtivas locais, como a bioeconomia, o ecoturismo e o comércio de produtos da sociobiodiversidade (Lasmar et al., 2024). Portanto, o fortalecimento da infraestrutura logística deve ser compreendido como um pilar essencial para o desenvolvimento na região.

## **1.1. Objetivos de pesquisa**

### **1.1.1. Objetivo geral**

Identificar os fatores que impactam a governança pública no setor aeroespacial da Região Norte, tomando como base as escalas de mensuração de governança.

### **1.1.2. Objetivos específicos**

A partir do objetivo geral, se propõe os seguintes objetivos específicos:

- i) Explorar a governança em políticas públicas multi-autores, contextualizando os aeroportos da região Norte do Brasil;
- ii) Caracterizar as principais políticas públicas relacionadas ao tema da infraestrutura aeroportuária de âmbito nacional, que se estendem para a Região Norte;
- iii) Identificar a percepção dos principais atores envolvidos no setor aeroespacial da Região Norte acerca dos desafios que impactam a governança pública, a partir de

entrevistas, com ênfase em aspectos institucionais, regulatórios, operacionais e de infraestrutura; e

iv) Propor um Manual de Governança, voltado para o aprimoramento das políticas públicas no setor aeroespacial da Região Norte, fundamentado na análise das percepções dos atores entrevistados, com vistas a fortalecer a infraestrutura aeroportuária.

## 1.2 Justificativa

A Região Norte do Brasil apresenta características geográficas, ambientais e socioeconômicas que impõem desafios únicos ao planejamento de infraestrutura, sobretudo na área de transporte aéreo. A baixa densidade populacional, as longas distâncias entre centros urbanos e a limitada cobertura de malhas rodoviárias tornam o transporte aéreo uma alternativa estratégica para a integração territorial, o escoamento de produção e o acesso a serviços essenciais (Oliveira, 2024). No entanto, a efetividade das políticas públicas de infraestrutura aeroportuária na região depende de uma governança pública articulada, capaz de integrar diversos níveis e setores da administração, em diálogo com os atores locais e com respeito às especificidades ambientais da Região Norte.

Estudos anteriores, como o de Fearnside e Laurance (2021), alertam para os riscos de projetos de infraestrutura mal planejados na Amazônia, enfatizando a necessidade de mecanismos de governança que garantam sustentabilidade ambiental, equidade social e viabilidade econômica. A literatura aponta ainda a ausência de articulação entre políticas de desenvolvimento regional e políticas setoriais de transporte, o que compromete a eficácia das ações públicas. Tais lacunas evidenciam a importância de investigar como a governança pública atua (ou falha) na coordenação do planejamento aeroportuário na Região Norte.

Embora existam levantamentos técnicos sobre a situação da infraestrutura aeroportuária na região (Alves & Amaral, 2012; ANAC, 2023), poucos estudos exploram o tema sob a ótica da governança, considerando a interação entre instituições, políticas públicas e atores locais no processo de tomada de decisão. Compreender esses desafios é essencial não apenas para aprimorar a formulação e implementação de políticas públicas mais eficazes, mas também para fomentar o desenvolvimento sustentável de uma região marcada por desigualdades históricas e exclusão territorial (Arruda, 2021).

Nesse contexto, esta pesquisa busca preencher uma lacuna na literatura acadêmica ao analisar os desafios da governança pública no planejamento da infraestrutura aeroportuária da Região Norte, contribuindo para o fortalecimento institucional e o aprimoramento das políticas públicas voltadas à conectividade territorial e à inclusão econômica. Ao abordar essa temática

com enfoque interdisciplinar e regional, a dissertação pretende oferecer subsídios para decisões públicas mais integradas e transparentes.

Portanto, a presente pesquisa adquire relevância ampliada ao considerar que seus produtos — incluindo o mapeamento das vulnerabilidades de governança, a sistematização de práticas colaborativas e a proposição de diretrizes operacionais — possuem aplicabilidade direta no aprimoramento da aviação regional. Esses resultados não apenas oferecem suporte tecnológico e gerencial para os órgãos públicos responsáveis, mas também desempenham um papel social significativo ao contribuir para a melhoria da conectividade aérea, da segurança operacional e do acesso a serviços essenciais para comunidades isoladas da Região Norte.

Cumpre destacar que a dissertação está estruturada de modo a assegurar coerência lógica entre o problema de pesquisa, o referencial teórico adotado, os procedimentos metodológicos e a análise empírica desenvolvida. Após a Introdução e a Justificativa, o Capítulo 2 apresenta o quadro teórico-conceitual, no qual são discutidos os fundamentos da governança pública e das políticas públicas, com ênfase nos modelos analíticos aplicáveis ao planejamento aeroportuário e às especificidades da Região Norte. Em seguida, o Capítulo 3 ressalta o contexto amazônico principalmente no tangente ao desenvolvimento da infraestrutura regional, enquanto o Capítulo 4 descreve os métodos e técnicas de pesquisa, detalhando a abordagem qualitativa, a análise documental e a realização das entrevistas com atores governamentais estratégicos, bem como os critérios de seleção, categorização e tratamento dos dados.

Na sequência, o Capítulo 5 expõe os resultados da análise documental, contextualizando as políticas públicas e os instrumentos de planejamento aeroportuário vigentes, enquanto o Capítulo 6 se dedica à análise das entrevistas com os atores de governança, organizada a partir das categorias analíticas de coordenação de stakeholders, participação, capacidade governamental, monitoramento e controle e condições de governança.

Por fim, o Capítulo 7 apresenta as considerações finais, sintetizando os principais achados da pesquisa, suas implicações para a governança pública no planejamento aeroportuário da Região Norte e as limitações do estudo, ao passo que o Capítulo 8 descreve o Produto Técnico Tecnológico, evidenciando sua relevância, aplicabilidade e potencial de contribuição prática para o aprimoramento das políticas públicas no setor aeroespacial.

## 2. QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL

No transcurso temporal da Administração Pública nacional, foi evidenciada a importância do Estado quanto a possibilidade de desempenhar funções que apenas o mercado não é capaz de fazer, demonstrando claramente a irrealidade da solução do Estado Mínimo, destacando a capacidade de atuação estatal em áreas estratégicas em que o mercado não é capaz de coordenar sozinho, é o que defende Bresser-Pereira (2001).

Nessa esteira, pode ser observada a contribuição do conceito de neo-weberianismo no sentido de valorizar a burocracia teorizada inicialmente por Max Weber, entretanto, com uma perspectiva mais contemporânea, reconhecendo a necessidade de adaptabilidade e flexibilidade para lidar com novos desafios, alcançando assim uma forma eficiente de organização, sendo sugerida uma reafirmação do papel do Estado com a propositura de uma nova abordagem híbrida, que combina elementos centrais do Estado burocrático com características inescapáveis da NPM (Evans, 2002).

Essa ideia de um modelo contemplado pela perspectiva do Estado neo-weberiano, com relevantes consequências para a compreensão dos novos rumos da discussão sobre a reforma do Estado e modelos de Gestão Pública que propõe uma combinação virtuosa de elementos da burocracia weberiana com instrumentos fundamentais, em prol da eficiência nas políticas públicas contemplados pelas correntes teóricas da NPM (Leite, 2016).

No caso específico do objeto deste trabalho, um dos instrumentos fundamentais para a garantia da eficiência nas políticas públicas, principalmente naquelas voltadas ao planejamento aeroportuário no Brasil, é a governança na gestão pública dos aeroportos. Existem três elementos de uma estratégia de governança: Em primeiro lugar, melhorar a transparência e a responsabilização, em segundo lugar, a criação de canais de participação e redes com a sociedade e, em terceiro lugar, a criação de mecanismos de coordenação política em organizações multiníveis. Essas ferramentas, juntas, teriam o objetivo de fortalecer a legitimidade das políticas públicas e administração pela ação governamental na sociedade (Peters e Pierre 2016).

### 2.1 Governança e políticas públicas

O conceito de governança é amplo e abrange diversos aspectos inter-relacionados, podemos compreendê-la inicialmente como qualquer coletividade, pública ou privada, que se

utilize de mecanismos formais ou informais de direção para demandar soluções, estruturar objetivos, direcionar problemas, buscar a efetivação de políticas públicas e gerar confiança (Procopiuck, 2013; Dias, 2012). No tocante à governança pública, Fukuyama (2013) afirma que as condições de governança consistem na capacidade de um governo de fazer cumprir as leis, e entregar serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não.

De forma similar, Streit e Kering (2004) associam a governança pública à realização de objetivos coletivos de uma sociedade pelo governo. Esse processo enfatiza a coordenação cooperativa, interdependente e responsável de diversas instituições, redes e atores sociais, utilizando estruturas, mecanismos e regulamentações que sejam justas, coerentes, consistentes e aceitas pela sociedade (Oliveira et al, 2016).

Para além de mecanismos de controle visando mitigar o risco de corrupção ou focar exclusivamente em desempenho organizacional, atualmente a governança pública vem se revestindo de significado mais abrangente tanto em áreas de conhecimento como níveis hierárquicos de atuação, implicando no resgate da política na administração pública, ressaltando a participação nos mecanismos de deliberação da esfera pública (Secchi, 2009).

Essas deliberações da esfera pública materializam-se a partir de um escopo mais estratégico, por meio da implementação de políticas públicas orientadas com a finalidade de atingir os objetivos coletivos de uma sociedade pelo governo, conforme supracitado por Streit e Kering (2004). Sendo assim, as políticas públicas são um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos (Martins, 2007).

Elas dispõem usualmente sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (princípios e macroestratégias de ação) (Martins, 2003). Portanto, elas dizem respeito à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo (Procopiuck, 2013).

## **2.2 Avaliação da Governança em Políticas Públicas**

Considerando os aspectos multifacetados da governança pública e suas consequências decorrentes, materializadas na implementação de políticas públicas com diversas finalidades, conforme preceitua Peters (2012), entre outros autores relevantes, o Tribunal de Contas da União (TCU), um dos Órgãos seminais da difusão desses conceitos no país, seguiu uma vertente

de controle própria de sua natureza finalística, e elaborou um modelo de avaliação da governança em políticas públicas, parametrizado por oito componentes fundamentais, conforme a figura a seguir.

**Figura 1** – Componentes do Modelo do TCU para Avaliação de Governança.



Fonte: TCU (2014).

Cada um desses componentes possui sua relevância dentro do contexto de controle da governança, cujos significados são pormenorizados detalhadamente e servem de bússola a fim de orientar os auditores para os trabalhos que serão desenvolvidos (TCU, 2014), no tangente ao grau de cumprimento de determinada política pública.

Por sua vez, a institucionalização de uma política pública abrange tanto aspectos formais quanto informais relacionados às capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos necessários para atingir seus objetivos e resultados. É esperado que uma política pública seja formalizada juridicamente, estabelecendo normas, padrões e procedimentos que definam claramente os aspectos decisórios, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. A ausência de políticas públicas

formalizadas enfraquece a constituição de arcabouços legais para sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados (Procopiuck, 2013).

Sendo assim, esse primeiro componente está estreitamente ligado à legitimidade e à capacidade organizacional (Freitas, 2005), indicando que uma política pública adequadamente institucionalizada é reconhecida como legítima e desejada, contando com os recursos necessários para seu desenvolvimento. Dessa forma, a questão não se restringe a formulação de políticas consolidadas ou em processos decisórios eminentemente técnicos, mas em políticas as quais verdadeiramente respondam ao interesse público (Rose-Ackerman, 2017).

Além disso, uma boa governança requer a definição clara das funções das organizações e das responsabilidades dos envolvidos, o que pode ser alcançado através de marcos regulatórios que delineiam as competências dos atores ou pela criação de fóruns específicos para discussão e deliberação. Políticas públicas formalmente estabelecidas, mesmo que pouco integradas, possuem maior governança comparada àquelas baseadas apenas em relações informais entre seus membros (Calmon, 2013).

Prosseguindo ao componente “Planos e Objetivos”, a fim de garantir a coesão interna das políticas públicas, é essencial que os objetivos e metas definidos estejam alinhados com as intervenções propostas, orientando-se por uma formulação geral que define a lógica de intervenção e por planos que operacionalizam as ações necessárias, conforme delineado nas diretrizes, objetivos e metas. Cassiolato e Guerresi (2010) enfatizam a importância de prever as atividades e os recursos necessários de forma logicamente encadeada com os resultados esperados. Tal formulação deve também explicitar prioridades para orientar adequadamente os processos de execução e avaliação, permitindo ajustes em caso de mudanças de cenário ou escassez de recursos.

Dessa forma, é crucial definir formas de medição e adoção de ações corretivas, incluindo a avaliação de objetivos, etapas intermediárias, cronogramas, alocação de recursos, definição de responsabilidades, interdependências, riscos e prestação de contas. Nessa esteira, Peters (2010) destaca que a definição de objetivos é fundamental para o sucesso da governança, pois governa-se com conhecimento do trajeto necessário para atingir os fins propostos, integrando objetivos em todos os níveis do sistema. A espinha dorsal de uma política pública consiste no estabelecimento de prioridades, objetivos e metas, sinalizando os parâmetros de orientação.

No correspondente ao próximo componente, a “Participação” social, segundo Martínez (2005), é um aspecto importante de governança e confere maior legitimidade, justiça e eficácia

às políticas públicas (Secchi, 2009), enriquecendo-as com uma maior quantidade e qualidade de informações e promovendo um senso de pertencimento e responsabilidade coletiva. Mello e Slomski (2010) defendem esse componente através da acessibilidade dos cidadãos a portais eletrônicos e da capacidade desses portais de permitirem essa interação. Por outro lado, Yong e Wenhao (2012) percebem este aspecto através da participação do setor privado na economia local.

Nesse contexto, a governança em redes de políticas públicas é fortalecida pela participação ampla e legitimada nos processos decisórios. Embora especialmente crucial nas fases de planejamento e avaliação, a participação deve ser incentivada em todas as etapas do ciclo da política pública, incluindo os processos decisórios, consultivos e a cooperação na implementação. É essencial prever espaços adequados para facilitar a interlocução entre as partes interessadas, melhorando a discussão de diagnósticos e a análise de alternativas. A participação é fundamental para a implantação de políticas públicas que atendam efetivamente às necessidades da população (Dias, 2012).

Outro componente relevante nessa avaliação é a “Capacidade Organizacional”, em que as políticas públicas devem contar com organizações dotadas de estruturas e processos adequados para realizar as atividades planejadas, assegurar o uso eficiente dos recursos públicos, supervisionar ações descentralizadas, monitorar resultados e alimentar o processo decisório para aprimorar a formulação e implementação das políticas (TCU, 2014).

Inclusive, Buta e Teixeira (2020) afirmam que essa capacidade compreende os indicadores relacionados à efetividade do governo, à qualidade regulatória, ao desempenho das agências públicas, à produção e ao resultado das políticas públicas. Dessa forma, as estruturas devem envolver a disponibilidade de recursos conforme as prioridades e objetivos, atendendo requisitos de tempestividade, quantidade e direcionamento adequado, abrangendo recursos orçamentários e financeiros, bem como materiais, equipamentos, instalações, sistemas e pessoal (TCU, 2014). Nessa esteira, Buta e Teixeira (2020) identificam indicadores de governança relevantes para o presente objeto de estudo, conforme observamos no quadro a seguir.

**Quadro 1 – Indicadores de governança**

<b>Categoria</b>	<b>Indicador</b>
Coordenação de stakeholders	<ul style="list-style-type: none"><li>• Níveis de engajamento em redes regionais (Morrison, 2014)</li><li>• Níveis de diversidade e sinergia (Morrison, 2014)</li></ul>
Participação	<ul style="list-style-type: none"><li>• Voz (Kaufmann et al., 2010)</li><li>• Democracia eletrônica (Mello &amp; Slomski, 2010)</li><li>• Qualidade deliberativa local e instrumental,</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"><li>priorização do projeto participativo e resultados consensuais (Farrington, 2011)</li><li>• Participação (Oliveira &amp; Pisa, 2015; Yong &amp; Wenhao, 2012)</li><li>• Participação política (Mo Ibrahim Foundation, 2017)</li></ul>
Capacidade governamental	<ul style="list-style-type: none"><li>• Efetividade governamental (Kaufmann et al., 2010; Gani &amp; Duncan, 2007)</li><li>• Qualidade regulatória (Gani &amp; Duncan, 2007; Kaufmann et al., 2010; Yong &amp; Wenhao, 2012)</li><li>• Governo eletrônico (Mello &amp; Slomski, 2010)</li><li>• Eficiência (Yong &amp; Wenhao, 2012)</li><li>• Medidas de capacidade e de resultado (Fukuyama, 2013)</li><li>• Níveis de apoio fiscal, administrativo e democrático (Morrison, 2014)</li><li>• Efetividade (Oliveira &amp; Pisa, 2015)</li><li>• Desempenho das agências públicas (Minassians, 2015)</li><li>• Atendimento às necessidades da entidade governamental e dos eleitores (Minassians, 2015)</li><li>• Oportunidades econômicas sustentáveis (Mo Ibrahim Foundation, 2017)</li></ul>
Monitoramento e controle	<ul style="list-style-type: none"><li>• Accountability (Kaufmann et al., 2010; Minassians, 2015; Oliveira &amp; Pisa, 2015)</li><li>• Medidas de autonomia burocrática (Fukuyama, 2013)</li><li>• Transparência (Oliveira &amp; Pisa, 2015; Mo Ibrahim Foundation, 2017; Yong &amp; Wenhao, 2012)</li><li>• Corrupção (Mo Ibrahim Foundation, 2017)</li></ul>
Condições de governança	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estabilidade política (Kaufmann et al., 2010)</li><li>• Rule of law (Gani &amp; Duncan, 2007; Kaufmann et al., 2010; Mo Ibrahim Foundation, 2017; Yong &amp; Wenhao, 2012)</li><li>• Integridade (Yong &amp; Wenhao, 2012)</li><li>• Níveis de robustez e adaptabilidade (Morrison, 2014)</li><li>• Legalidade, ética e integridade (Oliveira &amp; Pisa, 2015)</li><li>• Direitos humanos (Mo Ibrahim Foundation, 2017)</li><li>• Segurança (Mo Ibrahim Foundation, 2017)</li></ul>

Fonte: Buta e Teixeira (2020).

Além disso, conforme afirmam Kaufmann et al. (2005), a governança pública refere-se às tradições e às instituições nas quais a autoridade de um país é exercida, nesse sentido, a capacidade efetiva do governo em formular e implementar políticas consistentes, perenes e o respeito mútuo entre cidadãos e Estado para com as instituições são fundamentais para governar as interações sociais e econômicas, é um componente significativo para identificação de uma boa governança.

Seguindo o modelo de avaliação proposto pelo TCU, observa-se também a “Coordenação e coerência” das políticas públicas. Peters (2013), acredita que uma coordenação fraca pode ocasionar conseqüentemente uma baixa qualidade nos serviços prestados pelos Órgão públicos. No Brasil, frequentemente a fragmentação da missão e a sobreposição de programas ocorrem quando não há coordenação eficaz, por isso a colaboração entre organizações públicas é necessária a fim de melhorar e sustentar abordagens para atingir metas

previamente estabelecidas. É necessária a garantia de que o interesse público seja atendido na formulação e implementação das políticas públicas, administrando os conflitos de interesses entre políticos e burocratas e pela mitigação de problemas de assimetria de informação (Lupia & McCubbins, 2000).

No intuito de acompanhar e revisar o atingimento dos objetivos propostos destaca-se o “Monitoramento e Avaliação”. De acordo com Secchi (2009), A avaliação de uma política pública é o processo que identifica erros e acertos, com o objetivo de examinar a implantação e o desempenho dessa política. Esse exame visa adquirir conhecimentos sobre a eficácia da política e a natureza do problema que a originou, informando melhorias e ajustes necessários. Essa perspectiva é ratificada por Peters (2010), quando conceitua a *accountability* democrática como o aprendizado de instituições e demais atores envolvidos na governança quanto as suas ações, bem como o entendimento da qualidade das decisões a serem tomadas.

Analogamente partindo para o próximo componente, qual seja, a “Gestão de Riscos e Controle Interno”. Majoritariamente a execução de ações de melhoria sejam elas públicas, ou mesmo privadas, estão sujeitas a uma diversidade de riscos oportunos durante a fase de implementação, considerando o pressuposto de racionalidade limitada e a tendência dos atores envolvidos em agirem de forma oportunista. Segundo Williamson (1998), as consequências da não observância dessas premissas envolvem contratações incompletas e riscos contratuais.

Sendo assim, a utilização de mecanismos de controle social sobre a ação dos políticos e burocratas são necessários para o bom funcionamento da democracia (Arantes et al., 2010). Entretanto, a existência desses riscos não deve restringir o poder público de agir em interesse da população, mas sim considerados e controlados a fim de mitigar ao máximo prejuízos futuros advindos dessas possibilidades negativas. Dessa forma, os riscos de toda política pública devem ser identificados e avaliados durante o seu desenho (ANAO, 2006).

Em relação ao controle interno, a Instrução Normativa TCU 63/2010 o define como o conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade das ações e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados (TCU, 2014).

Complementarmente a outros componentes supracitados, temos a “*Accountability*” e pode ser interpretada como a prestação consistente de contas visando garantir a transparência, comunicação aberta e responsabilização dos atores envolvidos, considerada fundamental para a continuidade da governança por meio da detecção e correção de possíveis desvios (TCU,

2014). Entretanto, seu foco não é necessariamente voltado à punição, mas especialmente focada na melhoria do desempenho, servindo de instrumento a fim de institucionalizar uma abordagem de aprendizagem e de direção para a governança (Peters, 2007).

Portanto, a avaliação da governança em políticas públicas não se limita apenas à verificação da conformidade administrativa, mas envolve um processo contínuo de aprendizado institucional, no qual a transparência, a responsabilização e o controle social convergem para o aperfeiçoamento da gestão pública. Conforme destacam Buta e Teixeira (2020), a governança efetiva depende da capacidade dos entes públicos de articular mecanismos cooperativos, promover a participação social e adaptar suas práticas às especificidades regionais e culturais em que as políticas são implementadas. Nesse sentido, compreender a governança sob uma perspectiva regional é essencial para interpretar como esses princípios se manifestam em contextos complexos, como o amazônico, marcado por desafios geográficos, socioeconômicos e institucionais singulares, que serão explorados a seguir.

### 3. O CONTEXTO AMAZÔNICO

Antes de 1930, as regiões brasileiras eram separadas em áreas de exportação conectadas principalmente ao mercado internacional, com pouca relação entre si (Cano, 2007). A Crise de 1929 reduziu drasticamente o processo exportador, forçando o país a reestruturar a economia e integrar o mercado nacional. São Paulo, beneficiada pelos excedentes do complexo cafeeiro e dotada de melhor infraestrutura urbana, transporte e tecnologias industriais, adquiriu vantagens competitivas, tornando-se uma região central no país (Redon, 2020).

Já no pós-Segunda Guerra Mundial, o contexto amazônico é videnciado pela perda de protagonismo da borracha como comôdite, diante da retomada da produção asiática, o que ressaltou a necessidade de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Nesse cenário, a Assembleia Constituinte de 1946 incorporou a temática à agenda nacional e, por meio do artigo 199 da nova Constituição, instituiu um fundo de valorização econômica, financiado pela vinculação de 3% da arrecadação tributária da União e dos entes federados da região. Essa iniciativa elevou a questão amazônica ao patamar constitucional, demonstrando a preocupação do Estado com áreas sensíveis do território brasileiro e reforçando seu papel como agente central de planejamento e promoção do desenvolvimento (Nunes, 2018).

O Fundo Constitucional de valorização da Amazônia ganhou concretude apenas com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), instituída pela Lei nº 1.806/1953, que estabeleceu diretrizes claras de gestão e aplicação dos recursos destinados ao desenvolvimento da região. Subordinada diretamente à Presidência da República e sediada em Belém, a SPVEA operava por meio de planos quinquenais elaborados pela Comissão de Planejamento, embora suas primeiras ações tenham se baseado no documento Concepção Preliminar da Valorização Amazônica. Esse estudo expressava uma visão estratégica de desenvolvimento regional fortemente influenciada pelas concepções geopolíticas da época (Costa, 2008; Child, 1985), que enfatizavam a integração territorial, econômica e social, o povoamento das áreas de fronteira e a abertura de rotas terrestres e fluviais que conectassem a região ao centro e ao nordeste do país, em parte como solução para o excedente populacional nordestino, reeditando práticas já observadas no ciclo da borracha.

A proposta contida no documento destacava a necessidade de superar o modelo extrativista, considerado incapaz de gerar renda e desenvolvimento sustentável, defendendo a criação de núcleos urbanos dotados de infraestrutura, serviços e setores produtivos

diversificados. Nesse sentido, sugeria-se a substituição ou complementação do extrativismo por atividades agrícolas e industriais (Nunes, 2018), com a criação de polos em Belém, Manaus e outras localidades estratégicas. O estudo também questionava a ideia de infertilidade dos solos tropicais, propondo o zoneamento agrícola, o uso de pesquisas científicas e a recuperação de áreas inundáveis para cultivo. A agricultura, contudo, era concebida como instrumento de colonização, com assentamento de colonos locais e de outras regiões, sendo inclusive defendida a incorporação de estrangeiros com domínio de técnicas agrícolas mais avançadas.

Dessa forma, a Região Norte passou por uma reconfiguração territorial significativa, a partir de 1960, devido a planos governamentais focados na integração econômica da região ao país, ignorando a população local e promovendo novas relações industriais entre homem e natureza (Redon, 2020). Este processo visou a exploração das riquezas naturais para maximizar lucros nacionais e internacionais, sem políticas de bem-estar, porém, a região foi adquirindo destaque multiescalar refletindo a visão sobre a Amazônia como uma "fronteira-mundi" (Becker, 1990).

Segundo Becker (1990), a diversidade e riquezas da fauna e flora amazônicas motivaram o governo federal a iniciar um processo de ocupação para expandir o capital na região. A partir da década de 60, políticas federais visaram integrar economicamente a Amazônia ao resto do país, então habitada por caboclos, índios e sociedades locais. Aproveitando a baixa densidade populacional, foram feitos grandes investimentos, incluindo a construção das rodovias Transamazônica, Cuiabá-Santarém e Perimetral Norte, para facilitar a acessibilidade e migração de colonos. Além disso, foram implementados projetos de assentamentos agrários, fundação de cidades, exploração de minas e madeira, e estabelecimento de grandes fazendas de gado (Redon, 2020).

Com efeito, as medidas implementadas pelo governo federal modificaram significativamente a sociedade, a economia e a geografia da Amazônia, alterando as formas de mobilidade, trabalho e sustento dos habitantes à época. A fim de integrar a Amazônia ao restante do Brasil, foram realizadas mudanças nas instituições públicas, construção de infraestrutura e programas de incentivos fiscais para reestruturar as atividades econômicas da região (Redon, 2020), como observaremos a seguir:

**Quadro 2** – Principais elementos da estratégia de ocupação da Amazônia.

Ano	Criação	Objetivo
-----	---------	----------

1953	SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia / Presidência da República	Elaborar planejamentos quinquenais para valorização econômica da Amazônia
1958	Rodovia Belém-Brasília (BR-010) / Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para articular a Amazônia Oriental ao resto do país
1960	Rodovia Cuiabá – Porto Velho (BR-364) / Ministério dos Transportes, DNER	Implantar um eixo pioneiro para integrar a Amazônia Ocidental ao Brasil Central
1966	Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia / Ministério do Interior	Coordenar e supervisionar os planos federais, estaduais e municipais de desenvolvimento e aplicar recursos destinados a incentivos fiscais
1967	FUNAI – Fundação Nacional do Índio	Promover e proteger os direitos da população indígena
1967	Suframa – Superintendência da Zona Franca de Manaus / Ministério do Interior	Integrar a porção ocidental da Amazônia, associando a criação de um centro industrial e agropecuário e isenção de impostos
1968	Comitê Organizador dos Estudos Energéticos da Amazônia / Ministério das Minas e Energia	Promover investimentos na região por meio de aproveitamento dos potenciais energéticos
1968	Incentivos Fiscais / Sudam	Promover o desenvolvimento econômico através de incentivos fiscais
1970	INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	Realizar reforma fundiária e executar o ordenamento territorial
1970	PIN – Programa de Integração Nacional	Estender a rede rodoviária e implantar projetos de colonização agrícola sob responsabilidade da Sudene e Sudam
1970	Proterra – Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste	Promover a capitalização rural
1974	Polamazônia – Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia / Min. Int., Agric. E Transp.	Concentrar recursos em áreas selecionadas, com expansão de fronteiras agrícolas, elevação do rebanho e melhoria da infraestrutura urbana, mineração

Fonte: Becker (1990).

De acordo com Oliveira Neto (2024), atualmente, o território amazônico é organizado para potencializar fluxos materiais em escalas regional, nacional e internacional, melhorando a competitividade dos circuitos espaciais produtivos e expandindo frentes pioneiras. Historicamente, sistemas de engenharia e navegação fluvial foram centrais para estabelecer fluxos densos e transformar o espaço, com a formação territorial baseada em vilas e cidades ao longo dos rios. Esses rios, principais vias de articulação, permitiram um complexo sistema de transporte com embarcações diversas, operando local, regional e internacionalmente, transportando cargas, passageiros e informações, como se observa no quadro a seguir.

**Quadro 3** – Tipos de embarcações, cargas, linhas e nodais.

Tipos de embarcações	Cargas	Linhas principais	Principais Nodais
----------------------	--------	-------------------	-------------------

Balsa Rô Rô Caboclo	Caminhões, semirreboques, carretas, contêineres e demais veículos.	Manaus–Belém Manaus–Humaitá Manaus–Porto Velho Manaus–Santarém Belém–Santarém Belém–Santana	Belém, Barcarena, Santarém, Santana, Itacoatiara, Humaitá, Manaus, Porto Velho.
Balsa Swimming Warehouse	Paletizada	Manaus–Belém	Manaus e Belém
Balsa Graneleira	Soja, Milho etc.	Porto Velho–Itacoatiara Porto Velho–Santarém Humaitá–Itacoatiara Manaus–Novo Remanso Manaus–Itacoatiara Itaituba–Santarém Itaituba–Barcarena Itaituba–Santana	Barcarena, Santarém, Itacoatiara, Manaus, Humaitá, Porto Velho, Santana.
Balsa Fertilizantes	Calcário, Potássio etc.	Barcarena– Itaituba Santarém- Itaituba Itacoatiara–Porto Velho Itacoatiara–Humaitá	Barcarena, Santarém, Itacoatiara, Humaitá, Itaituba, Porto Velho.
Balsa Carga Geral	Contêineres, cargas em paletes, botijões de GLP etc.	Manaus–Belém Manaus–Porto Velho Manaus–Santarém Manaus–Tabatinga	Manaus, Santarém, Barcarena, Belém.
Balsa Graneis Líquidos (Derivados de Petróleo)	Etanol, Gasolina, Diesel e Querosene.	Barcarena-Santana Santarém-Itaituba Manaus–Santarém Manaus–Porto Velho Manaus–Calha do Rio Madeira Manaus–Calha do Rio Purus Manaus–Calha do Rio Juruá Manaus–Calha do Rio Negro	Manaus, Itacoatiara, Itaituba, Barcarena, Porto Velho.
Balsa Butaneira	GLP, GN, GNL	Urucu–Manaus Manaus–Porto Velho Itacoatiara–Itaituba Itacoatiara–Manaus Manaus–Itaituba	Urucu, Coari, Itacoatiara, Itaituba, Manaus, Porto Velho.
Balsa Boiadeira	Rebanho Vivo	*	**

Fonte: ANTAQ (2024).

O desenvolvimento da infraestrutura amazônica, no que diz respeito ao transporte e circulação de pessoas, mercadorias e cargas em geral, se deu de forma gradual. Corrêa (1987) e Nogueira (1994) destacam que o primeiro sistema de transporte na Amazônia foi fluvial, influenciando a ocupação e a formação de cidades, além da exploração do território através da circulação e transporte por embarcações nas rotas fluviais.

Posteriormente, o segundo sistema de transporte na Amazônia foram as ferrovias, com duas linhas iniciais a vapor no início do século XX: Porto Velho a Guajará-Mirim (Madeira-Mamoré) e Belém a Bragança (Lanna, 2012). Essas ferrovias facilitaram o transporte de cargas

e pessoas, sendo estrategicamente importantes, especialmente a Madeira-Mamoré, por seus fins geopolíticos e geoeconômicos (Rafael et al., 2022).

Gradualmente, o transporte aéreo foi introduzido na Amazônia a fim de acelerar a circulação entre cidades, tornando-se, desde a década de 1950, essencial para a articulação regional. Inicialmente operando com hidroaviões, o transporte aéreo se destacou como ferramenta geopolítica para integração territorial e deslocamento de informações, pessoas e encomendas, especialmente para serviços postais (Venceslau, 2018).

Entretanto, embora relevante, a aviação não induz povoamento, ao contrário das ferrovias e rodovias, que atuam como corredores de povoamento, incentivando a ocupação através de projetos governamentais (Contel, 2001). Nesse caso, foram as rodovias estaduais e federais, que conectaram diversas partes da região, transformando a ocupação e os fluxos internos. Essas rodovias estabeleceram ligações diretas entre cidades amazônicas e outras regiões, facilitando o transporte de cargas e pessoas e introduzindo novas racionalidades, formas, objetos técnicos e usos (Oliveira Neto, 2024).

As transformações espaciais na Amazônia incluíram o adensamento urbano, avanços das frentes pioneiras com o advento das rodovias, e um aumento nos conflitos e mortes entre populações indígenas, ribeirinhas, quilombolas e seringueiros devido à construção de infraestruturas e projetos de ocupação. Estabeleceram-se eixos e fluxos internacionais e inter-regionais entre o rio Amazonas, Peru, Venezuela, Guiana Francesa, Nordeste e Centro-Oeste (Oliveira Neto, 2024).

Mediante o exposto, essas mudanças foram impulsionadas por ciclos econômicos extrativistas, demandas internacionais, e a necessidade de coesão territorial para exploração de recursos naturais, além da expansão agropecuária e industrial. Nos últimos 20 anos, a necessidade de maior fluidez territorial persiste, mas, conforme Pereira (2009), as redes de transporte não são homogêneas no território, restringindo a mobilidade em algumas áreas.

Diante disso, a região amazônica apresenta um quadro histórico de assimetrias profundas na distribuição dos investimentos públicos em infraestrutura, resultado de políticas que, ao longo das décadas, privilegiaram os principais centros urbanos em detrimento das áreas mais remotas. Embora os planos federais tenham previsto a integração territorial por meio de rodovias estruturantes, grande parte dessas obras permanece inacabada ou opera em condições precárias, refletindo limitações orçamentárias, desafios logísticos e entraves ambientais característicos da região. No caso das ferrovias, a política nacional de desativação de trechos

considerados antieconômicos contribuiu para a eliminação de importantes ligações ferroviárias no Norte, reduzindo alternativas de transporte de carga e reforçando a dependência de modais mais custosos e ambientalmente impactantes (Becker, 2005).

Por outro lado, as hidrovias — modal naturalmente favorecido pela extensa rede de rios navegáveis da Amazônia — apresentam um potencial estratégico de integração regional que ainda é subaproveitado. Embora existam iniciativas recentes para melhorar sinalização, balizamento e infraestrutura portuária, a exploração plena das hidrovias carece de políticas públicas mais robustas, que articulem investimentos contínuos, governança eficiente e coordenação interinstitucional. Assim, discutir o contexto amazônico implica reconhecer tanto os esforços existentes quanto os limites estruturais que moldam as decisões políticas e administrativas na região, evidenciando a necessidade de ampliar e qualificar o debate sobre infraestrutura como elemento central da governança pública na Amazônia (Castro, 2012).

É imperioso ressaltar que, o processo de consolidação das infraestruturas de transporte e do adensamento dos fluxos na Amazônia está vinculado ao planejamento territorial desde a década de 1990, por meio dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDS) e da Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA) a partir de 2000. Esses planos regionalizaram os percursos para melhorar a fluidez territorial. Estudos anteriores, tais como os de Oliveira Neto (2019; 2023), identificaram a formação de nós logísticos que se tornaram nodais intermodais, articulando rodovias e rios, com infraestruturas para armazenamento e transbordo de cargas, e embarque de veículos e contêineres, favorecendo assim a conectividade de fluxos no âmbito intermodal e sua articulação com diferentes infraestruturas e sistemas técnicos (caminhões, armazéns, pátios, balsas etc.).

Nessa esteira, pode-se observar uma diversidade de balsas e as principais cargas transportadas, destacando os caminhos de maior densidade de carga, especialmente no "triângulo logístico" Porto Velho–Manaus e Belém–Manaus, conforme identificado por Huertas (2007; 2013). Esses trajetos estão vinculados à concentração demográfica, industrial e à articulação terrestre com Roraima, o que reforça a centralidade de Manaus como um nó crucial na rede da Amazônia ocidental.

## 4. MÉTODOS E TÉCNICAS

A partir do referencial teórico apontado o presente estudo pretende responder à pergunta de pesquisa sobre quais seriam os elementos necessários para o estabelecimento da governança pública no setor aeroespacial da porção Amazônica da Região Norte no que tange particularmente ao planejamento aeroportuário com as contribuições de natureza estratégica.

### 4.1 Tipo e Descrição Geral da Pesquisa

Observa-se que a estratégia de metodologia a ser utilizada na preparação deste trabalho, fundamentou-se no delineamento de estudo teórico-empírico, de natureza qualitativa, a fim de se conhecer os conceitos mais relevantes sobre o tema em questão. Como proposta combinar diferentes abordagens de pesquisa, incluindo revisão bibliográfica, análise documental, entrevistas, para proporcionar uma compreensão abrangente de análise das políticas públicas voltadas para a infraestrutura aeroportuária na Região Norte e sua relação com a governança no setor aeroespacial da porção amazônica dessa região, utilizando os elementos definidos por Buta e Teixeira (2020), conforme discriminados no quadro 4, a seguir, como referência e consequente ponto de partida.

**Quadro 4 – Categorias e definições de Governança**

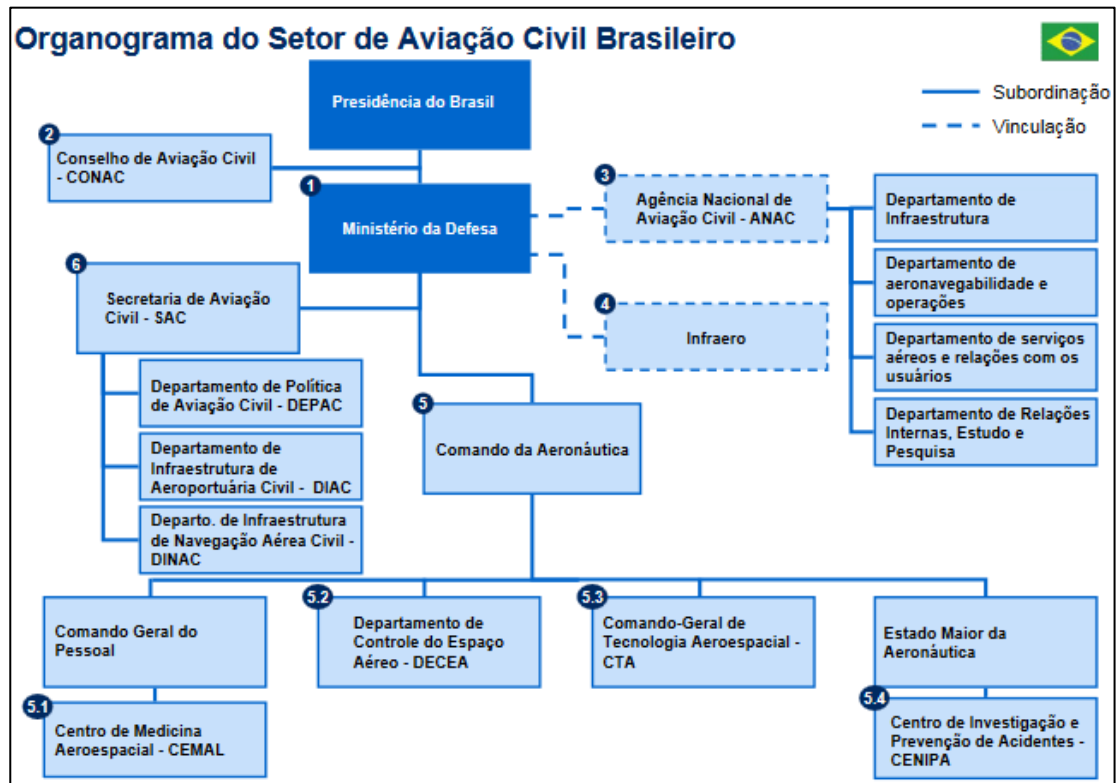
<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>
Coordenação de stakeholders	Abrange o envolvimento de indivíduos e organizações na coordenação de metas e políticas; e a coordenação transversal desses atores para a consecução dos objetivos.
Participação	Relaciona-se às condições institucionais necessárias para que haja governança, uma vez que depende da existência de direitos, garantias e liberdades que permitam e estimulem a organização social.
Capacidade governamental	Associa-se à efetividade do governo, à qualidade regulatória, ao desempenho das agências públicas, à produção e ao resultado das políticas públicas.
Monitoramento e controle	Abarca a prestação de informações, a apresentação de justificação e a responsabilização dos agentes públicos por seus atos e omissões.
Condições de governança	Inclui os requisitos institucionais necessários para que emergjam mecanismos de governança.

Fonte: Buta e Teixeira (2020).

A análise documental, segundo Alves et al. (2021), constitui-se como um procedimento metodológico que tem nos documentos sua principal fonte e objeto de estudo, demandando do pesquisador a condução sistemática do processo investigativo. Esse processo envolve etapas como a seleção do material, sua organização, leitura e releitura, análise crítica e sistematização das informações, de modo a garantir rigor e coerência na produção do conhecimento científico. As entrevistas constituem um instrumento metodológico voltado à coleta de informações diretamente fornecidas pelos entrevistados, permitindo a obtenção de percepções,

interpretações e conhecimentos específicos sobre determinado tema ou problema de pesquisa, das quais decorrem sua transcrição, um processo que exige dedicação e tempo (Farias, 2020).

**Figura 2** – Organograma do Setor de Aviação Civil.



Fonte: BNDES, 2010.

As unidades listadas acima, são determinantes para elaboração do planejamento aeroportuário brasileiro e serão as unidades escolhidas para realização de entrevistas por se tratarem de atores envolvidos no processo de construção e implementação de políticas no Brasil.

Assim, pode-se entender que a pesquisa exploratória se justifica neste trabalho por tratar-se da necessidade de investigação da atuação da governança pública no planejamento aeroportuário brasileiro, mais especificamente num estudo de caso da porção Amazônica da Região Norte.

Dessa forma, essa metodologia permite uma exploração inicial que pode definir a direção de estudos subsequentes mais detalhados e fornecer uma base sólida para a construção de teorias e hipóteses. A flexibilidade e a adaptabilidade dessa abordagem tornam-na particularmente valiosa em contextos de incerteza e complexidade, nos quais se inserem o presente objeto de estudo. Assim, no primeiro momento a pesquisa exploratória estará concentrada na literatura internacional e nacional de governança e políticas públicas seus aspectos gerais e norteadores.

Nessa esteira, o delineamento de estudo teórico-empírico combina fundamentos teóricos com a investigação empírica, buscando não apenas entender a realidade observada, mas também testar e aprimorar teorias existentes. Esse tipo de pesquisa é fundamental em diversas áreas do conhecimento, em particular na governança pública, pois permite uma compreensão mais profunda e aplicada dos fenômenos estudados que podem tomar como ponto de partida teorias de política pública, como o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, considerando que em geral o processo de formulação seja não linear, pode-se usar dados empíricos para testar como essas teorias explicam a formulação de políticas específicas em diferentes contextos (Kingdon, 1984).

Outro exemplo de aplicação de estudo teórico-empírico seria na análise de implementação de programas, utilizando teorias de implementação de políticas. Dessa forma, a pesquisa pode coletar dados sobre a execução de programas governamentais para avaliar a congruência entre teoria e prática, de acordo com Giddens (1984), identificando fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso identificados no recorte geográfico da porção amazônica da Região Norte.

No que tange a natureza qualitativa desse trabalho, sua escolha baseou-se no foco principal em compreender e descrever os fenômenos, fundamentando-se majoritariamente em dados não numéricos. Essa abordagem é amplamente utilizada nas ciências sociais, para explorar contextos complexos, comportamentos, percepções e experiências humanas, conforme as perspectivas defendidas por Denzin e Lincoln (2017).

Adicionalmente, objetiva-se o aprofundamento da revisão de literatura sobre governança no setor aeroespacial e políticas públicas relacionadas à infraestrutura aeroportuária na Região Norte, incluindo estudos acadêmicos, relatórios governamentais, documentos legislativos e outras fontes relevantes, será realizada a coleta de dados em documentos oficiais, como decretos, leis, regulamentos e políticas governamentais relacionadas à governança e infraestrutura aeroportuária na região norte, com foco especial nas políticas públicas voltadas para o setor aeroespacial, avaliando o contexto histórico e político das políticas públicas implementadas na Região Norte e seu impacto na governança do setor aeroespacial e na infraestrutura aeroportuária.

Logo, o presente trabalho é qualitativo, pois analisou as percepções dos sujeitos, trabalhando com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes (Minayo, 1996). As análises foram categorizadas com as expressões coletadas, por meio de entrevistas.

Com efeito, vislumbra-se como contribuição significativa entrevistas com stakeholders relevantes, incluindo representantes de órgãos governamentais federais e instituições de pesquisa, para obter insights sobre as políticas públicas e sua implementação na prática, utilizando métodos qualitativos para analisar e interpretar os dados coletados nas entrevistas, identificando padrões, divergências e pontos de vista dos diferentes atores envolvidos, tais como representantes da ANAC, do Ministério de Portos e Aeroportos, da Força Aérea Brasileira, da Presidência da República e da Polícia Federal. Essas entrevistas tem por objetivo coletar dados a respeito da percepção desses atores no que tange aos desafios enfrentados nas suas respectivas esferas de atuação.

De modo geral é perceptível a identificação de maior diversidade de estudos sobre novos paradigmas de gestão e implantação de aeroportos nas nações mais desenvolvidas, especificamente nos Países Europeus e nos Estados Unidos, enquanto o panorama brasileiro é de escassez, em particular na Região Norte do país, similar ao contexto dos país africanos conforme explicitado por Rocha Neto (2024).

Assim, o presente estudo investigou os desafios da governança pública no setor aeroespacial da porção Amazônica da Região Norte no que tange particularmente ao planejamento aeroportuário com as contribuições da prospectiva estratégica.

Dessa forma, a condução partiu de uma metodologia qualitativa, realizando entrevistas com os stakeholders que atuam na discussão, elaboração e implantação de políticas públicas no setor aeroportuário para entendimento dos desafios da governança pública.

De forma complementar foi realizada uma pesquisa bibliográfica da legislação vigente, relatórios técnicos, normativos internos, além de dados e informações relevantes divulgados pelos principais atores que compõe esse contexto, tais como, ANAC, DECEA, Ministério de Portos e Aeroportos (Secretaria de Aviação Civil), Presidência da República, Polícia Federal e Comando da Aeronáutica (COMAER).

Entre outros procedimentos técnicos, buscou-se a literatura relativa aos três assuntos fundamentais relacionados com os objetivos deste trabalho: Governança Pública, Planejamento e Desenvolvimento das políticas de Infraestrutura Aeroportuária Brasileira, A Infraestrutura Aeroportuária da Região Norte.

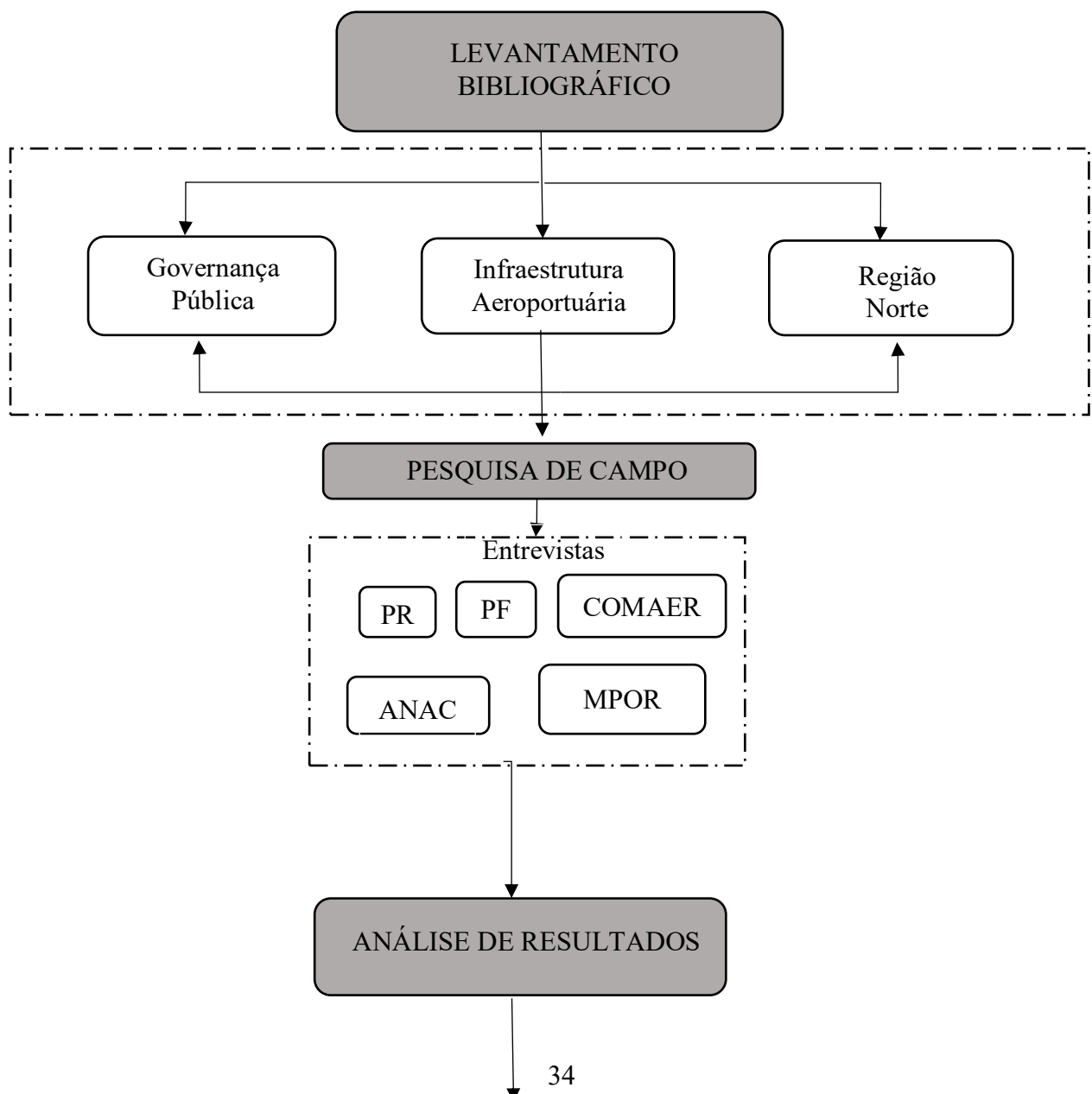
Foram feitas pesquisas iniciais nas plataformas Scopus, Sucupira, Spell e Google Scholar e para as buscas foram utilizados como indexadores as palavras “governança pública”, “políticas públicas”, “Região Norte” e “infraestrutura aeroportuária. Quando possível procurou-

se limitar as buscas para artigos científicos revisados por pares e publicados a partir de 2015. Tais pesquisas continuarão e serão aprofundadas no decorrer do desenvolvimento do estudo.

A análise dos dados foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, estruturada em três fases: 1) pré-análise com levantamento bibliográfico; 2) exploração do material, categorização ou codificação, além da pesquisa de campo; 3) tratamento dos resultados e inferências (Bardin, 1991).

À guisa de arremate, com base nos resultados da pesquisa, o presente trabalho propõe recomendações com foco na governança do setor aeroespacial e nas políticas públicas de infraestrutura aeroportuária na Região Norte, intencionando contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da região.

**Figura 3** – Metodologia de Trabalho.



## Conclusões e Recomendações

Fonte: elaborado pelo autor, 2024.

### 4.2 Análise documental

Para realizar a análise documental dos registros relacionados às políticas públicas relacionadas à infraestrutura aeroportuária foram analisados os seguintes documentos: Plano Aeroviário Nacional 2024 (PAN, 2024), Portaria N° 605, de 5 de dezembro de 2024, Nota Técnica N° 108/2024, Portaria N° 373, de 10 de junho de 2025, que instituiu o Programa AmpliAR, primeiro edital do processo competitivo do programa AmpliAR, Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA 2012–2015 e o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), lançado em dezembro de 2012.

A análise documental realizada neste estudo concentrou-se em um conjunto de instrumentos normativos e estratégicos que estruturam o planejamento e a governança da infraestrutura aeroportuária na Região Norte do Brasil. Um dos documentos examinados foi o Plano Aeroviário Nacional 2024 (PAN 24), que representa um marco de avanço no planejamento integrado do setor ao consolidar-se como um dos Planos Setoriais Táticos de Transporte, articulado também aos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário. Diferentemente de versões anteriores, o PAN 24 deixa de ser um instrumento setorial isolado e passa a integrar o Planejamento Integrado de Transportes (PIT), conforme previsto no Decreto n° 10.526/2020, e vinculado ao Plano Nacional de Logística 2035 (PNL 2035). Essa integração favorece uma abordagem multimodal e coordenada, ampliando a capacidade de análise e priorização dos investimentos públicos e privados em transporte aéreo, sobretudo em regiões geograficamente desafiadoras como a Amazônia Legal.

Além do PAN 24, a pesquisa documental abrangeu o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, instituído pela Lei n° 14.802/2024, que representa um marco significativo na institucionalização das diretrizes estratégicas do Estado brasileiro para o quadriênio em questão. O PPA estabelece metas e programas de médio prazo, orientando a ação governamental de forma integrada e vinculada às políticas de infraestrutura e desenvolvimento regional. No contexto da aviação, o plano reforça a importância da conectividade aérea como instrumento de integração territorial e fortalecimento das cadeias produtivas locais, especialmente na Região Norte, onde as grandes distâncias e a baixa densidade demográfica tornam o modal aéreo

essencial. A correlação entre o PPA e o PAN 24 evidencia uma coerência programática entre o planejamento orçamentário e o planejamento setorial, reforçando o papel do Estado como indutor de políticas de transporte sustentável e equitativo.

Outro documento de relevância foi o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), lançado em 2012, cujo propósito primordial foi conectar regiões distantes dos grandes centros urbanos do Brasil, fomentando o desenvolvimento econômico e a oferta de serviços sociais básicos, com destaque para as áreas da Região Norte. O programa priorizou investimentos em aeroportos de pequeno e médio porte, com foco na ampliação do acesso aéreo a localidades isoladas e na modernização de terminais regionais, visando integrar populações e promover inclusão territorial. Sua contribuição permanece significativa como base conceitual para o Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (AmpliAR), instituído posteriormente pela Portaria nº 373/2025, que amplia essa lógica de integração mediante o estímulo à participação privada e à eficiência operacional na gestão aeroportuária.

Complementarmente, o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA 2012–2015) foi examinado como referência essencial para compreender a inserção das políticas de transporte aéreo no contexto mais amplo do desenvolvimento regional. O PRDA se posiciona como um instrumento norteador de políticas públicas regionais que, além de visarem à inclusão social, buscam promover a diversificação produtiva, estimulando uma economia amazônica baseada em inovação, sustentabilidade e valorização dos recursos locais. Em conjunto, os documentos analisados — PAN 24, PPA 2024–2027, Programa de Aviação Regional e PRDA 2012–2015 — oferecem uma base robusta para compreender o arcabouço institucional e estratégico que orienta a governança pública e os investimentos em infraestrutura aeroportuária na Amazônia, destacando a interdependência entre planejamento estatal, integração territorial e desenvolvimento econômico.

### **4.3 Pesquisa Aplicada**

Como método da pesquisa, conforme já citado, foram realizadas entrevistas com gestores e diretores relevantes na condução da governança aeroportuária Brasileira tais como representantes da ANAC, do Ministério de Portos e Aeroportos, lideranças do COMAER, da Presidência da República em Governança Aeroespacial, entre outros. Esse método foi escolhido por ser o mais apropriado considerando as características inerentes ao objeto da pesquisa, tendo em vista a governança pública ser abrangente, multifacetada e transversalizada.

As entrevistas semi-estruturadas (Bryman, 2016) possuíram base fixa, mas permitiram flexibilidade para explorar respostas e foram conduzidas com o intuito de captar a percepção desses gestores no que tange aos fatores que impactam a governança pública no setor aeroespacial da Região Norte principalmente em relação aos aspectos institucionais, regulatórios, operacionais e de infraestrutura.

O modo de realização foi majoritariamente online (Teams, Zoom, Google Meet, etc.) ou por telefone, e minoritariamente presencial, dependendo da disponibilidade dos entrevistados, com duração média entre 30 a 90 minutos. A fim de otimizar a captação dessas percepções foi elaborado um roteiro de entrevistas com perguntas fechadas e abertas, construído em quatro etapas.

Sendo assim, a primeira parte está relacionada ao Perfil do Entrevistado, considerando sua experiência profissional no setor aeroespacial da Região Norte, bem como seu cargo e atribuições envolvidas com a governança pública e o planejamento aeroespacial. Buscou-se levantar o grau de envolvimento, experiência e conhecimento prévio dos participantes em relação à temática da pesquisa. Para tanto, foram aplicadas as perguntas P1: *“Qual sua experiência profissional no setor aeroespacial da Região Norte?”*, e P2: *“Qual seu cargo e atribuições envolvidas com a governança pública e o planejamento aeroespacial na região?”*, sendo fundamental para contextualizar as respostas e compreender o posicionamento institucional dos respondentes.

A segunda parte é focada na percepção do entrevistado quanto aos aspectos relacionados aos desafios da Governança Pública no setor Aeroespacial Amazônico e os impactos decorrentes dos desafios identificados por esse entrevistado além das particularidades da região segundo a sua ótica. Essa etapa foi direcionada à identificação dos principais entraves institucionais enfrentados pelas instâncias públicas responsáveis pela gestão aeroportuária regional. Foram então aplicadas as perguntas P3: *“Quais são os maiores desafios da governança pública nos aeroportos da Região Norte?”* e P4: *“Como as particularidades da Região Norte (distância, meio ambiente, logística) impactam a governança pública no setor aeroespacial?”*, permitindo uma leitura mais crítica e situada dos obstáculos enfrentados na gestão do setor.

Nessa esteira, a terceira etapa consiste no Planejamento Aeroportuário Estratégico, buscando identificar quais as principais dificuldades enfrentadas na elaboração desse planejamento, as oportunidades de melhorias propiciadas tanto na infraestrutura quanto na

operacionalidade dos aeroportos diante dos desafios compartilhados, além de buscar o entendimento a respeito de como esses aeroportos são gerenciados e regulados, compreendendo as perspectivas dos atores institucionais sobre infraestrutura, gestão e regulação.

Foram então formuladas as perguntas P5: *“Quais são as principais dificuldades enfrentadas no planejamento aeroespacial da Amazônia?”*, P6: *“Como os aeroportos podem melhorar sua infraestrutura e operação diante dos desafios da região?”* e P7: *“Como os aeroportos da região Norte são gerenciados e regulados?”*. Essa etapa forneceu subsídios importantes para a análise da capacidade estatal em planejar e executar políticas públicas compatíveis com as demandas territoriais específicas da Região Norte.

Por fim, a quarta etapa se baseia nas definições dos Elementos Estratégicos de Buta e Teixeira (2020) para a Governança Pública, quanto as categorias relacionadas à Coordenação de Stakeholders, Participação, Capacidade Governamental, Monitoramento e controle, além das Condições de Governança voltados para o setor aeroespacial.

Nesse contexto as perguntas foram orientadas com o intuito de perceber a efetividade tanto na coordenação das políticas e programas quanto na convergência dos distintos interesses voltados para o setor aeroespacial da Amazônia, verificando por meio do ponto de vista do Entrevistado a importância da participação social (população e sociedade civil organizada) na governança do setor aeroespacial da Amazônia, seja nos processos decisórios, seja na fase de monitoramento e avaliação.

Com efeito, ainda nessa etapa buscou-se identificar por meio da fala dos entrevistados, o grau da importância que o setor aeroespacial da Amazônia possui para a população cuja realidade socioeconômica e geográfica se configura bastante heterogênea, e se existem assimetrias entre os atores envolvidos na governança do setor aeroespacial da Amazônia, seja na capacidade técnica, nas questões de recursos financeiros ou nos aspectos de demarcação legal de seus espaços de atuação.

Além disso, foi perguntado também quanto à adequação das condições para o funcionamento das instâncias de governança do setor aeroespacial da Amazônia, principalmente sob os prismas legais, técnicos e orçamentários ao contexto que a região requer.

À guisa de arremate, foi dada a oportunidade para o entrevistado contribuir sobre quais recomendações daria para melhorar a governança pública e a infraestrutura aeroportuária da região.

#### 4.4 Delimitação da População e Definição da Amostra

A população deste estudo foi composta por gestores e diretores vinculados ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), ao Comando da Aeronáutica (COMAER), à Polícia Federal (PF) e à Presidência da República (PR), todos atuantes nas estruturas administrativas de seus respectivos órgãos.

Para a seleção dos participantes, adotou-se a técnica de amostragem por *bola de neve*, caracterizada pela utilização de cadeias de referência para identificação dos sujeitos da pesquisa. Essa abordagem baseia-se em indicações sucessivas feitas por indivíduos que já participam do estudo, possibilitando a ampliação gradual da amostra a partir de um grupo inicial (Baldin e Munhoz, 2011). O processo tem início com um participante-chave, que indica outros sujeitos com o perfil desejado. Estes, por sua vez, são convidados a apontar novos participantes, formando-se assim uma rede de contatos (Bockorni e Gomes, 2021).

O ponto de partida ou *onda zero*, dá início ao ciclo de indicações e entrevistas, por meio do participante-chave, que prossegue até o atingimento da saturação teórica da amostra — momento em que os objetivos da pesquisa são atendidos ou quando as novas indicações não trazem informações adicionais relevantes (Baldin e Munhoz, 2011). A primeira lista de participantes foi obtida por meio de indicação de um representante da Presidência da República. A partir dessa lista, foram enviados convites por correio eletrônico aos gestores sugeridos, solicitando sua participação voluntária na pesquisa.

O critério de seleção foi do tipo não probabilístico, sendo incluídos na amostra aqueles que demonstraram interesse em contribuir com o estudo e disponibilidade para participar. A cada entrevista, solicitou-se aos respondentes que indicassem outros gestores com perfil compatível com os objetivos da investigação. Tal abordagem mostrou-se particularmente útil para alcançar sujeitos pertencentes a grupos institucionais de difícil acesso, assegurando a obtenção de informações relevantes para a compreensão do caso estudado.

#### 4.5 Definição de categorias estratégicas

Com o objetivo de subsidiar a condução analítica dos dados empíricos da presente pesquisa, identificou-se a necessidade de estruturar categorias estratégicas que permitissem captar, de forma sistematizada, a dinâmica da governança pública no setor aeroespacial da Região Norte. A definição dessas categorias baseou-se nos elementos analíticos propostos por Buta e Teixeira (2020), que organizam a governança em cinco dimensões fundamentais —

**Coordenação de Stakeholders, Participação Social, Capacidade Governamental, Monitoramento e Controle e Condições para a Governança**, conforme apresentado no Quadro 4.

A quarta e última Etapa da rodada de perguntas, foi capaz de captar a percepção dos entrevistados quanto à capacidade de coordenação entre os diferentes atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas para o setor, foi aplicada a *Pergunta 8*: “*A coordenação das políticas e programas voltados para o setor aeroespacial da Amazônia tem se mostrado efetiva, quando se trata de conjugação de atribuições?*”. Essa questão foi direcionada à categoria **Coordenação de Stakeholders**, que diz respeito à articulação de interesses entre os agentes da governança.

Com o objetivo de avaliar a **Capacidade Governamental**, ou seja, o grau de efetividade institucional das instâncias responsáveis pela gestão do setor, foi formulada a *Pergunta 9*: “*As instâncias de governança das políticas e programas voltados para o setor aeroespacial da Amazônia têm se mostrado efetivas, quando se trata de convergir distintos interesses?*”. Essa dimensão está relacionada à eficácia operacional e institucional da ação pública.

No que se refere à dimensão **Monitoramento e Controle**, que envolve o controle social sobre a ação governamental, foi aplicada a *Pergunta 10*: “*Qual a importância da participação social (população e sociedade civil organizada) na governança do setor aeroespacial da Amazônia, seja nos processos decisórios, seja na fase de monitoramento e avaliação?*”. A intenção foi aferir o grau de inclusão de atores sociais na supervisão e avaliação das políticas públicas implementadas.

Ainda no campo da participação, a *Pergunta 11*: “*Qual a importância que o setor aeroespacial da Amazônia possui para a população, considerando a realidade socioeconômica e geográfica heterogênea da região, marcada pelas grandes distâncias dos principais centros urbanos?*”, visou mensurar a percepção dos entrevistados quanto ao papel e à relevância da **Participação Social**, sobretudo em um território com desafios logísticos e desigualdades marcantes.

No encerramento das entrevistas, foram propostas duas questões voltadas à dimensão **Condições para a Governança**, que contempla aspectos legais, técnicos e orçamentários necessários ao funcionamento das instâncias públicas. A *Pergunta 12*: “*Há assimetrias entre os atores envolvidos na governança do setor aeroespacial da Amazônia, seja na capacidade técnica, nas questões de recursos financeiros, nos aspectos de demarcação legal de seus*

*espaços de atuação, ou outros aspectos que mereçam registro?” e a Pergunta 13: “As condições para o funcionamento das instâncias de governança do setor aeroespacial da Amazônia estão adequadas (nos aspectos legais, técnicos e orçamentários) ao contexto que a região requer?” buscaram diagnosticar os entraves estruturais e operacionais enfrentados pelos agentes institucionais.*

Por fim, com a finalidade de ampliar a margem de expressão dos respondentes e captar sugestões qualificadas, foi incluída a *Pergunta 14: “Quais recomendações daria para melhorar a governança pública e a infraestrutura aeroportuária da região?”*. Essa pergunta aberta visa contribuir com proposições que possam orientar políticas públicas mais alinhadas à realidade regional e aos princípios de uma governança democrática, eficaz e inclusiva, conforme será abordado a seguir, com alguns exemplos de políticas públicas implementadas no contexto aeroportuário nacional ao longo dos anos.

## **5. EVIDÊNCIAS DA PESQUISA DOCUMENTAL**

Este capítulo organiza-se de modo a apresentar, de forma sistemática, a evolução das políticas públicas voltadas à infraestrutura aeroportuária nacional e seus impactos na configuração institucional e operacional do setor, com ênfase nas regiões de baixa densidade viária, como a Amazônia. Inicialmente, delineiam-se os resultados da análise histórica sobre o papel da aviação na integração territorial brasileira, destacando-se a consolidação de marcos regulatórios e o reposicionamento do Estado frente aos processos de liberalização, re-regulação e expansão da infraestrutura aeroportuária. Em seguida, os resultados referentes à atuação governamental são apresentados a partir de instrumentos de planejamento e investimento, como o Plano Plurianual (PPA 2024–2027), o Plano Aeroviário Nacional (PAN 2018 e PAN 24) e programas estruturantes, a exemplo do Programa de Aviação Regional e do AmpliAR, evidenciando seus efeitos sobre a modernização da malha aeroportuária e a ampliação da conectividade regional. Por fim, a exposição dos dados revela como esses arranjos institucionais, normativos e financeiros conformam um cenário complexo de governança em rede, no qual múltiplos atores públicos e privados interagem, influenciando a efetividade das políticas aeroportuárias e oferecendo subsídios diretos para a análise empírica subsequente.

### **5.1. Políticas Públicas para a Infraestrutura Aeroportuária Nacional**

A formação territorial do Brasil esteve marcada, desde o período colonial, por desafios relacionados à ocupação, integração e circulação no vasto território nacional. Enquanto a Coroa Espanhola estruturou seu domínio a partir de cidades interiores, fomentando descentralização e fragmentação, Portugal priorizou a ocupação litorânea, garantindo o controle das rotas marítimas, mas retardando a penetração nas regiões interiores. Essa opção estratégica resultou em um processo de integração tardio, que somente ganhou maior impulso após a descoberta de recursos minerais no interior e, posteriormente, com a consolidação do Estado nacional, que buscava evitar a fragmentação e fortalecer a coesão territorial. No entanto, a precariedade das vias de comunicação e transporte permaneceu como um dos principais entraves ao desenvolvimento e à integração das diversas regiões, sobretudo nas áreas de baixa densidade populacional e geograficamente isoladas (Gallo, 2010).

Nesse contexto, a aviação emergiu como alternativa estratégica, capaz de superar os limites impostos pelas grandes distâncias e pela carência de infraestrutura rodoviária e ferroviária. Diferentemente dos altos custos de abertura de estradas e expansão de ferrovias, a aviação demandava apenas campos de pouso rudimentares, tornando-se um instrumento

fundamental para a integração nacional no século XX. Tal movimento assumiu papel central não apenas no fortalecimento da presença do Estado, mas também na unificação dos mercados regionais e na redução da condição de “território arquipélago” que caracterizava o Brasil. A relevância dos transportes e comunicações, apontada por diversos pensadores, consolidou a aviação – e, por consequência, a infraestrutura aeroportuária – como elemento decisivo para compreender os rumos da integração nacional, especialmente em áreas desafiadoras como a Amazônia (Gallo, 2010).

Segundo Yosimoto et al. (2016), assim como diversos sistemas de infraestrutura logística, o setor aeroportuário é estruturado em rede, exigindo o funcionamento harmonioso tanto dos grandes hubs quanto dos aeroportos regionais para promover a integração e o desenvolvimento nacional. Contudo, os aeroportos regionais apresentam características distintas dos hubs centrais, possuindo capacidade econômico-financeira limitada e frequentemente necessitando de subsídios para operarem adequadamente. A operação desses aeroportos deve considerar não apenas objetivos mercadológicos, mas também os objetivos de uma política setorial mais ampla. Portanto, a transferência de ativos para o setor privado não implica a retirada do Estado, mas sim um reposicionamento estratégico na operação aeroportuária.

A partir de 1992, o setor de aviação comercial brasileiro iniciou um processo de liberalização para tornar o mercado mais competitivo e dinâmico. Até 1992, o setor era altamente regulado, com preços tabelados e monopólios regionais. Entre 1992 e 2002, a liberalização extinguiu monopólios, implementou liberdade tarifária e flexibilizou a entrada de novas companhias, dinamizando a oferta de viagens aéreas. A desregulamentação resultou na significativa redução do preço das passagens, com o yield das companhias aéreas caindo de R\$ 0,85 por quilômetro voado em 2002 para R\$ 0,37 em 2012, conforme Anac (Yosimoto et al., 2016).

Oliveira (2007) ratifica que o setor de transporte aéreo no Brasil experimentou duas reformas regulatórias preeminentes nos últimos 35 anos, quais sejam, a implementação da regulação estrita (“competição controlada”) associada ao desenvolvimento regional entre o final dos anos 1960 e início dos anos 1970, e a política de “flexibilização” iniciada na década de 1990. Esses marcos regulatórios continuam a influenciar o debate contemporâneo sobre a regulação do setor.

Sendo assim, a compreensão adequada da redefinição do arcabouço regulatório pós-constituição da Anac, instituída pela Lei 11.182 de 27 de setembro de 2005, requer conhecimento aprofundado dos marcos regulatórios anteriores e sua evolução temporal. Adicionalmente, é essencial entender o papel das autoridades governamentais (macroeconômicas, antitruste e de política industrial) no monitoramento do setor e as tendências interinstitucionais para propor esquemas eficazes de coordenação que minimizem a sobreposição de funções e assegurem o bem-estar econômico setorial. Neste contexto, propõe-se uma divisão histórica em seis estágios principais: Regulação com política industrial (1973-1986); Regulação com política de estabilização ativa (1986-1992); Liberalização com política de estabilização inativa (1992-1997); Liberalização com restrição de política de estabilização (1998-2001); Quase-desregulamentação (2001-2002); e Re-regulação (desde 2003) (Oliveira, 2007).

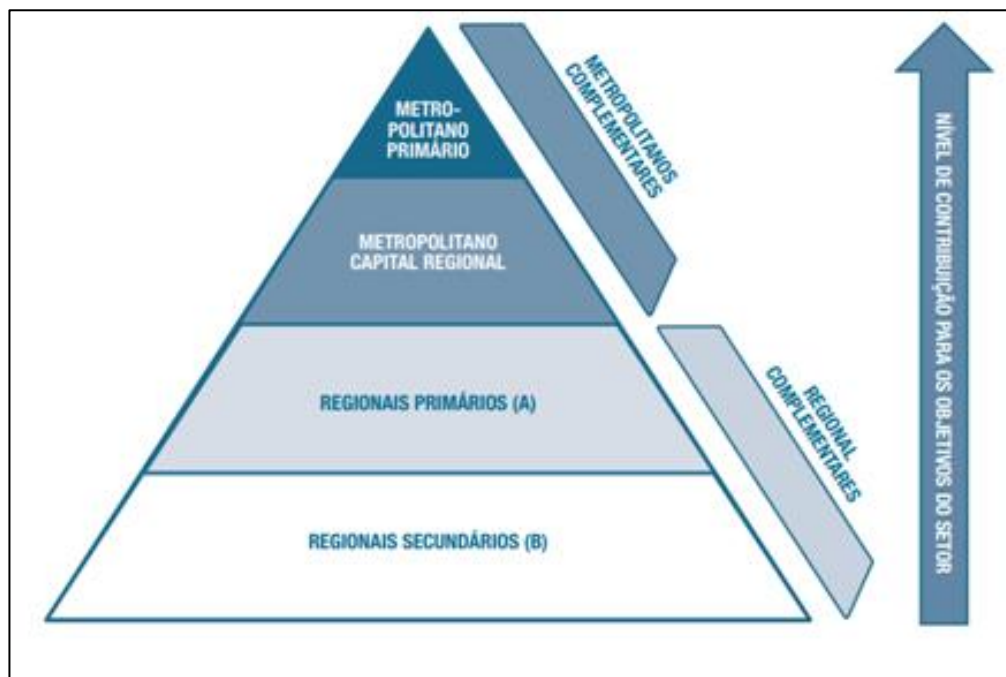
Diante deste aspecto, em se tratando especificamente a respeito da infraestrutura aeroportuária regional, a criação do Programa de Aviação Regional, em 2012, teve como propósito primordial conectar regiões distantes dos grandes centros urbanos do Brasil, visando fomentar o desenvolvimento e a oferta de serviços sociais, especialmente na Amazônia Legal. A Secretaria de Aviação Civil intencionou investir aproximadamente R\$ 7,3 bilhões na construção ou reestruturação de 270 aeroportos em todo o país (Yosimoto et al., 2016). O financiamento para essas iniciativas provém do Fundo Nacional da Aviação Civil (FNAC), constituído por taxas e outorgas da aviação, sendo restrito ao reinvestimento no próprio setor. As contratações de empresas para conduzir estudos e obras são realizadas diretamente pelo Governo Federal, sem repasses de recursos para Estados e municípios. Esse programa é fundamentado em três pilares: infraestrutura aeroportuária, gestão e subsídios, delineando uma abordagem abrangente para promover a aviação regional e seus benefícios socioeconômicos (Secretaria de Aviação Civil, 2014).

Corroborando com o Programa de Aviação Regional, foi criado em 2018 o Plano Aeroviário Nacional (PAN), que representa um marco significativo para o setor de transporte aéreo brasileiro, não apenas por atender às exigências legais, mas também por estar alinhado com as recomendações da Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) para a elaboração de planos estratégicos na aviação civil. O PAN destaca uma série de ações, programas, políticas e regulamentações consideradas essenciais para o cumprimento dos objetivos do transporte aéreo, consolidando assim uma abordagem abrangente e coordenada

para o desenvolvimento sustentável e eficiente desse setor crucial da economia nacional (PAN, 2018).

O PAN propõe uma classificação matricial dos aeroportos brasileiros, considerando função na rede e porte de operação, proporcionando uma abordagem dual para a classificação de cada aeroporto, conforme pode-se observar na figura a seguir:

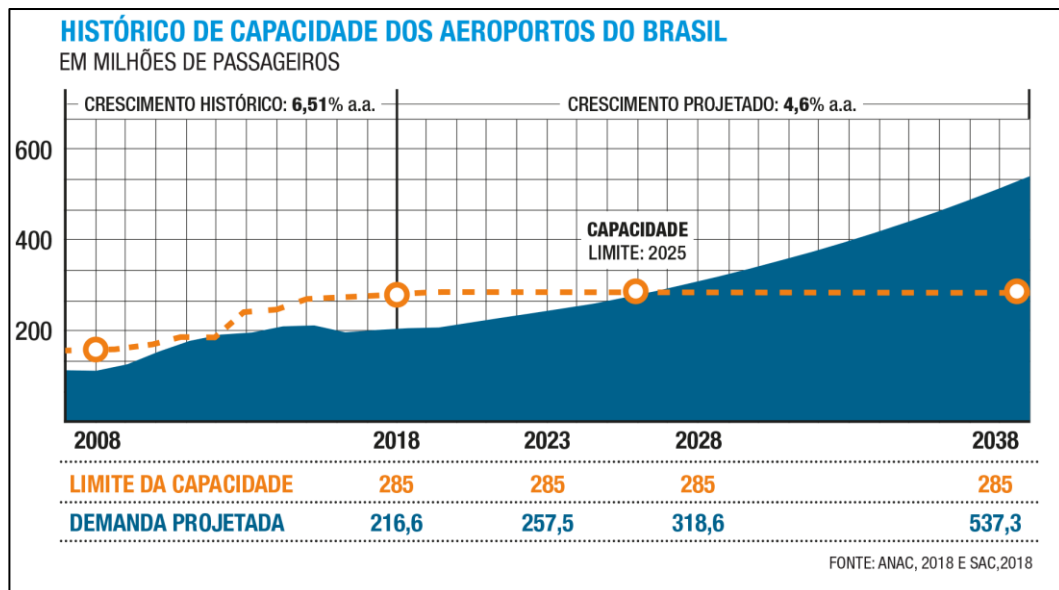
**Figura 4** – Classificação dos aeroportos.



Fonte: ANAC, 2018.

Com base na classificação proposta para a rede de aeroportos e na análise prospectiva de cenários, foi possível discernir o crescimento da demanda e a urgência de ampliação da capacidade operacional do setor. O PAN 2018 alerta que, diante da ausência de investimentos em infraestrutura aeroportuária, estima-se que a demanda exceda a capacidade instalada de processamento de passageiros até 2025, conforme ilustrado na figura seguinte.

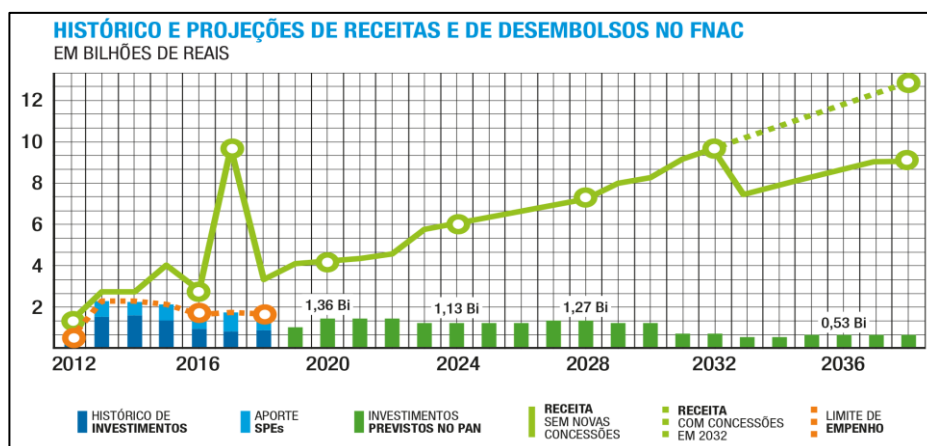
**Gráfico 1** – Histórico de capacidade dos aeroportos no Brasil.



Fonte: ANAC, 2018.

Assim, conforme estimativas do Plano, foi projetada uma necessidade de investimento total de R\$ 25,5 bilhões ao longo dos próximos 20 anos. Desse montante, R\$ 22,9 bilhões são alocados para infraestrutura aeroportuária, R\$ 1,8 bilhão para infraestrutura aeronáutica e R\$ 896 milhões para segurança operacional. A análise das fontes de financiamento revela que aproximadamente R\$ 6,76 bilhões estão assegurados pelos contratos de concessão aeroportuária, enquanto os restantes R\$ 18,7 bilhões são provenientes do Fundo Nacional de Aviação Civil, que se projeta para arrecadar cerca de R\$ 143,6 bilhões nos próximos 20 anos (PAN, 2018).

**Gráfico 2** – Histórico e projeções de receitas e de desembolsos no FNAC.



Fonte: ANAC, 2018.

Nesse contexto, foi elaborado o PAN 24 que adota uma abordagem ampliada para a análise de demanda, infraestrutura e qualidade dos serviços da aviação civil, com horizonte de

planejamento estendido para 30 anos. A estrutura metodológica do plano inclui a formulação de cenários prospectivos de desenvolvimento, a construção de projeções próprias de demanda e a utilização da Análise Custo-Benefício (ACB) como ferramenta para avaliação de investimentos. O plano também contempla a priorização de empreendimentos com base em critérios de viabilidade socioeconômica, definição de responsabilidades (públicas ou privadas) e vinculação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Essa racionalidade técnico-normativa busca assegurar que a expansão da infraestrutura aeronáutica não se torne um entrave ao crescimento econômico e à integração territorial do país.

O PAN 24 é também fortemente influenciado pela Política Nacional de Aviação Civil (PNAC), pela Política Nacional de Transportes (PNT) e pela Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD 2020–2031), o que reforça seu alinhamento aos marcos institucionais que orientam a atuação da Administração Pública Federal. Além disso, incorpora as diretrizes de sustentabilidade estabelecidas pelo Ministério da Infraestrutura, abrangendo aspectos socioambientais e territoriais, bem como normas e boas práticas internacionais da ICAO, FAA, ACI, IATA, entre outras entidades de referência no setor. A governança do plano prevê mecanismos de monitoramento, avaliação periódica e revisão quadrienal, buscando promover maior eficácia na gestão pública e orientar a alocação eficiente dos recursos destinados ao transporte aéreo brasileiro.

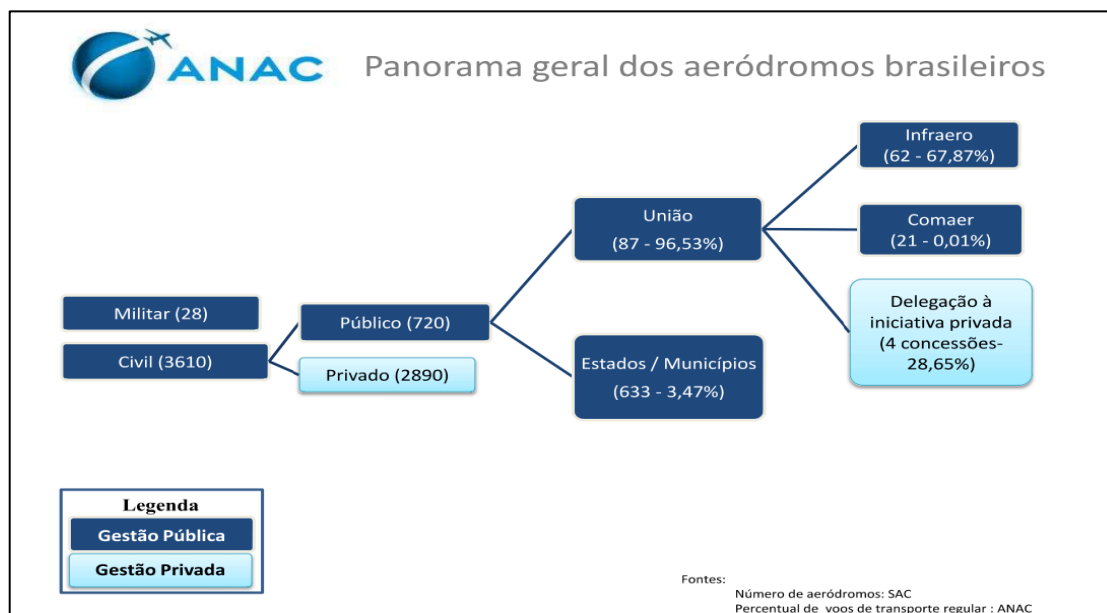
Por sua vez, a Portaria nº 605, de 5 de dezembro de 2024, do Ministério de Portos e Aeroportos, aprova formalmente o PAN 24, consolidando-o como instrumento estratégico para orientar decisões de investimento e políticas públicas no setor da aviação civil brasileira. Ele passa a servir como referência central para o planejamento de iniciativas voltadas ao fortalecimento da malha aérea nacional, à modernização da infraestrutura aeroportuária e à ampliação da segurança operacional e da integração territorial. A norma também prevê que projetos de requalificação ou expansão aeroportuária com interesse local poderão ser avaliados pela Secretaria Nacional de Aviação Civil, promovendo maior aderência às realidades regionais. A aprovação do plano marca um avanço institucional no alinhamento entre planejamento de longo prazo e governança pública voltada à eficiência, sustentabilidade e desenvolvimento regional (PAN, 2024).

Como pode se observar, a Infraestrutura Aeroportuária é uma característica importante para os Estados e Municípios. Ainda não se sabe se um aeroporto faz uma cidade prosperar ou se uma cidade faz um aeroporto prosperar. É relevante investigar se uma cidade com muita atração econômica e populacional contribui para grandes demandas de aeroporto(s) próximo(s),

ou se o contrário também acontece. Por exemplo, o aeroporto de Frankfurt é o de maior movimento na Alemanha, e o quinto europeu mais movimentado, em uma cidade que possui 753 mil habitantes, sendo apenas a quinta maior cidade alemã (Fraport, 2024).

É imperativo reiterar que, ao longo da evolução temporal da implementação de políticas públicas no setor, foram instituídas "autoridades aeroportuárias" nos principais aeroportos nacionais, compostos por diversos atores tais como a Receita Federal, Polícia Federal, Ministério da Agricultura, do Meio Ambiente, da Defesa, Anvisa, Anac e Infraero, com o objetivo de implementar e monitorar metas de qualidade, coordenar soluções emergenciais e sugerir medidas operacionais (Yosimoto et al., 2016). Adicionalmente, conforme já citado, o Governo Federal implementou a segregação definitiva da aviação civil e militar através da instituição da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República (SAC-PR). Em decorrência dessas implementações, a rede de atores envolvidos nesse contexto torna-se numerosa, o que reforça a complexidade dos desafios a serem enfrentados no âmbito da governança aeroportuária, conforme pode-se observar na figura a seguir, considerando o panorama segundo sua jurisdição.

**Figura 5** – Situação geral dos aeródromos brasileiros.



Fonte: ANAC, 2018.

Outra iniciativa crucial para aumentar o acesso da população ao transporte aéreo, a fim de promover a conectividade, foi o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional (PDAR), lançado em dezembro de 2012, especialmente em regiões menos desenvolvidas e comunidades isoladas. No Amazonas, por exemplo, o transporte aéreo assume papel estratégico

diante das barreiras logísticas impostas pela extensão territorial e pela necessidade de acesso a localidades remotas, assegurando a integração da população com a Região Metropolitana de Manaus. O estado dispõe atualmente de 24 aeródromos, dos quais 21 são homologados. Nove dessas unidades aeroportuárias estão sob gestão Governo do Estado, distribuídas em municípios estratégicos como Barcelos, Carauari, Eirunepé, Lábrea e Manicoré. De acordo com o Relatório de Ação Governamental (RAG) de 2023, estão em execução obras de reforma em Barcelos, Lábrea e Novo Aripuanã, representando investimentos da ordem de R\$ 30,17 milhões, destinados a modernização de pistas e sinalização .

Sendo assim, em 2014, o Governo Federal, por meio da Secretaria da Aviação Civil, deu continuidade ao projeto de desenvolvimento da aviação regional, investindo cerca de R\$7,3 bilhões em 270 aeroportos regionais. Este plano incluiu a implementação de quatro tipos de plantas para os aeroportos. No entanto, durante o governo de Dilma Rousseff, apenas 50% das obras foram entregues, apesar do governo ter afirmado que 95,5% das obras foram concluídas. Isso sugere que o governo não investiu o montante necessário para concluir as obras de acordo com o plano estabelecido pela Secretaria da Aviação Civil (Rittner, 2015).

A aviação regional ainda desempenha um papel crucial na interligação de diversas localidades por uma variedade de motivos, incluindo interesses econômicos, turísticos, empresariais, recreativos, familiares e de saúde. Essas conexões estabelecem um elo essencial de comunicação rápida e eficiente, abrangendo uma ampla gama de destinos. Sendo assim, o Transporte Aéreo Regional é a atividade explorada de maneira regular, que realiza ligações aéreas entre cidades de baixa densidade de tráfego, utilizando-se de aeronaves com baixa capacidade, normalmente inferior a cem passageiros (Bettini, 2007).

Por definição, Transporte Aéreo Regional é representado como um segmento de terceiro nível, de acordo com o ilustrado na figura 2, e constitui uma parcela da aviação civil voltada para o serviço de uma ou mais regiões, estabelecendo conexões entre grandes centros, incluindo capitais estaduais, e pequenas cidades. Esse serviço visa facilitar a integração com as rotas de outras companhias aéreas comerciais, com o intuito de impulsionar a atividade econômica local. Além disso, esse segmento desempenha um papel fundamental fomentando o desenvolvimento nacional, especialmente ao facilitar a fixação de populações em áreas rurais, proporcionando suporte às atividades econômicas locais (Bettini, 2007).

Na Amazônia Legal, o PDAR concedeu exceções, considerando a alta demanda por aviões nessa região. No entanto, após aprovação inicial pela Comissão Responsável da Câmara

dos Deputados através da Medida Parlamentar 656/14 em 2014, o projeto foi obstruído por partidos contrários ao governo, perdendo eficácia e permanecendo arquivado na Câmara dos Deputados (Nascimento, 2014).

Entretanto, a aviação regional amazônica possui alguns entraves que podem comprometer a operacionalidade aeroportuária local. É imperioso destacar que o alto custo fixo demanda consideráveis investimentos iniciais, resultando em períodos de retorno financeiro prolongados. A alta tributação sobre os combustíveis de aviação, os elevados custos trabalhistas e as regulamentações desafiam o desenvolvimento da aviação regional no Brasil, segundo Santiago e Henkes (2021).

Além disso, a presença de determinados ativos desencoraja ainda mais o investimento privado, devido a sua natureza especializada e à necessidade de adaptação a contextos caracterizados pelas condições climáticas da região, como as altas temperaturas, que podem dificultar as operações de pouso e decolagem, bem como sua sazonalidade nos períodos de chuva constante. Dessa forma, muitos destinos podem enfrentar subutilização prolongada devido à falta ou inadequação de infraestrutura capaz de atender às demandas de transporte com a rapidez exigida (Turolla, 2011).

Portanto, diante do exposto, é imperioso destacar a importância do modal aéreo para a manutenção da integração territorial nacional, bem como para o desenvolvimento socioeconômico do país.

## **5.2. Plano Plurianual (PPA) 2024-2027**

O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, instituído pela Lei nº 14.802/2024, representa um marco significativo na institucionalização das diretrizes estratégicas do Estado brasileiro para o quadriênio em questão. Alinhado com os princípios da governança pública delineados por Buta e Teixeira (2020), o plano busca consolidar uma agenda baseada na articulação entre os diversos níveis e atores institucionais, visando à eficiência, à participação e à transparência no uso dos recursos públicos.

A ampla participação popular na elaboração do PPA 2024-2027 configura-se como um avanço em termos de accountability e responsividade, elementos destacados por Abrucio (2018) como centrais para o modelo da nova governança pública. O envolvimento da sociedade civil e de diversos órgãos do Executivo contribui para o fortalecimento da legitimidade das políticas delineadas.

No âmbito setorial, o transporte aeroviário ocupa um papel relevante, especialmente por meio do Programa 3104 - Aviação Civil, que recebeu previsão orçamentária plurianual de R\$ 682 milhões no orçamento fiscal e da seguridade social, além de R\$ 2,68 bilhões no orçamento das estatais. Essa destinação reflete o reconhecimento da aviação como vetor essencial para a integração nacional, particularmente nas regiões de baixa densidade viária como a Amazônia Legal.

**Quadro 5 – Tabela de Investimentos Plurianuais**

<b>MA</b>	<b>PROGRA</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>TOTA L (R\$ milhões)</b>
	0035 - Programa de Gestão e Manutenção das Empresas Estatais Federais	414,7	486,2	400,5	387,3	<b>8</b> <b>1.688,</b>
	2305 - Comunicações para Inclusão e Transformação	473,6	439,6	377,8	206,0	<b>2</b> <b>1.494,</b>
	2306 - Política Nuclear	43,1	82,3	342,3	698,4	<b>1</b> <b>1.166,</b>
	3101 - Energia Elétrica	3.623,8	4.539,1	3.965,0	3.615,8	<b>,7</b> <b>15.743</b>
	3103 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis	58,83	50,73	29,86	30,62	<b>1,6</b> <b>170.02</b>
	3104 - Aviação Civil	344,7	1.161,6	734,6	448,6	<b>4</b> <b>2.689,</b>
	3105 - Portos e Transporte Aquaviário	1.079,5	2.525,3	2.140,6	1.255,6	<b>0</b> <b>7.001,</b>
	5120 - Pesquisa, Desenvolvimento, Inovação, Produção e Avaliação de Tecnologias em Saúde	157,1	462,0	173,4	90,0	<b>882,6</b>
	6112 - Defesa Nacional	2.941,1	2.276,6	2.146,7	1.188,4	<b>9</b> <b>8.552,</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>67.86</b>	<b>62.70</b>	<b>40.14</b>	<b>38.51</b>	<b>0,2</b> <b>209.24</b>
		<b>5,9</b>	<b>8,9</b>	<b>6,0</b>	<b>9,5</b>	

Fonte: Anexo VIII PLPPA 2024-2027.

Os desafios de infraestrutura e logística para o transporte aeroviário na Região Norte encontram respaldo teórico em Peters e Pierre (2000), quando tratam da necessidade de adaptação das estruturas de governança às condições territoriais e institucionais específicas. O PPA, ao prever investimentos em aviação civil, se propõe a enfrentar assimetrias históricas de acesso e desenvolvimento.

No campo do monitoramento e avaliação, o PPA 2024-2027 incorpora instrumentos sistematizados para acompanhamento dos resultados, em consonância com os pressupostos de governança orientada a resultados defendidos por Bovaird e Löffler (2009). Esses mecanismos se refletem na utilização de indicadores estratégicos e táticos, contemplando também algumas entregas do programa de aviação civil por exemplo, conforme podemos observar no quadro a seguir.

**Quadro 6 – Programa de Governo – Aviação Civil**

<b>Novo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC</b>					
<b>PROGRAMA: 3104 - Aviação Civil</b>					
<b>Objetivo Geral:</b> Desenvolver e integrar a aviação civil, de forma sustentável, com foco na segurança, no aumento da competitividade, na qualidade dos serviços e na ampliação do acesso ao transporte aéreo pela população brasileira.					
<b>Objetivos Específicos do Programa</b>					
<b>0159 - Ampliar o número de aeroportos regionais atendidos por transporte aéreo regular de passageiros e cargas.</b>					
<b>Indicador do Objetivo Específico</b>	Número de aeroportos, com mais de 2000 passageiros processados (chegadas e partidas), por ano.				
<b>Linha de Base do Indicador</b>	121	Unidade de Medida	unidade	Meta Cumulativa?	Sim
<b>Meta do Indicador</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	
	125	130	140	151	
<b>Regionalização da Meta</b>	<b>Região</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
	Região Sul	22	22	23	23
	Região Centro-Oeste	15	16	18	21
	Região Sudeste	26	27	29	32
	Região Norte	31	33	36	41
	Região Nordeste	31	32	34	34

Fonte: Anexo VI – Prioridades e Metas PPA 2024-2027.

O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), como complemento ao PPA, integra a estratégia de investimento em infraestrutura de transporte, sendo a aviação civil contemplada como uma das nove áreas prioritárias. Tal estrutura converge com as proposições de Buta e Teixeira (2020) sobre a necessidade de programas articulados e intersetoriais para a eficácia das políticas públicas.

A integração entre os instrumentos de planejamento e os mecanismos de financiamento público, contemplando tanto recursos orçamentários quanto não orçamentários, evidencia uma abordagem de governança em rede (network governance), como apontado por Rhodes (2017).

No caso da aviação, destaca-se o uso de créditos de instituições financeiras e subsídios para viabilizar os investimentos.

Por fim, observa-se que o PPA 2024-2027 avança na institucionalização de uma governança pública mais participativa, responsiva e orientada a resultados. O setor de aviação civil, nesse contexto, passa a integrar um planejamento mais sistêmico, voltado à promoção da equidade e à integração nacional, sobretudo em regiões como a Amazônia Legal, onde o transporte aéreo é elemento essencial de conexão entre cidadãos e o Estado.

### **5.3. Programa AmpliAR**

O Programa AmpliAR, proposto pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), representa um marco relevante para a modernização da infraestrutura aeroportuária regional no Brasil, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Ao propor um modelo de concessão simplificada com contrapartidas como reequilíbrio contratual, o programa visa atrair investimentos privados e resolver gargalos históricos da aviação regional. Essa iniciativa dialoga diretamente com os princípios da governança pública responsiva e adaptativa, conforme argumenta Peters (2010), ao buscar soluções estruturantes baseadas em participação social, planejamento de longo prazo e parceria com o setor privado.

Preliminarmente, foi elaborada a Nota Técnica nº 108/2024 que apresentou os fundamentos técnicos e jurídicos para a instituição do Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais (AmpliAR), com foco na ampliação da integração dos aeroportos regionais ao sistema de concessões já existentes no país. O documento destaca a importância estratégica desses aeroportos para a coesão territorial e o desenvolvimento regional, reconhecendo os desafios operacionais e financeiros enfrentados por esses ativos. Como resposta, propõe-se a adaptação do modelo de concessão em blocos, por meio da inclusão de aeroportos regionalmente deficitários em contratos vigentes, além da adoção de um processo competitivo simplificado, fundamentado em princípios de eficiência, transparência e sustentabilidade econômica. A iniciativa busca não apenas modernizar a infraestrutura aeroportuária regional, mas também estimular o crescimento socioeconômico nas regiões atendidas. A nota recomenda ainda a submissão das minutas normativas à consulta pública, por 30 dias, como mecanismo de governança participativa e de legitimação institucional da política proposta.

Nessa esteira, A Portaria nº 373, de 10 de junho de 2025, instituiu o Programa de Investimentos Privados em Aeroportos Regionais – AmpliAR, com o objetivo de fomentar a

modernização e a expansão da infraestrutura aeroportuária regional mediante a alocação de capital privado, promovendo integração territorial e desenvolvimento socioeconômico regional. O programa permite que concessionárias com contratos vigentes incorporem, de forma voluntária, aeroportos regionais deficitários — individualmente ou em blocos — por meio de processo competitivo simplificado, com base nas diretrizes estratégicas do PAN 24, que orienta os critérios técnicos, econômicos e sociais para definição dos ativos e blocos a serem ofertados. A estrutura do certame prevê reequilíbrio econômico-financeiro contratual, sem prejuízo às condições previamente pactuadas, conforme legislação vigente. A competição será organizada em fases sucessivas, com previsão de mecanismos como oferta permanente e alocação direta, nos casos em que não houver propostas iniciais. A Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) será responsável pela operacionalização contratual e pela análise do equilíbrio econômico dos ajustes realizados. O AmpliAR representa uma inovação na política pública de aviação ao estimular sinergias regionais, atrair investimentos e racionalizar a prestação do serviço público aeroportuário em áreas de menor atratividade mercadológica.

Em consonância com o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, o AmpliAR insere-se no escopo da política nacional de integração logística e de desenvolvimento regional, tendo como base o Plano Aeroviário Nacional (PAN), que define critérios técnicos de priorização com base em custo-benefício social. O alinhamento com o PPA confere legitimidade e coerência interinstitucional ao programa, conforme preconizam Kooiman e Jentoft (2009), ao defenderem que a boa governança pública se dá quando há coordenação entre planos, políticas e instrumentos regulatórios que assegurem a convergência de objetivos públicos e privados.

A ênfase do AmpliAR na requalificação de 50 aeródromos situados principalmente na Amazônia Legal demonstra um olhar estratégico para regiões com menor conectividade e acentuada vulnerabilidade social. Essa estratégia reconhece a necessidade de políticas públicas, ao apontarem que a governança eficaz requer a consideração das especificidades regionais na formulação de programas públicos. A inclusão de estados como Amazonas, Pará e Rondônia reforça a urgência de suprir déficits históricos com soluções sustentáveis de mobilidade aérea. Conforme ressaltado Yosimoto et al. (2016), embora o tráfego aéreo nacional tenha apresentado crescimento expressivo nos últimos anos, o setor permanece em estágio inicial de desenvolvimento, evidenciado pela razão de 0,98 passageiros por habitante, significativamente inferior à média de 3,3 observada em mercados maduros.

Outro ponto crucial do programa é o estímulo à participação da sociedade e dos stakeholders do setor por meio da consulta pública. Tal mecanismo reforça o princípio democrático da governança participativa, promovendo transparência, accountability e melhoria contínua do modelo proposto. O engajamento de diferentes atores sociais no ciclo de políticas públicas permite maior aderência das soluções à realidade local, legitimando a ação do Estado e qualificando a tomada de decisão no âmbito das concessões, Abrucio (2018) enfatiza que o fortalecimento da accountability e da transparência deve vir acompanhado da ampliação dos instrumentos de participação e controle social sobre as deliberações públicas, configurando um processo de democratização dos processos decisórios e de aprimoramento da legitimidade das políticas implementadas.

A articulação com a iniciativa privada, prevista no modelo de concessões do AmpliAR, materializa a lógica da governança em rede no contexto aeroportuário nacional conforme defende Yosimoto et al. (2016), na qual o Estado atua como coordenador de interesses públicos e privados para ampliar sua capacidade de ação. Essa abordagem possibilita a produção colaborativa de valor público, ao transformar o governo em um facilitador de soluções multissetoriais, especialmente relevante em áreas de infraestrutura onde a atuação isolada do setor público tem se mostrado insuficiente.

No que tange aos impactos esperados, o AmpliAR se propõe a ser vetor de desenvolvimento regional, ao facilitar o transporte de cargas, medicamentos e passageiros em áreas remotas. Com aeroportos requalificados, regiões historicamente negligenciadas podem ser inseridas de forma mais efetiva nos circuitos econômicos e institucionais do país. Essa perspectiva encontra eco nos estudos de Jessop (2013) na busca por uma solução temporária, parcial e relativamente estável para os problemas de regulação e governança envolvidos na constituição e garantia de uma ordem social.

A dimensão social do programa também é destacada na sua capacidade de ampliar o acesso a serviços essenciais, como saúde e educação, por meio da melhoria da mobilidade aérea. Nesse sentido, a governança pública assume o papel de promotora de equidade e inclusão social, como defendem Peters e Pierre (2001), ao sugerirem que políticas públicas eficazes são aquelas que reduzem desigualdades e expandem oportunidades. O transporte aeroviário, ao encurtar distâncias e viabilizar deslocamentos rápidos, torna-se uma ferramenta de transformação social.

A sinergia entre os instrumentos do AmpliAR e as metas do PPA 2024–2027 será fundamental para a implementação da política, especialmente considerando que o PPA prevê

revisões anuais com base em resultados. Isso exige do governo uma abordagem de governança orientada por desempenho, conforme abordam Bouckaert e Halligan (2008), que defendem o uso de indicadores, avaliações e evidências para a correção de rumos e a ampliação da efetividade das políticas públicas em curso. A estruturação de modelos de monitoramento contínuo será, portanto, elemento-chave para garantir o impacto positivo esperado do AmpliAR.

Em síntese, o Programa AmpliAR representa uma oportunidade estratégica para fortalecer a governança pública no setor de infraestrutura aeroportuária, sobretudo nas regiões mais carentes do país, a exemplo da própria Região Norte. Combinando planejamento técnico, participação social e investimento privado, a iniciativa está alinhada com os princípios contemporâneos de governança colaborativa, responsiva e orientada a resultados. Ao responder aos desafios da conectividade regional com inovação institucional e compromisso com o desenvolvimento equitativo, o AmpliAR incorpora as diretrizes modernas defendidas por autores como Kettl (2002), que associam a boa governança à capacidade do Estado de articular soluções complexas por meio de redes, parcerias e participação social estruturada, características também abordadas pelos entrevistados desta pesquisa, como será apresentado a seguir.

## **6. POSICIONAMENTO DOS ATORES DE GOVERNANÇA NO SETOR AEROPORTUÁRIO BRASILEIRO**

O presente capítulo apresenta os achados empíricos obtidos por meio da análise discursiva das entrevistas, conduzida segundo Fairclough (2012), identificando padrões, sentidos e recorrências nas falas dos participantes. Inicialmente, descrevem-se os procedimentos de codificação e categorização que permitiram a triangulação entre os depoimentos, o Quadro de Buta e Teixeira (2020) e os documentos institucionais analisados, garantindo robustez interpretativa.

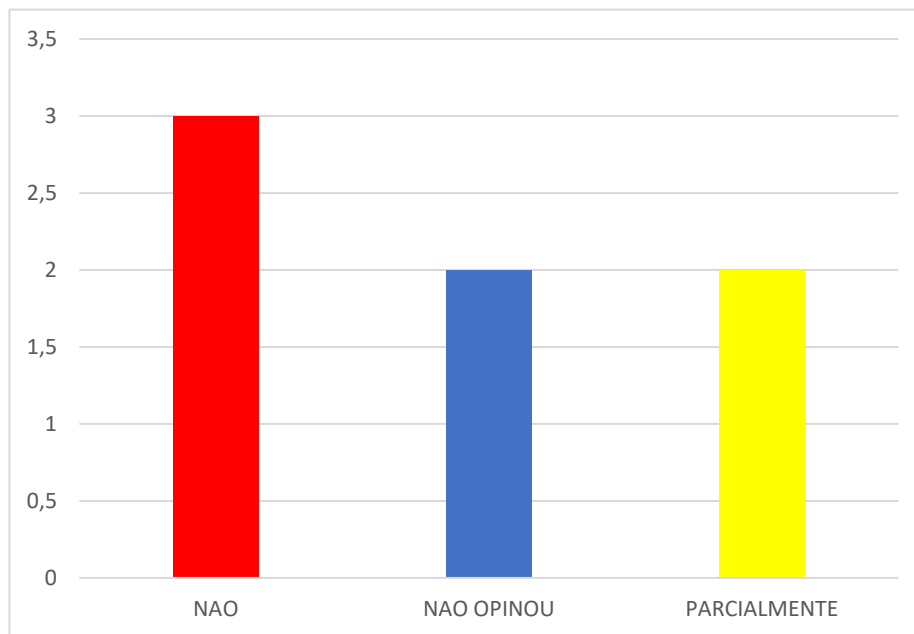
Em seguida, os resultados são organizados em cinco eixos analíticos — coordenação de stakeholders, participação social, capacidade governamental, monitoramento e controle e condições para governança — revelando desafios, limitações e oportunidades da governança pública aeroportuária na Região Norte. O capítulo encerra-se com a sistematização das recomendações apresentadas pelos entrevistados, oferecendo subsídios para a compreensão dos entraves estruturais e institucionais identificados e fundamentando a discussão subsequente sobre os desafios da governança no setor aeroespacial amazônico.

### **6.1. Coordenação de Stakeholders**

A ausência de uma política pública nacional estruturada e permanente para o setor aeroportuário amazônico revela uma lacuna significativa na coordenação entre os diversos atores envolvidos. Tanto o entrevistado E6 quanto o E3 apontam a inexistência de uma articulação eficaz entre os órgãos públicos, como ANAC, Ministério de Portos e Aeroportos, Forças Armadas, FUNAI, INFRAERO e entes federativos. A proposta de criação de um conselho interministerial com poder deliberativo foi sugerida como mecanismo viável para melhorar essa articulação. Essa deficiência compromete a integração de esforços e recursos, agravando o problema da descontinuidade dos investimentos, o que reflete diretamente na ineficiência das ações governamentais.

Nessa mesma perspectiva, E7 afirmou que a coordenação interinstitucional é deficiente. Com base em sua experiência em órgãos multiagência, evidenciou a falta de maturidade institucional e a baixa efetividade na conjugação de atribuições entre os diversos atores.

**Gráfico 3 - Grau de efetividade da Coordenação de Stakeholders**



Fonte: pesquisa de campo.

A partir da análise das entrevistas com autoridades do setor aeroportuário brasileiro, observam-se divergências relevantes quanto à efetividade da **coordenação de stakeholders** na governança do setor aeroespacial da Amazônia.

O entrevistado E5 reconhece que, apesar de avanços recentes, a coordenação ainda é limitada. Sua fala aponta para a ausência de envolvimento de lideranças locais e da sociedade civil, o que contribui para a inviabilidade de alguns aeroportos, afetados pela ocupação irregular do entorno ou por falhas na articulação com os entes municipais e estaduais.

Essa constatação reforça a ideia de que a falta de integração intergovernamental e social compromete a efetividade das políticas públicas, como alertam Buta e Teixeira (2020), ao apontarem que a articulação entre múltiplos atores é condição indispensável para o êxito das ações públicas em contextos complexos.

A crítica à ausência de um modelo estruturado de coordenação também é evidenciada de forma contundente pelo entrevistado E6, que aponta a inexistência de um arranjo institucional robusto para liderar e articular os esforços entre os diferentes órgãos envolvidos. Ele sugere a criação de um conselho interministerial para definição de prioridades e consolidação de uma política nacional de infraestrutura aeroportuária voltada à região Norte.

Para este entrevistado, a desarticulação atual é agravada pela limitação orçamentária e pela falta de responsabilização de um ente específico pela gestão integrada do setor. Essa percepção ilustra, conforme Buta e Teixeira (2020), a relevância de instrumentos institucionais permanentes que assegurem a continuidade, a coerência e a sinergia das ações públicas em ambientes federativos.

Na perspectiva do entrevistado E2, a falta de coordenação se expressa na ausência de políticas públicas complementares à infraestrutura física dos aeroportos. Ele ressalta que, embora existam avanços com as concessões federais e o programa AmpliAR, a ausência de ações integradas para viabilizar a operação aérea – como o estímulo à criação de empresas regionais ou subsídios para a população – compromete o alcance das políticas de transporte. A sua análise reforça o argumento de Buta e Teixeira (2020) de que a governança pública deve ser capaz de integrar ações de diferentes setores e níveis de governo para produzir resultados sistêmicos, especialmente em áreas de baixa atratividade econômica, como a Amazônia.

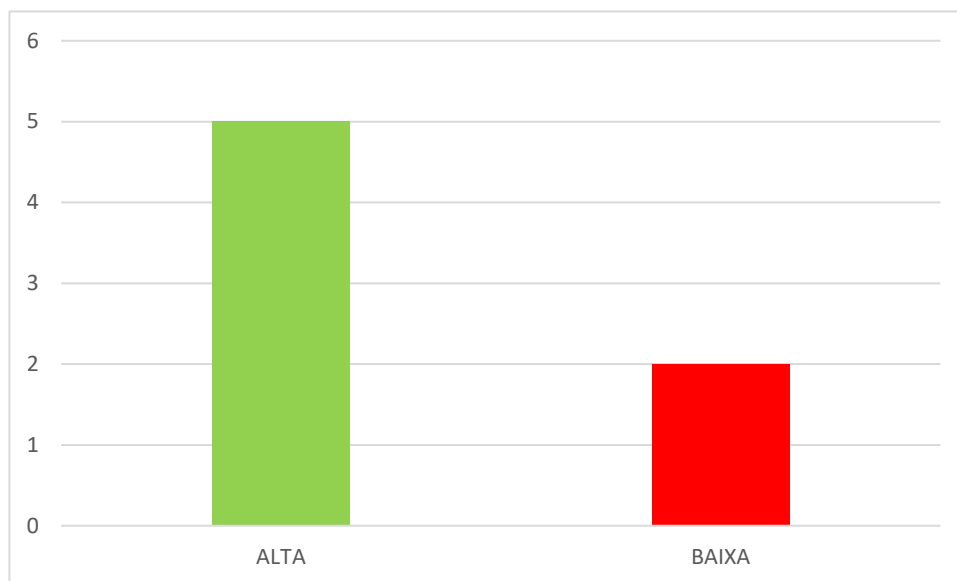
Por outro lado, o entrevistado E4 reconhece limitações do modelo tradicional de repasse de recursos para estados e municípios, o qual gera lentidão na execução das obras e perda de efetividade. Ele considera que os programas de concessão e, mais recentemente, o AmpliAR representam uma evolução positiva ao permitir maior eficiência na entrega de infraestrutura e serviços. Contudo, mesmo com esse reconhecimento, persiste a crítica ao modelo fragmentado de coordenação, que depende da capacidade local para execução. Essa visão converge com a proposta de Buta e Teixeira (2020), ao sugerir que a governança pública deve superar a fragmentação administrativa e investir em mecanismos institucionais e colaborativos que promovam a integração entre agentes públicos e privados no planejamento e implementação das políticas.

## **6.2. Participação Social**

A participação da sociedade civil nos processos decisórios referentes à governança aeroportuária é praticamente inexistente, segundo os entrevistados. As iniciativas geralmente são centralizadas e reativas, partindo do governo central ou de agentes institucionais, sem articulação com a população local ou com representantes da sociedade civil organizada.

O cenário descrito reforça a ideia de que o modelo atual de governança ainda é excludente, e que a construção de mecanismos de consulta pública, como conselhos locais e fóruns regionais, poderia ampliar a transparência e a legitimidade das políticas públicas na região (Bovaird & Löffler, 2009).

**Gráfico 4 – Grau de Importância da Participação Social**



Fonte: pesquisa de campo

A análise das entrevistas evidencia que a participação social é um fator estratégico essencial para o fortalecimento da governança pública no setor aeroespacial da Amazônia, especialmente diante de sua complexa realidade socioeconômica e geográfica. O entrevistado E5 salienta que, embora o transporte aéreo seja economicamente inacessível para grande parte da população, ele exerce papel indutor do desenvolvimento regional, conectando comunidades isoladas a serviços públicos, mercados e centros urbanos. Essa visão está alinhada à perspectiva segundo a qual a governança deve considerar a inclusão e o engajamento dos atores sociais como meio de conferir legitimidade às políticas públicas e promover justiça distributiva nos territórios mais vulneráveis.

Já para o entrevistado E6, a participação social no setor aeroespacial assume uma dimensão vital: a infraestrutura aeroportuária é frequentemente o único meio de garantir o acesso a serviços emergenciais, como evacuações aeromédicas em comunidades extremamente isoladas. Essa observação reforça o argumento de que a ausência de canais permanentes de participação pode resultar em políticas públicas insensíveis às reais necessidades da população local.

A construção de políticas eficazes requer o reconhecimento da centralidade dos usuários dos serviços públicos, sobretudo quando se trata de populações em situação de vulnerabilidade ou em contextos de difícil acesso logístico, como o amazônico.

Nesse mesmo sentido, E7 reconheceu a importância da participação da sociedade, porém ressaltou que ela é praticamente inexistente na prática, considerando baixa organização da sociedade civil. O entrevistado também, enfatizou que o modal aéreo é vital para a sobrevivência e a prestação de serviços básicos na Amazônia, especialmente em localidades isoladas, segundo ele é imprescindível para transporte de insumos, segurança pública, atendimento médico e comunicação com centros urbanos.

Por sua vez, o entrevistado E2 enfatiza a importância de ouvir diretamente a população para que as políticas públicas não sejam elaboradas de maneira distanciada da realidade. Ele critica decisões tomadas de forma centralizada e tecnocrática, sem escutar aqueles que sofrem as consequências diretas da ausência de acessibilidade aérea. Essa perspectiva ecoa os princípios da governança democrática e participativa, que devem orientar o ciclo de políticas públicas desde sua concepção até o monitoramento e a avaliação.

A escuta ativa da população não apenas fortalece a legitimidade das ações governamentais, como também contribui para a formulação de soluções mais efetivas e adaptadas às especificidades regionais.

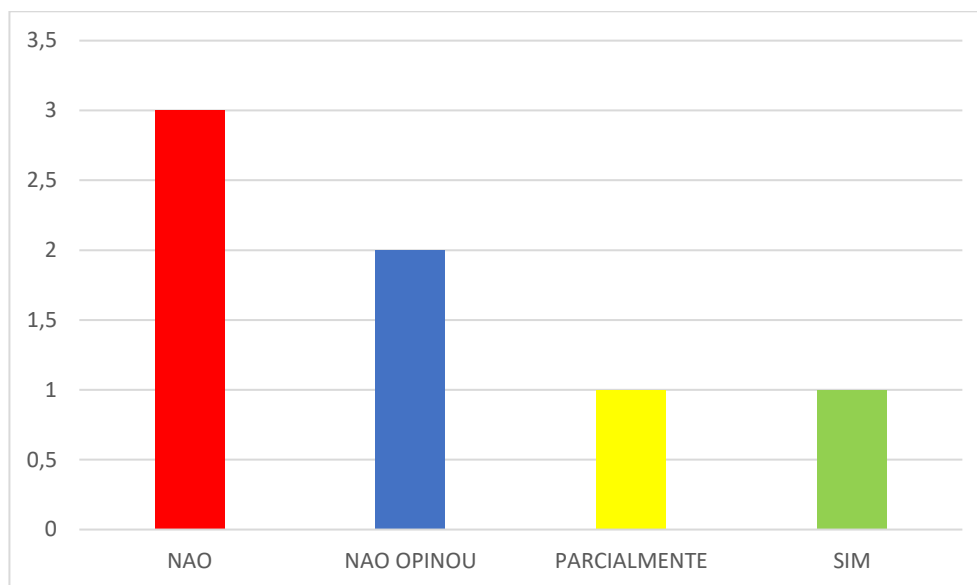
Complementando essa visão, o entrevistado E4 apresenta um modelo mais institucionalizado de participação, com a realização de audiências públicas, consultas e oficinas com stakeholders durante o processo de planejamento e concessão aeroportuária. Ele destaca também a importância de pesquisas periódicas para avaliar a efetividade das políticas adotadas, o que representa uma forma técnica de incorporar a voz dos usuários na governança do setor. Este modelo, que alia participação social com instrumentos de avaliação, está em consonância com a abordagem de Buta e Teixeira (2020), para quem a governança pública eficaz deve promover a articulação entre conhecimento técnico e participação democrática, garantindo políticas públicas mais responsivas e orientadas por evidências.

### **6.3. Capacidade Governamental**

A efetividade da ação estatal é prejudicada por fatores estruturais como a imprevisibilidade orçamentária, a escassez de recursos técnicos e humanos, e a descontinuidade das ações. A desarticulação entre a previsão orçamentária e o calendário logístico da Amazônia — em função da sazonalidade dos rios e das peculiaridades territoriais — compromete a execução das obras e ações de infraestrutura.

O entrevistado E6 salienta a importância da previsibilidade para o planejamento e execução das obras, especialmente pela COMARA. A capacidade governamental na região Norte, portanto, mostra-se insuficiente diante da complexidade e especificidade da Amazônia, o que demanda reforço institucional e adaptação dos modelos nacionais às realidades locais (Grindle, 1997).

**Gráfico 5** – Grau de efetividade das instâncias de governança



Fonte: pesquisa de campo

A análise da categoria Capacidade Governamental, conforme delineada por Buta e Teixeira (2020), revela preocupações centrais com a efetividade da ação pública na convergência de interesses diversos e na articulação entre atores institucionais. Nesse sentido, a resposta do entrevistado E6 evidencia uma fragilidade crítica: as iniciativas de governança aparecem de forma isolada, pouco articuladas e voltadas mais à exposição de problemas do que à busca de soluções integradas. A reunião citada, envolvendo diversos ministérios e órgãos, é um retrato dessa ineficiência – a FUNAI, por exemplo, não reconhece sua capacidade técnica ou orçamentária para manter pistas de pouso em território indígena, e tampouco há clareza quanto ao ente federativo responsável.

Tal cenário evidencia o baixo grau de institucionalização da governança intersetorial, o que compromete a efetividade das políticas públicas. Assim, a capacidade governamental, enquanto pilar da governança pública, depende diretamente da articulação interorganizacional e da definição clara de competências e responsabilidades.

Já o entrevistado E4 apresenta um diagnóstico mais otimista, sugerindo que, na maioria dos casos, há convergência de interesses entre governo federal e municípios, especialmente em políticas de investimento tradicional. Entretanto, ele reconhece que programas mais complexos, como o AMPLIAR e as concessões aeroportuárias, demandam maior alinhamento com os entes subnacionais e enfrentam resistência local.

A efetividade, portanto, depende da disposição dos governos locais em aderir às propostas federais, o que nem sempre ocorre de forma harmônica. Este depoimento corrobora a noção de que a capacidade governamental está condicionada não apenas à formulação técnica de políticas, mas à governança multinível e ao alinhamento político-institucional entre os entes, especialmente em contextos federativos como o brasileiro.

Por sua vez, o entrevistado E5 destaca uma evolução progressiva na consciência dos atores públicos sobre a importância da infraestrutura aeroportuária para o desenvolvimento regional. Ele observa que os interesses antes fragmentados têm convergido gradativamente, impulsionados por programas federais e ações de planejamento articuladas. Ainda assim, reconhece a necessidade de fortalecimento das capacidades locais, especialmente quanto à governança e operação dos aeroportos, além de maior sensibilização quanto à natureza coletiva do serviço aeroportuário.

Essa perspectiva ilustra a dimensão da capacidade governamental como função da articulação entre políticas nacionais e a preparação técnica dos gestores locais para executar e coordenar ações de interesse público.

Em contraponto, o entrevistado E2 adota uma postura crítica, ao destacar a ausência de uma política integrada entre os diferentes níveis de governo. Ele argumenta que a efetividade da concessão aeroportuária está comprometida pela falta de articulação entre União, estados e municípios, citando como exemplo a ausência de políticas estaduais, como a redução de ICMS de combustíveis, que impactam diretamente na operacionalização das rotas regionais. De forma similar, E7 percebe que há falhas graves na articulação de interesses, reiterando que o país enfrenta um contexto de 'Torre de Babel', com dificuldade de comunicação e cooperação entre órgãos públicos.

Essa análise reforça o entendimento de que a capacidade governamental, conforme definido por Buta e Teixeira (2020), não se restringe à execução técnica, mas à existência de uma estrutura coordenada de políticas públicas interdependentes que garantam efetividade e

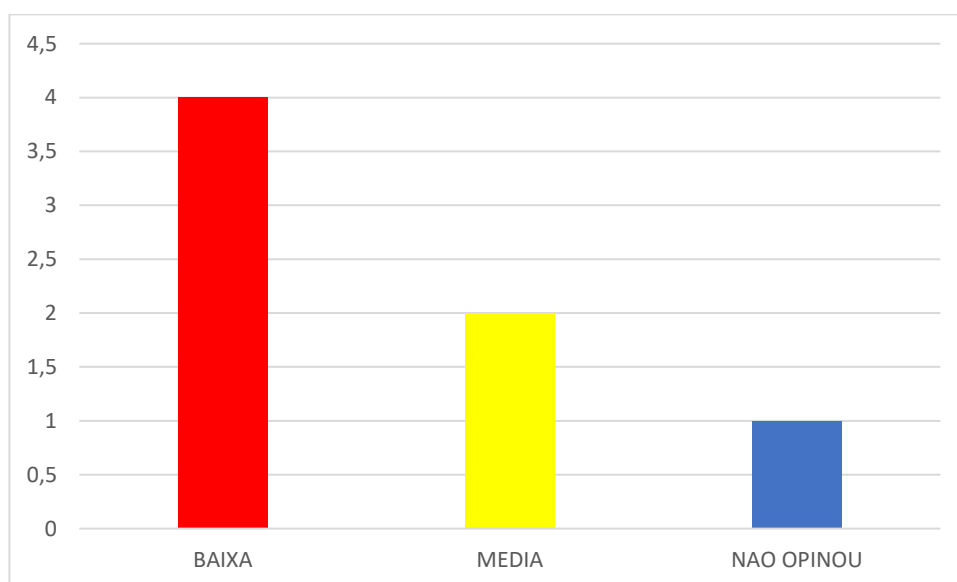
sustentabilidade à ação estatal. A ausência dessa coordenação compromete o alcance dos objetivos estratégicos da governança pública no setor aeroespacial amazônico.

#### 6.4. Monitoramento e Controle

A ausência de uma governança baseada em mecanismos eficazes de monitoramento e controle foi reiterada nas falas dos entrevistados. A falta de clareza sobre a responsabilidade pela gestão das pistas de pouso — com atribuições difusas entre a FUNAI, governos locais e Forças Armadas — revela um vácuo institucional.

A proposta de criação de um comitê interministerial que inclua instâncias de controle social, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, aparece como uma alternativa para fortalecer a responsabilização e a transparência das ações públicas no setor (O'Donnell, 1998).

**Gráfico 6** – Grau de efetividade do monitoramento e controle



Fonte: pesquisa de campo

A partir das entrevistas analisadas, observa-se uma compreensão variada entre os entrevistados sobre o papel da participação social no monitoramento e controle das ações públicas no setor aeroespacial da Amazônia, categoria estratégica definida por Buta e Teixeira (2020) como essencial para a boa governança. A manifestação do entrevistado E2 destaca com clareza que a escuta ativa da população é indispensável para o desenho e execução de políticas públicas eficientes, sobretudo em uma região com severas desigualdades de acesso e mobilidade. Ele enfatiza que sem ouvir aqueles que vivenciam os desafios locais, as soluções institucionais tendem a ser distantes e ineficazes. Essa fala está em consonância com o

entendimento de que o controle social é elemento indispensável à legitimidade das decisões públicas e à sua adaptação às realidades regionais.

Por outro lado, o entrevistado E6 revela uma percepção crítica quanto à efetividade da participação social na prática. Segundo ele, essa participação é praticamente inexistente, e as ações relacionadas ao setor aeroespacial costumam partir de iniciativas centralizadas, com pouca ou nenhuma mobilização social local.

Essa ausência de articulação entre sociedade civil e órgãos públicos compromete o papel do controle social como ferramenta de vigilância e aprimoramento contínuo da política pública, reforçando os limites de uma governança ainda verticalizada. Essa realidade confirma as limitações estruturais que afetam a capacidade de monitoramento por parte da população, sobretudo em territórios marcados pelo isolamento e pela baixa institucionalização da sociedade civil.

Em contraste, o entrevistado E4 apresenta um cenário mais institucionalizado da participação social, destacando a realização de audiências públicas, consultas e oficinas com stakeholders nos processos de concessão e no programa AMPLIAR. Ele também menciona a aplicação de pesquisas anuais como instrumento de avaliação de políticas públicas.

Essa abordagem evidencia um esforço de inclusão participativa, ainda que mediada por instrumentos formais e, muitas vezes, limitados à escuta dos setores organizados, como empresas e entes federados. Tal modelo de participação pode ser classificado como “consultiva” e revela uma tentativa de institucionalização do controle social, ainda que não plenamente deliberativa.

Por fim, os entrevistados E5 e o E3 reforçam a importância da atuação social mais próxima ao território, especialmente no que tange ao cuidado com a infraestrutura aeroportuária existente. O entrevistado E5 defende que a população local pode contribuir com ações preventivas e de fiscalização no entorno dos aeroportos, como a eliminação de focos de aves, ocupações irregulares ou cuidados básicos de saneamento local, contribuindo de forma efetiva para a sustentabilidade do serviço. Já o representante do entrevistado E3 sugere mecanismos mais amplos e estruturados, como a criação de uma agência voltada à participação cidadã na Amazônia, além da atuação de órgãos de controle, como o TCU.

Ambos os relatos sinalizam que, para além da escuta, o monitoramento e o controle exigem estruturas institucionais e envolvimento cívico contínuo, reforçando a ideia de que o controle social só é efetivo quando sustentado por políticas proativas do Estado.

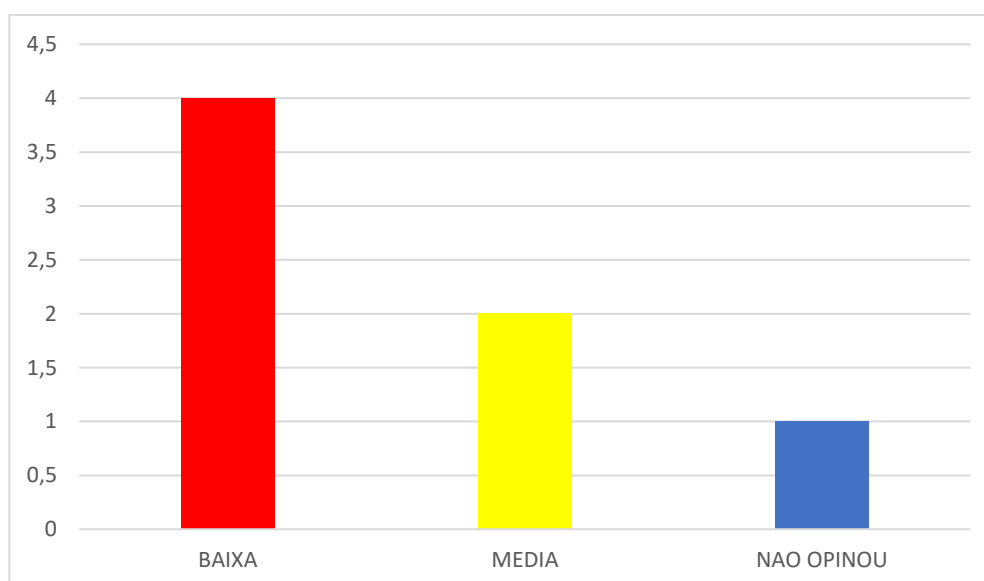
### 6.5. Condições para Governança

A governança do setor aeroespacial na região Norte é condicionada por múltiplos fatores adversos: baixa densidade populacional, precariedade da infraestrutura urbana, barreiras logísticas e ausência de mecanismos normativos claros sobre competências institucionais.

Além disso, os entrevistados destacam a existência de assimetrias institucionais entre os órgãos envolvidos: uns possuem recursos financeiros, mas carecem de competências legais ou técnicas, enquanto outros detêm expertise, mas não têm orçamento.

A criação de normativos específicos e a revisão dos marcos legais que tratam da gestão aeroportuária em terras indígenas são apontadas como condições fundamentais para o avanço da governança na região (Peters, 2012).

**Gráfico 7 - Grau de efetividade das condições de governança**



Fonte: pesquisa de campo

A análise das entrevistas sob a ótica da categoria “Condições para Governança”, conforme a abordagem de Buta e Teixeira (2020), evidencia desafios estruturais e institucionais que comprometem a efetividade da governança pública no setor aeroespacial da Amazônia. A fala do entrevistado E6 é emblemática ao expor com clareza a existência de assimetrias funcionais, nas quais atores que detêm recursos carecem de capacidade técnica ou de autorização legal, e vice-versa. Essas lacunas, que comprometem a coordenação entre os entes,

alinham-se à reflexão de Kooiman e Jentoft (2009), que destaca a necessidade de capacidades institucionais mínimas para que a governança seja viável. Além disso, o representante chama atenção para os altos custos logísticos na região, muitas vezes ignorados nos planejamentos centrais, o que reforça a inadequação orçamentária às peculiaridades locais.

Com efeito, E7 afirmou que as condições para o funcionamento das instâncias de governança não são adequadas, principalmente pela falta de recursos financeiros, técnicos e humanos, somada à centralização decisória em Brasília. O entrevistado indicou ainda uma grande assimetria. Destacou o protagonismo das Forças Armadas, especialmente a Força Aérea, e a baixa participação de outros órgãos e da iniciativa privada. Além disso, propôs a adoção de uma governança colaborativa, com maior integração entre agências públicas, além da criação de incentivos específicos para estimular a fixação de servidores qualificados na região e assegurar a continuidade administrativa.

O depoimento do entrevistado E5 também revela limitações significativas, principalmente no nível local, onde mudanças políticas frequentes nos municípios acarretam a descontinuidade da capacitação técnica e da gestão aeroportuária. A governança, nesse caso, é afetada por uma instabilidade estrutural e institucional que compromete a sustentabilidade das políticas públicas no setor, conforme destaca Peters (2010), ao defender que a continuidade institucional é elemento-chave para a eficácia da governança. O entrevistado reconhece avanços regulatórios e técnicos promovidos por instâncias federais, como ANAC e DECEA, mas considera que os investimentos em infraestrutura não têm sido acompanhados de mecanismos duradouros de operação e manutenção, limitando os efeitos de longo prazo.

Já a análise do entrevistado E4 reforça a percepção de que as condições de governança na Amazônia não podem ser tratadas com soluções padronizadas. Ele defende políticas específicas para a região, inclusive com incentivos financeiros direcionados à aviação regional. A referência ao PDAR, ainda não regulamentado, é sintomática da lacuna entre os instrumentos legais existentes e sua efetiva implementação, o que corrobora a crítica de Souza (2006) sobre a distância entre desenho institucional e capacidade operacional. O representante reconhece que as assimetrias persistem, mas demonstra uma tentativa de enfrentamento dessas disparidades por meio de articulação entre entes e atores diversos, o que representa um esforço em direção à governança adaptativa e colaborativa.

Por fim, o entrevistado E2 enfatiza que, embora o arcabouço legal e regulatório esteja estabelecido, os aspectos técnicos e, sobretudo, orçamentários ainda são inadequados às

demandas amazônicas. Ele ressalta a incoerência entre a oferta pública e a realidade socioeconômica local, demonstrando que a ausência de políticas públicas integradas nos três níveis de governo compromete o acesso da população ao transporte aéreo.

Essa análise vai ao encontro da crítica de Bovaird e Löffler (2009), segundo os quais a governança eficaz requer tanto coordenação horizontal entre órgãos quanto vertical entre níveis federativos, além de políticas sensíveis ao território. A fala do entrevistado E3 reforça o argumento ao destacar a desatenção nacional à Amazônia, evidenciando que, sem uma visão integrada e contextualizada, as condições para a governança no setor permanecerão deficientes.

### **6.6. Recomendações gerais dos entrevistados**

A análise das entrevistas evidencia, em primeiro lugar, o papel da colaboração interinstitucional como elemento estratégico essencial para a governança pública aeroportuária. O E7 defende uma governança colaborativa com integração entre agências públicas, enquanto o E3 e o E6 convergem ao propor instâncias interministeriais de coordenação, seja por meio de comitês ou conselhos permanentes.

Esse alinhamento mostra a percepção de que a fragmentação institucional dificulta a continuidade e eficácia das políticas públicas no setor. Segundo Buta e Teixeira (2020), a governança pública exige a construção de arranjos colaborativos entre diferentes níveis e órgãos do Estado, de modo a garantir a coordenação de políticas complexas e de impacto regional.

Outro aspecto central identificado é a continuidade administrativa e a sustentabilidade de políticas públicas de longo prazo. O E2 aponta a ausência de políticas permanentes de aviação regional, defendendo incentivos de exclusividade de rotas como ocorre em outros países, na Europa por exemplo, enquanto o E5 enfatiza a necessidade de gestores locais conscientes da importância da manutenção de aeródromos. Ambos revelam que a alternância política fragiliza a perenidade das ações, o que compromete o desenvolvimento sustentável da infraestrutura aeroportuária.

A governança efetiva requer estabilidade institucional e mecanismos que transcendam ciclos de governo, assegurando que os resultados se consolidem no médio e longo prazo.

No campo da participação e inclusão dos atores locais, as falas de E4 e E5 destacam a relevância de fóruns regionais e da conscientização de lideranças locais. E4 sugere instâncias similares ao consórcio nordeste, buscando diálogo mais sistêmico com a esfera federal,

enquanto E5 ressalta que a falta de envolvimento comunitário e político local resulta em falhas simples de gestão, como a ausência de sinalização básica em pistas.

Vale ressaltar que a governança pública não se restringe a arranjos institucionais formais, mas conforme defende Kettl (2002), depende da participação de atores sociais e locais na construção de legitimidade e na sustentabilidade das políticas.

Outro ponto relevante é a accountability e a transparência na gestão. O E3 defende mecanismos de acompanhamento e prestação de contas por meio de comitês interministeriais, atrelados ao aprimoramento contínuo da gestão de riscos e à aplicação de investimentos.

Essa perspectiva dialoga diretamente com os princípios da governança pública contemporânea, que exigem abertura de informações e mecanismos de controle social sobre decisões estratégicas. De acordo com Abrucio (2018), a accountability fortalece a confiança entre gestores, servidores e sociedade, constituindo um dos pilares fundamentais para o êxito das políticas públicas em geral, aplicando-se também ao setor aeroportuário.

Por fim, o elemento da inovação e adaptação às especificidades regionais emerge das falas de E3 e E5, ao destacarem soluções como o uso de hidroaviões, a descentralização dos investimentos e o fortalecimento da iniciativa privada em aeroportos secundários.

Essas abordagens demonstram a compreensão de que a Região Norte exige soluções diferenciadas, que considerem tanto suas particularidades geográficas quanto os desafios de financiamento. A governança pública no setor deve ser capaz de incorporar inovação e flexibilidade, adaptando-se às demandas locais sem perder a visão sistêmica de desenvolvimento.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pública no setor aeroespacial amazônico revela, de forma sistemática, fragilidades nas condições estruturais que sustentam os mecanismos de coordenação, articulação e efetividade entre os atores envolvidos. Os dados da pesquisa evidenciam significativas assimetrias técnicas, legais e orçamentárias entre os entes federativos, o que compromete a efetividade dos arranjos interinstitucionais (Peters, 2012). Essa condição é especialmente crítica na porção amazônica da Região Norte, onde a infraestrutura aeroportuária não se constitui apenas como equipamento urbano, mas como vetor fundamental para garantir conectividade, assistência médica, acesso a serviços públicos e desenvolvimento socioeconômico.

Em relação à categoria "Condições para Governança", conforme tipologia de Buta e Teixeira (2020), constata-se que o cenário atual é marcado por uma predominância de avaliações baixas quanto à adequação das condições legais, técnicas e orçamentárias para o pleno funcionamento das instâncias de governança. Três dos entrevistados apontaram a efetividade como baixa e dois como média, o que reforça o diagnóstico de que os instrumentos legais existentes não têm sido suficientes para garantir a coordenação federativa, tampouco para superar o déficit de capacidades institucionais locais (Kaufmann et al., 2005).

A categoria "Capacidade Governamental" revelou também entraves significativos na convergência de interesses entre os diversos níveis de governo. O caso das pistas de pouso em terras indígenas, relatado em reunião interministerial e reproduzido na presente pesquisa, ilustra a fragmentação de competências e a ausência de definição clara sobre incumbências operacionais, revelando, como destaca Ansell (2020), uma deficiência nos mecanismos colaborativos de inclusão fundamentais à governança pública contemporânea.

O componente "Participação" apresenta avanços limitados, com percepções divididas entre os entrevistados. Apesar de iniciativas formais como audiências e consultas públicas no âmbito do Ministério de Portos e Aeroportos, a maior parte das falas aponta para uma participação ainda incipiente, pouco sistematizada e, sobretudo, pouco incorporada aos processos decisórios e de avaliação de políticas (Fung, 2006). Isso distancia a governança amazônica de modelos democráticos e responsivos que prezam pelo protagonismo da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas.

Quanto à dimensão "Monitoramento e Controle", nota-se uma baixa institucionalização dos instrumentos de controle social sobre a ação estatal no setor. Embora haja reconhecimento

da importância da sociedade local no monitoramento informal — especialmente relacionado à conservação de aeroportos e mitigação de riscos —, como aponta um dos entrevistados, os mecanismos formais de accountability, transparência e participação estruturada ainda são frágeis. A ausência de conselhos gestores locais ou instâncias regionais de monitoramento reforça o diagnóstico de déficit democrático no setor, enfraquecendo a incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre essas políticas conforme defende Avritzer (2008).

O Programa AmpliAR, instituído pela Portaria nº 373/2025, surge como uma resposta recente a esses desafios, ao propor parcerias com a iniciativa privada e reorganizar a gestão aeroportuária em regiões remotas. No entanto, a pesquisa aponta que tal iniciativa ainda carece de abrangência, efetividade e sustentabilidade, especialmente diante das barreiras político-administrativas locais, como a rotatividade de operadores municipais a cada ciclo eleitoral, o que compromete a continuidade administrativa e a preservação de capacidades técnicas (Bresser-Pereira, 2001).

O Plano Aeroviário Nacional 2024 (PAN 24) traz diretrizes importantes para o reordenamento da malha aérea nacional, mas carece de detalhamento e ação integrada no tocante às particularidades da Amazônia. A Nota Técnica nº 108/2024 indica diagnósticos precisos sobre os entraves logísticos e operacionais da aviação regional, mas os próprios entrevistados reforçam que, sem orçamento direcionado e gestão descentralizada qualificada, os planos tendem a permanecer inócuos, configurando-se como políticas públicas de papel.

A análise documental da orientação da AGU à FUNAI evidencia outro ponto crítico da governança: a indefinição de responsabilidades sobre a manutenção de pistas de pouso em terras indígenas, o que impede ações coordenadas entre órgãos como a própria FUNAI, o Ministério da Saúde, o MPO e o Comando da Aeronáutica. Tal cenário ilustra o que Peters (2010) define como "falha de sobreposição jurisdicional", onde múltiplos órgãos têm responsabilidades concorrentes, mas nenhum assume a liderança institucional.

No plano da gestão de riscos e desenvolvimento sustentável, o predomínio de ações emergenciais em detrimento de planejamentos estruturantes revela um modelo de governança reativo e pouco resiliente. Conforme destacado por Rhodes (2017), a governança pública eficaz requer, além de redes cooperativas, previsibilidade e estabilidade nos fluxos decisórios e financeiros. A pesquisa evidencia que tais atributos ainda estão ausentes no contexto amazônico, o que compromete a perenidade das políticas aeroportuárias na região.

Diante do exposto, conclui-se que a governança pública do setor aeroespacial na Amazônia brasileira enfrenta entraves estruturais que transcendem a questão técnica, revelando desafios político-institucionais e culturais. A superação dessas barreiras exige não apenas a ampliação dos recursos financeiros e técnicos, mas sobretudo a institucionalização de modelos participativos, integrativos e adaptativos de governança, conforme propõem Buta e Teixeira (2020), bem como autores como Pierre e Peters (2005), que defendem abordagens policêntricas e colaborativas como caminhos viáveis para contextos complexos e periféricos como o amazônico.

Este estudo teve como objetivo analisar os desafios da governança pública no planejamento da infraestrutura aeroportuária da Região Norte do Brasil, com ênfase na articulação entre os atores institucionais envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas para o setor. Por meio de entrevistas com representantes estratégicos de órgãos como a Polícia Federal, ANAC, Ministério de Portos e Aeroportos, Presidência da República e Comando da Aeronáutica foi possível mapear percepções, entraves e potencialidades relacionados à efetividade da coordenação interinstitucional, à assimetria de capacidades entre os entes federativos, à fragilidade dos mecanismos de participação social e à incipiente integração entre planejamento setorial e desenvolvimento regional.

Os resultados revelaram que, embora existam iniciativas em curso, como o Programa AmpliAR, voltadas à modernização e concessão de aeroportos regionais, os entrevistados convergem na avaliação de que a coordenação entre os diversos stakeholders da governança aeroportuária ainda é limitada. Faltam instrumentos eficazes de articulação federativa, como conselhos interministeriais permanentes e planos integrados de ação, capazes de alinhar políticas públicas com foco na redução das desigualdades regionais e na ampliação do acesso aos serviços aéreos em territórios de baixa densidade econômica e alta vulnerabilidade logística.

Outro achado importante refere-se à assimetria de capacidades institucionais observada nos níveis local e estadual, especialmente na Amazônia Legal. A escassez de recursos humanos qualificados, limitações técnico-operacionais e baixa capacidade de investimento são barreiras apontadas como crônicas pelos gestores entrevistados. Tais fatores dificultam a absorção de políticas públicas descentralizadas e fragilizam a implementação dos investimentos previstos em programas federais, exigindo maior atenção da União na construção de capacidades subnacionais, conforme defende Peci (2024) ao tratar da ação das agências reguladoras no Brasil.

A participação social também foi destacada como um elemento ainda incipiente no planejamento aeroportuário regional. Apesar da previsão de audiências e consultas públicas em programas como o AmpliAR, os entrevistados apontam que essas práticas, quando ocorrem, raramente refletem uma escuta qualificada das populações locais. Há necessidade de institucionalizar mecanismos de consulta continuada, principalmente em territórios vulneráveis, onde a população depende fortemente do transporte aéreo para o acesso a serviços essenciais. Como destaca Farah (2000), é necessária a busca por novas formas de entrega do serviço público que dão ênfase a participação e descentralização, promovendo a democratização dos processos de implementação e controle das políticas públicas.

Entre os benefícios apontados, observa-se que a aviação regional tem papel decisivo no desenvolvimento local, promovendo conectividade, circulação de bens, mobilidade de profissionais de saúde e educação, além de atuar como vetor de integração nacional. Os entrevistados reforçam a importância da aviação como instrumento estratégico para a soberania, segurança e equidade territorial na Região Norte. Tais constatações vão ao encontro da perspectiva de Bovaird (2005), para quem políticas públicas eficazes demandam uma visão territorializada e responsiva às necessidades específicas dos territórios.

Com base nos achados da pesquisa, uma proposta de Produto Técnico-Tecnológico (PTT) são sugeridas. O PTT proposto consiste na elaboração de um Manual de Governança, voltado ao fortalecimento da Governança Pública Aeroportuária na Região Norte. O intuito será o de reunir ações estruturantes articuladas em torno de três eixos, tais como, a coordenação interfederativa e interinstitucional, o fortalecimento da capacidade institucional e técnica local e o fomento à conectividade aérea e à acessibilidade regional.

Vale ressaltar, que a pesquisa apresenta limitações, sobretudo quanto à concentração do recorte geográfico na Região Norte e à natureza qualitativa dos dados, oriundos de entrevistas sem pretensão de generalização estatística. Recomenda-se, portanto, a ampliação do estudo em pesquisas futuras, incluindo análises comparativas com outras regiões do país e aprofundamentos quantitativos sobre o impacto socioeconômico da aviação regional em áreas de difícil acesso.

Em suma, este estudo evidencia que os desafios da governança pública no setor aeroportuário da Região Norte estão fortemente relacionados à fragmentação institucional, à desigualdade federativa e à fragilidade dos mecanismos de coordenação e participação. Para superar tais entraves, é essencial que o governo federal reforce seu papel de articulador

estratégico, promovendo a integração entre políticas setoriais, fortalecimento das capacidades locais e ampliação da escuta ativa da sociedade. Afinal, como afirma Ansell (2020), a governança colaborativa só se efetiva quando baseada na confiança, na transparência e na inclusão de todos os atores relevantes na arena pública decisória.

## **8. PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO**

### **8.1. Descrição geral do produto.**

O Produto Técnico-Tecnológico (PTT) proposto consiste em uma minuta de decreto presidencial, materializada sob a forma de um Manual de Governança Pública Aeroportuária da Região Norte, cujo objetivo é subsidiar a formulação e o aprimoramento da política pública de governança aeroespacial amazônica. A estrutura normativa proposta busca estabelecer atribuições claras, arranjos cooperativos interinstitucionais e mecanismos de integração federativa, em consonância com as peculiaridades geográficas, sociais e econômicas da região.

A concepção do produto resulta das pesquisas empreendidas no âmbito da Dissertação de Mestrado Profissional em Administração Pública, que teve como propósito analisar e propor alternativas de aperfeiçoamento da governança pública no setor aeroportuário da Região Norte, considerando, de modo especial, a precariedade da infraestrutura aeroportuária e as dificuldades logísticas enfrentadas pelas comunidades locais.

Desse modo, o produto assume natureza propositiva e instrumental, oferecendo subsídios técnicos e conceituais que poderão orientar a tomada de decisão governamental em níveis estratégicos. Reconhece-se, contudo, que sua efetivação dependerá de etapas complementares — desde a manifestação favorável dos órgãos da alta administração pública federal até sua apreciação e aprovação pela Casa Civil e pela Presidência da República.

A elaboração do manual fundamenta-se na integração entre a teoria da governança pública e a prática administrativa, consolidando-se como um instrumento de política pública inovador, voltado ao fortalecimento da capacidade estatal de coordenação intergovernamental e de articulação entre os diversos atores públicos e privados que compõem o sistema aeroportuário da região norte.

### **8.2. Base teórica utilizada.**

A fundamentação teórica do PTT apoia-se na literatura contemporânea sobre governança pública, arranjos institucionais colaborativos e modernização do Estado, articulando autores como Bresser-Pereira (2001), Kettl (2002), Peters (2010), Leite (2016), Rhodes (2017) e Buta e Teixeira (2020), que tratam a governança orientada pela cooperação, accountability e coordenação de stakeholders.

No contexto brasileiro, as contribuições de Abrucio (2010) e Cavalcante e Pires (2018) são particularmente relevantes, ao destacarem a importância da governança multinível e da

gestão interorganizacional no fortalecimento das políticas públicas. Tais referenciais são essenciais para compreender as especificidades da atuação estatal em territórios de alta complexidade socioambiental, como a Amazônia.

Com base na análise da legislação vigente, o produto propõe a consolidação de diretrizes normativas voltadas à estruturação de mecanismos de governança aeroportuária adaptados à realidade amazônica, buscando conciliar eficiência administrativa, sustentabilidade e inclusão social.

O referencial teórico ancora-se, também, na teoria do Estado Neo-Weberiano, que representa uma evolução da New Public Management (NPM) ao incorporar práticas de gestão modernas sem abandonar o princípio da legalidade e a centralidade do interesse público (Leite, 2016). Essa abordagem é particularmente adequada ao contexto analisado, uma vez que a transição do modelo de gestão aeroportuária brasileiro — marcada pelo avanço das concessões privadas — exige arranjos híbridos de governança que combinem regulação estatal, participação social e eficiência operacional (Vicente, 2015).

Além disso, reflexões sobre o contexto socioeconômico amazônico da região norte do Brasil, com destaque para a dispersão territorial, baixa densidade demográfica e dependência de modais aéreos para o acesso a serviços essenciais (IBGE, 2023), reforçam a urgência de um modelo de governança que promova conectividade, acessibilidade e desenvolvimento regional. A aviação regional, nesse sentido, constitui vetor estratégico de integração nacional e fortalecimento da soberania sobre áreas de fronteira e de difícil acesso.

### **8.3. Relevância do produto**

#### **8.3.1. Complexidade e Aderência**

A formulação de um manual técnico acompanhado de minuta de decreto presidencial representa tarefa de elevada complexidade, não apenas por envolver conteúdo de natureza jurídica e administrativa, mas também por demandar articulação interinstitucional e legitimidade política. A proposta requer o engajamento de diferentes atores — públicos e privados — e a integração de visões técnicas, ambientais, econômicas e sociais.

A temática demonstra plena aderência à área de concentração do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas, inserindo-se na linha de pesquisa Gestão de Políticas Públicas, e mantém correspondência com diretrizes nacionais de planejamento e desenvolvimento, como o Plano Plurianual 2024–2027 (Lei nº 14.802/2024) e

o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 3), que prioriza investimentos em infraestrutura e conectividade regional.

### **8.3.2. Potencial inovador**

O produto é dotado de caráter inovador, uma vez que propõe um novo arranjo normativo de governança pública aeroportuária voltado à realidade amazônica, integrando princípios de eficiência, transparência, descentralização e participação federativa. A minuta de decreto busca institucionalizar a Coordenação Interfederativa de Governança Aeroportuária Amazônica (CIGAA) e um Fundo de Investimento em Infraestrutura Aeroportuária Amazônica (FIIAA), configurando instrumentos inéditos de governança e financiamento do setor.

Tais mecanismos reforçam o papel estratégico do Estado enquanto indutor de desenvolvimento regional equilibrado, ao mesmo tempo em que abrem espaço para a cooperação técnica e financeira com atores privados e internacionais, de forma alinhada às boas práticas de governança pública defendidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2019).

### **8.3.3. Aplicabilidade**

A aplicabilidade potencial do produto é ampla. Uma vez convertido em decreto presidencial, o instrumento possuirá força normativa e caráter vinculante, direcionando a atuação de órgãos e entidades públicas relacionadas ao setor aeroportuário e à infraestrutura amazônica.

Do ponto de vista administrativo e operacional, o manual que acompanha a minuta servirá como referência técnica para gestores públicos, oferecendo diretrizes metodológicas para a implementação de práticas de governança colaborativa, monitoramento de resultados e avaliação de desempenho institucional.

Embora a tramitação e aprovação do decreto exijam processos decisórios complexos e análises jurídicas por parte dos órgãos centrais da Presidência da República, sua adoção poderá inspirar novos modelos de governança territorializados, ajustados a outras regiões do país, especialmente aquelas com desafios de conectividade e logística similares.

### **7.3.4 Impacto Potencial**

O impacto potencial do produto abrange diferentes níveis de governo e segmentos institucionais. No plano federal, espera-se fortalecer a capacidade de coordenação entre

Ministério de Portos e Aeroportos, Comando da Aeronáutica, Secretaria de Aviação Civil, Infraero, ANAC e governos estaduais e municipais da Região Norte.

No plano regional, o produto visa democratizar o acesso aéreo das populações locais, fomentar o turismo, dinamizar as cadeias produtivas locais e atrair investimentos em infraestrutura aeroportuária, com impactos diretos sobre a integração logística e o desenvolvimento econômico da Região Norte.

Em síntese, o produto técnico-tecnológico constitui um instrumento de inovação administrativa e de fortalecimento da governança pública aeroportuária, orientado por princípios de legalidade, eficiência e equidade territorial, contribuindo para o avanço da gestão pública brasileira em contextos de alta complexidade socioambiental.

#### **8.4. Documentos comprobatórios e evidências.**

Os principais documentos comprobatórios que embasam e legitimam o PTT incluem:

Plano Aeroviário Nacional – PAN 2024 (Ministério de Portos e Aeroportos);

Portaria nº 373, de 10 de junho de 2025 – que institui o Programa AmpliAR;

Portaria nº 605, de 5 de dezembro de 2024 – sobre a Política Nacional de Aviação Regional Sustentável;

Nota Técnica nº 108/2024 – sobre condicionantes de infraestrutura aeroportuária em terras indígenas; e

Entrevistas semiestruturadas com sete autoridades estratégicas no setor aeroespacial.

#### **8.5. Manual de Governança Pública Aeroportuária da Região Norte**

##### **OBJETIVO**

Este Manual estabelece diretrizes, princípios e procedimentos que orientem a governança pública da infraestrutura aeroportuária na Região Norte, promovendo a integração entre os diversos atores institucionais, a eficiência administrativa e a sustentabilidade das operações aeroportuárias. Fundamenta-se em pesquisa empírica desenvolvida entre 2023 e 2025, que envolveu entrevistas com gestores, técnicos e especialistas da aviação regional

amazônica, análise documental e revisão de literatura acadêmica (Peters, 2010; Kaufmann et al., 2005; Buta & Teixeira, 2020).

## **APLICAÇÃO**

Aplica-se aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, aos entes estaduais e municipais envolvidos na gestão aeroportuária, bem como às concessionárias, operadores privados e parceiros estratégicos que integrem o sistema aeroportuário da Região Norte.

## **DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA AEROPORTUÁRIA NA REGIÃO NORTE**

A governança aeroportuária na Região Norte enfrenta desafios estruturais relacionados à infraestrutura física, às características geográficas e climáticas singulares da Amazônia e à escassez de recursos técnicos e humanos. O modelo federativo brasileiro impõe assimetria de competências e limitações orçamentárias (Peters, 2012), resultando em baixa efetividade na articulação entre órgãos federais, estaduais e municipais. A região apresenta extensas áreas fluviais e baixa densidade demográfica, o que amplia os custos logísticos e compromete a regularidade das operações aéreas.

Além disso, as condições climáticas — marcadas por alta umidade, chuvas intensas e variações de visibilidade — demandam soluções tecnológicas específicas para manutenção, segurança e gestão aeroportuária. O diagnóstico revela que muitos aeroportos regionais operam com infraestrutura precária, pistas não pavimentadas e ausência de equipamentos de navegação modernos.

O presente manual propõe um modelo de governança pública voltado para o planejamento aeroportuário na porção amazônica da região norte, orientado pela criação de arranjos interfederativos, transparência, accountability e planejamento baseado em evidências. As diretrizes principais incluem:

- Fortalecimento da coordenação entre União, Estados e Municípios;
- Criação de Comitês Regionais de Governança Aeroportuária (CRGA);
- Integração de dados e interoperabilidade entre ANAC, DECEA, INFRAERO e governos locais;
- Inclusão das comunidades amazônicas e povos tradicionais nos conselhos consultivos; e
- Implementação de políticas de sustentabilidade e adaptação climática.

Sugere-se a criação do Comitê Interfederativo de Governança Aeroportuária da Amazônia (CIGAA), vinculado à Presidência da República, responsável pela coordenação estratégica das políticas aeroportuárias regionais. O comitê deverá integrar câmaras temáticas para:

- Melhoria da Infraestrutura Aeroportuária ;
- Aumento de Operações Regionais, por meio da melhoria de mobilidade por meio do transporte aéreo;
- Inovação e Sustentabilidade;
- Segurança Operacional e Defesa Aeroespacial;
- Governança de Dados e Transparência;
- Instituir o CIGAA por decreto presidencial;
- Criar um fundo de investimento em infraestrutura aeroportuária amazônica;
- Implementar programas de capacitação para gestores locais em parceria com a ENAP e universidades federais;
- Aperfeiçoar indicadores de desempenho e relatórios anuais de governança aeroportuária.
- Promover a digitalização e interoperabilidade dos dados de tráfego e manutenção; e
- Adotar políticas de mitigação de impactos climáticos e geográficos sobre infraestrutura aeroportuária.

A governança aeroportuária na Região Norte constitui um pilar essencial para o desenvolvimento econômico, a integração territorial e a promoção da equidade regional. O presente manual propõe instrumentos e estruturas institucionais que possibilitam a consolidação de um modelo colaborativo e eficiente de gestão pública, em consonância com os princípios do Decreto nº 9.203/2017 e das boas práticas de governança (TCU, 2020).

## **DIRETRIZES DE GOVERNANÇA AEROPORTUÁRIA**

A formulação das diretrizes de governança pública aeroportuária para a Região Norte exige a compreensão da complexidade territorial, social e institucional que caracteriza a região. O modelo proposto adota a perspectiva da governança pública de Buta e Teixeira (2020), em que a coordenação entre diferentes níveis de governo e setores é essencial para garantir resultados efetivos. A governança pública aeroportuária, neste contexto, deve ser compreendida como um sistema de relações interdependentes, no qual as instituições públicas e privadas compartilham responsabilidades, riscos e benefícios na gestão do transporte aéreo regional.

As diretrizes centrais deste manual estão ancoradas em quatro eixos estruturantes: (a) fortalecimento da coordenação interfederativa, (b) promoção da transparência e accountability, (c) consolidação da governança baseada em evidências e (d) incorporação de práticas de sustentabilidade e inovação tecnológica. O primeiro eixo visa reduzir as assimetrias institucionais observadas entre os entes federativos e criar mecanismos de pactuação de competências e metas comuns (Kaufmann et al., 2005). O segundo eixo enfatiza a necessidade de aprimorar os instrumentos de controle social e monitoramento, por meio da publicação periódica de relatórios de desempenho e indicadores de gestão (TCU, 2020).

O terceiro eixo — governança baseada em evidências — pressupõe o uso de informações técnicas, estudos de demanda e projeções econômicas para orientar decisões sobre investimentos e manutenção aeroportuária (OCDE, 2019). Finalmente, o eixo da sustentabilidade envolve a adoção de medidas voltadas à mitigação dos impactos ambientais e climáticos sobre a infraestrutura, considerando as condições particulares de umidade, sazonalidade e isolamento logístico da Região Norte. Tais diretrizes integram-se às políticas de integração nacional e conectividade, sendo fundamentais para o fortalecimento do Estado e a promoção do desenvolvimento regional.

## **ESTRUTURA INSTITUCIONAL PROPOSTA**

A estrutura de governança pública aeroportuária proposta adota um modelo matricial de articulação entre os diferentes níveis governamentais e setores estratégicos. O eixo central desse arranjo é o Comitê Interfederativo de Governança Aeroportuária da Amazônia (CIGAA), instância responsável pela coordenação estratégica, articulação de políticas e deliberação sobre investimentos prioritários. O CIGAA deverá estar vinculado à Presidência da República, que devido sua transversalidade e capilaridade deve ser o Órgão de coordenação principal, atuando em colaboração com os Ministérios de Portos e Aeroportos, Planejamento, Defesa e Meio Ambiente, além de agências reguladoras e instituições de pesquisa.

Essa estrutura propõe a criação de Câmaras Técnicas Temáticas voltadas a quatro dimensões essenciais: (a) Infraestrutura e Operações Regionais, (b) Inovação e Sustentabilidade, (c) Segurança Operacional e Defesa Aeroespacial e (d) Governança de Dados e Transparência. Cada câmara deve funcionar como espaço de cooperação técnica e deliberação, promovendo o intercâmbio de boas práticas e o acompanhamento de indicadores

específicos. Essa divisão temática permite lidar com a complexidade dos desafios amazônicos de forma especializada e coordenada.

A estrutura institucional ainda contempla conselhos consultivos com a participação de universidades federais, comunidades tradicionais, organizações da sociedade civil e setor privado. Essa abertura participativa visa fortalecer a legitimidade das decisões e assegurar que as políticas aeroportuárias reflitam as necessidades regionais e os princípios da gestão pública democrática (Fung, 2006; Avritzer, 2008). Assim, a governança aeroportuária deixa de ser apenas um exercício burocrático e passa a constituir um mecanismo efetivo de coordenação institucional e promoção do valor público.

## **RECOMENDAÇÕES ESTRATÉGICAS**

Com base nas diretrizes e na estrutura institucional delineadas, são apresentadas recomendações estratégicas voltadas à implementação prática da governança pública aeroportuária na Região Norte. A primeira delas consiste na formalização do CIGAA por meio de decreto presidencial, o que garantiria respaldo jurídico e político à sua atuação. A segunda recomendação propõe a criação de um fundo de investimento em infraestrutura aeroportuária amazônica, destinado à manutenção, ampliação e modernização dos aeroportos regionais, com prioridade para localidades de difícil acesso.

Outra medida essencial refere-se à capacitação de gestores e técnicos locais. A qualificação continuada, realizada em parceria com a ENAP e as universidades federais da região, é indispensável para o fortalecimento da capacidade estatal e para a adoção de práticas gerenciais modernas (Bovaird & Löffler, 2013). O investimento em capital humano deve ser acompanhado pela criação de um sistema integrado de informações aeroportuárias, que permita a interoperabilidade entre órgãos públicos e a análise em tempo real de dados operacionais, meteorológicos e logísticos.

Adicionalmente, recomenda-se o aperfeiçoamento de indicadores de desempenho e publicidade dos relatórios anuais de governança, com base em padrões internacionais de mensuração (ISO 31000; OECD, 2019). Esses instrumentos devem servir tanto para orientar decisões estratégicas quanto para fortalecer a transparência perante a sociedade. Por fim, a adoção de políticas de mitigação dos impactos climáticos — como a melhoria dos sistemas de drenagem e o uso de materiais resilientes — é crucial para assegurar a continuidade das operações aeroportuárias em condições adversas.

## **GESTÃO DE RISCOS E CONTINUIDADE OPERACIONAL**

A gestão de riscos é componente essencial da governança.

Deverá ser adotada metodologia compatível com o Guia de Gestão de Riscos da CGU (Portaria nº 1.089/2018), contemplando:

I – Identificação, análise e priorização de riscos de natureza operacional, climática, financeira, tecnológica e regulatória;

II – Elaboração de Planos de Continuidade Operacional (PCO) para aeroportos estratégicos, assegurando o funcionamento mínimo em situações emergenciais;

III – Integração com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e com planos estaduais e municipais de contingência;

IV – Registro e monitoramento dos riscos em sistema eletrônico unificado, sob supervisão do CIGAA; e

V – Capacitação de gestores e operadores para resposta a incidentes críticos.

A gestão de riscos deve ser incorporada ao ciclo de planejamento, execução e monitoramento de todas as ações do programa.

## **MECANISMOS DE MONITORAMENTO E NORMAS DE TRANSPARÊNCIA**

O monitoramento contínuo garantirá a aderência dos aeroportos às normas do Manual e às boas práticas de governança.

São mecanismos essenciais:

I – Sistema de Monitoramento Integrado (SMI), gerido pela Casa Civil, para acompanhamento em tempo real de projetos e contratos;

II – Auditorias periódicas conduzidas pela ANAC, CGU e pelos órgãos de controle interno dos Ministérios;

III – Relatórios semestrais de conformidade encaminhados ao CIGAA;

IV – Plataforma digital de indicadores, com painéis interativos para análise de desempenho e alertas automáticos de risco;

V – Mecanismo de feedback contínuo, permitindo a proposição de melhorias por parte dos gestores locais.

No que tange a governança aeroportuária será adotado o princípio da transparência ativa, mediante:

I – Disponibilização pública, em portal eletrônico, de dados sobre contratos, investimentos, convênios, indicadores de desempenho e relatórios anuais;

II – Publicação do Painel de Governança Aeroportuária da Amazônia, com informações georreferenciadas de cada aeroporto;

III – Cumprimento das diretrizes da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da Lei nº 13.709/2018 (LGPD);

IV – Participação da sociedade civil, por meio de conselhos consultivos e audiências públicas;

V – Elaboração de relatórios de gestão anuais submetidos à Casa Civil e ao Tribunal de Contas da União.

## **INDICADORES DE DESEMPENHO E AVALIAÇÃO DE RESULTADOS**

A governança pública aeroportuária deve adotar indicadores quantitativos e qualitativos estruturados em quatro dimensões:

I – Eficiência Operacional: tempo médio de embarque/desembarque, regularidade de voos, taxa de ocupação de pátios e terminais;

II – Efetividade Econômica: custo operacional por passageiro, receita aeroportuária própria, impacto econômico regional;

III – Sustentabilidade e Inovação: redução de consumo energético, manejo de resíduos, uso de tecnologias limpas;

IV – Governança e Transparência: cumprimento de metas, grau de execução orçamentária e avaliação dos usuários.

Os indicadores deverão ser consolidados anualmente no Relatório de Governança Aeroportuária (RGA), elaborado pelo CIGAA e publicado no portal institucional.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pública aeroportuária na Região Norte representa um desafio multidimensional que envolve não apenas a gestão técnica da infraestrutura, mas também a articulação institucional, a sustentabilidade ambiental e a promoção da equidade territorial. A Região Norte, pela sua extensão, diversidade cultural e relevância estratégica, requer um modelo de governança que supere a fragmentação administrativa e promova a integração efetiva entre os entes federativos. O manual aqui apresentado busca contribuir para a consolidação dessa visão integradora, fundamentada nos princípios da governança pública contemporânea.

A efetividade da governança aeroportuária dependerá, sobretudo, do compromisso político das instituições envolvidas e da capacidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo. É necessário que a União exerça papel de liderança articuladora, principalmente por meio da figura da Presidência da República, ao passo que os estados e municípios assumam responsabilidades proporcionais às suas capacidades administrativas. O fortalecimento das instâncias de participação social e a criação de mecanismos de avaliação contínua também são fundamentais para a sustentabilidade do modelo proposto.

Em síntese, este manual reforça que a governança pública aeroportuária na Região Norte deve ser entendida como instrumento de coesão nacional, integração logística e promoção de cidadania. Sua implementação requer planejamento de longo prazo, comprometimento institucional e investimento em conhecimento técnico, em consonância com as diretrizes da Administração Pública voltadas à eficiência, transparência e criação de valor público (Osborne, 2010).

### 8.6. Minuta de Decreto Presidencial

**DECRETO Nº \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2025.**

Institui o Comitê Interfederativo de Governança Aeroportuária da Amazônia (CIGAA), cria o Manual de Governança Pública Aeroportuária da Região Norte, o Fundo de Investimento em Infraestrutura Aeroportuária Amazônica (FIIA) e estabelece suas competências, composição, estrutura de governança e diretrizes para a aplicação de recursos.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, e demais disposições legais aplicáveis,

DECRETA:

## **CAPÍTULO I**

### **DA INSTITUIÇÃO E FINALIDADES**

Art. 1º Fica instituído o Comitê Interfederativo de Governança Aeroportuária da Amazônia — CIGAA, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de coordenar, articular e propor diretrizes estratégicas para a governança da infraestrutura aeroportuária na Região Norte, em consonância com as políticas federais de integração territorial e desenvolvimento regional.

Art. 2º Fica criado, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, o Manual de Governança Pública Aeroportuária da Região Norte, com o objetivo de estabelecer diretrizes, princípios e instrumentos para o fortalecimento da gestão integrada, da eficiência operacional e da transparência nos aeroportos situados na região norte.

Art. 3º Fica criado, como fundo especial, o Fundo de Investimento em Infraestrutura Aeroportuária Amazônica — FIIA, com o objetivo de financiar obras, reformas, manutenção, aquisição de equipamentos de navegação, capacitação técnica e projetos de inovação e adaptação climática voltados à infraestrutura aeroportuária da Região Norte.

§1º O FIIA será gerido por um Comitê Gestor e terá conta específica no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

§2º Os recursos do FIIA serão aplicados exclusivamente nas finalidades previstas no caput deste artigo.

## **CAPÍTULO II**

### **DA COMPOSIÇÃO DO CIGAA E COMPETÊNCIAS**

Art. 4º O CIGAA terá a seguinte composição:

- I — Presidência: Casa Civil da Presidência da República;
- II — Membros natos: Ministérios do Planejamento, Defesa, Portos e Aeroportos, Meio Ambiente e Ciência, Tecnologia e Inovação;
- III — Agências e órgãos federais: ANAC, DECEA, AEB, INPE e INFRAERO;

IV — Representantes estaduais: indicados pelos Governos dos Estados pertencentes a Região Norte;

V — Representantes municipais e da sociedade civil: universidades, conselhos regionais e organizações sociais.

Art. 5º Compete ao CIGAA:

I — Elaborar a Estratégia Regional de Governança Aeroportuária da Amazônia;

II — Priorizar investimentos e projetos financiáveis pelo FIIA;

III — Propor mecanismos de pactuação interfederativa;

IV — Aprovar indicadores de desempenho e relatórios de gestão;

V — Supervisionar e avaliar as ações financiadas pelo FIIA.

### **CAPÍTULO III**

#### **DO FUNDO DE INVESTIMENTO (FIIA)**

Art. 6º O Comitê Gestor do FIIA será composto por representantes indicados pelo CIGAA, pelo Ministério do Planejamento e por órgãos técnicos das agências reguladoras, conforme definido em regimento interno.

Art. 7º São fontes de recursos do FIIA:

I — Dotações orçamentárias anuais;

II — Transferências de programas federais e organismos multilaterais;

III — Contrapartidas de estados, municípios e parceiros privados;

IV — Operações de crédito autorizadas;

V — Outros recursos legalmente destinados.

Art. 8º A aplicação dos recursos observará critérios técnicos de viabilidade, sustentabilidade ambiental e transparência, com publicação de projetos e resultados em plataforma pública.

### **CAPÍTULO IV**

#### **DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E PRESTAÇÃO DE CONTAS**

Art. 9º O CIGAA e o FIIA observarão o disposto no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, e demais normas de governança pública.

Art. 10º A Secretaria-Executiva do CIGAA será exercida por unidade designada pela Casa Civil, responsável pela gestão documental, apoio administrativo e transparência dos dados.

Art. 11º O CIGAA e o Comitê Gestor do FIIA publicarão relatórios anuais de desempenho e execução financeira, submetendo-os aos órgãos de controle interno e externo.

## **CAPÍTULO V**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 12º O CIGAA instituirá, no prazo de 180 dias, câmaras técnicas temáticas para Infraestrutura e Operações Regionais, Inovação e Sustentabilidade, Segurança Operacional e Governança de Dados.

Art. 13º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2025; 204º da Independência e \_\_\_\_º da República.

\_\_\_\_\_  
PRESIDENTE DA REPÚBLICA

\_\_\_\_\_  
MINISTRO-CHEFE DA CASA CIVIL

\_\_\_\_\_  
MINISTRO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

\_\_\_\_\_  
MINISTRO DA DEFESA

\_\_\_\_\_  
MINISTRO DE PORTOS E AEROPORTOS

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2018). *Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e a experiência brasileira*. Editora FGV.
- Agência Nacional de Aviação Civil. (2010). *Resolução nº 153: Dispõe sobre a aprovação de planos diretores aeroportuários*. <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/aerodromos>
- Agência Nacional de Aviação Civil. (2018). *Portaria nº 3.352: Aprova a relação de documentos e prazos de análise dos processos que envolvem aprovação de planos e programas, cadastro e certificação de aeródromos e autorização de operações, obras e serviços*. <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao>
- Agência Nacional de Aviação Civil. (2020). *Relatório de estatísticas do transporte aéreo*. <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/dados-e-estatisticas>
- Agência Nacional de Aviação Civil. (2023). *Relatório de infraestrutura aeroportuária brasileira*. ANAC.
- Alves, C. J. P., & Amaral, F. C. D. F. (2012). A situação da infraestrutura aeroportuária na região Norte e seu potencial apoio à aviação regional. *Journal of Transport Literature*, 6(1), 171–184.
- Alves, L. H., Saramago, G., Valente, L. F., & Sousa, A. S. (2021). Análise documental e sua contribuição no desenvolvimento da pesquisa científica. *Cadernos da FUCAMP*, 20(43).
- ANAO. (2006). *Implementation of programme and policy initiatives*. Australian National Audit Office.
- Ansell, C., Doberstein, C., Henderson, H., Siddiki, S., & 't Hart, P. (2020). Compreendendo a inclusão na governança colaborativa: uma abordagem de métodos mistos. *Política & Sociedade*, 39(4), 570–591.
- Arantes, R. B., Loureiro, M. R., Couto, C., & Teixeira, M. C. (2010). Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Orgs.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 109–147). Editora FGV.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(1), 43–64.
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2010). *Estudo do setor de transporte aéreo do Brasil*. BNDES. <http://www.bndes.gov.br>

- Baldin, N., & Munhoz, E. M. B. (2011). Educação ambiental comunitária: uma experiência com a técnica de pesquisa snowball (bola de neve). *REMEA – Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental*, 27.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (Edição revista). Edições 70.
- Becker, B. K. (1990). *Amazônia. Ática*.
- Becker, B. K. (2005). Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, 19(53), 71–86.
- Bettini, H. (2007). Um retrato da aviação regional no Brasil. *Revista de Literatura dos Transportes*, 1(1), 46–65. <https://www.semanticscholar.org>
- Bockorni, B. R. S., & Gomes, A. F. (2021). A amostragem em snowball (bola de neve) em uma pesquisa qualitativa no campo da administração. *Revista de Ciências Empresariais da UNIPAR*, 22(1).
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). Comparando o desempenho entre setores públicos. In *Informações de desempenho no setor público: como são utilizadas* (pp. 72–93). Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T. (2005). Governança pública: equilibrando o poder das partes interessadas em uma sociedade em rede. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 217–228.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Public management and governance* (2nd ed.). Routledge.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2014). *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. TCU.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). Do Estado patrimonial ao gerencial. *Revista Letras*, 222(259), 222–259.
- Brito, C. E. B. D. (2021). *Asas amazônicas: aviação regional no Norte do Brasil*. [Editora não informada].
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford University Press.
- Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27, 370–395.
- Calmon, P., & Costa, A. T. M. da. (2013). *Redes e governança das políticas públicas* (Texto para Discussão). Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG/UnB).
- Cano, W. (2007). *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930–1970*. UNESP.

- Cassiolato, M., & Guerresi, S. (2010). *Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliações* (Nota Técnica nº 6). IPEA.
- Castro, E. (2012). Amazônia: sociedade, fronteiras e políticas. *Caderno CRH*, 25(64), 9–16.
- Corrêa, R. L. (1987). A periodização da rede urbana na Amazônia. *Revista Brasileira de Geografia*, 49(3), 39–68.
- Contel, F. B. (2001). Os sistemas de movimento do território brasileiro. In M. Santos & M. L. Silveira, *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI* (2ª ed., pp. 357–374). Record.
- Cunha, M. C. da. (2018). *Cultura com aspás*. Ubu Editora.
- Departamento de Aviação Civil. (1980). *Crêterios para planejamento de aeroportos de pequeno porte*. In *Estudo da infraestrutura aeronáutica no Brasil (CECIA)*. Rio de Janeiro.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2017). *The SAGE handbook of qualitative research* (5th ed.). SAGE Publications.
- Dias, R. (2012). *Políticas públicas: princípios, propósitos e processos*. Atlas.
- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária. (2011). *Guia Infraero Cargo*. INFRAERO. <http://www.infraero.gov.br>
- Evans, P. (2002). Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. In *Proceedings of the International Congress of CLAD on State Reform and Administrative Development* (Vol. 7).
- Farah, M. F. S. (2000). Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 7(17), 59–86.
- Farias, A. N., Impolcetto, F. M., & Benites, L. C. (2020). A análise de dados qualitativos em um estudo sobre educação física escolar: o processo de codificação e categorização. *Pensar a Prática*, 23.
- Fearnside, P. M., & Laurance, W. F. (2021). Infrastructure in Amazonia: lessons from Brazil's pluri-annual plans. *Latin American Policy*, 12(2), 215–234. <https://doi.org/10.1111/lamp.12228>
- Força Aérea Brasileira. (2020). *ICA 11-3: Processos da área de aeródromos (AGA) no âmbito do COMAER*. <https://www.sislaer.fab.mil.br>
- Fraport. (2024). *Facts & figures*. <https://www.fraport.com/en/our-group/about-us/facts---figures.html>

- Freitas, C. A. S. de. (2005). *Aprendizagem, isomorfismo e institucionalização: o caso da atividade de auditoria operacional no Tribunal de Contas da União* (Dissertação de mestrado). Universidade de Brasília.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347–368. <https://doi.org/10.1111/gove.12035>
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75.
- Gallo, F. (2010). As preocupações com a integração territorial do Brasil e o pensamento geopolítico nacional: a relevância da aviação na ocupação do país. *Revista Entre-Lugar*, 1(2), 57–74. <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/entrelugar/article/view/757>
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society: Outline of the theory of structuration*. University of California Press.
- Graham, A. (2023). *Airport management: An international perspective* (6th ed.). Routledge. (Caso a edição em português seja utilizada, recomenda-se manter o título conforme a obra consultada.)
- Huertas, D. M. (2007). *Da fachada atlântica ao âmago da hiléia: integração nacional e fluidez territorial no processo de expansão da fronteira agrícola* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo.
- Huertas, D. M. (2013). *Território e circulação: transporte rodoviário de cargas no Brasil* (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). *Panorama regional da Amazônia Legal: aspectos socioeconômicos e demográficos*. IBGE.
- Jessop, B. (2013). Revisitando a abordagem da regulação: reflexões críticas sobre as contradições, dilemas, soluções e dinâmicas de crise dos regimes de crescimento. *Capital & Classe*, 37(1), 5–24.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2005). *Governance matters IV: Governance indicators for 1996–2004* (Policy Research Working Paper No. 3630). World Bank.
- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. Johns Hopkins University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). Meta-governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration*, 87(4), 818–836.
- Lanna, A. L. D. (2012). Ferrovias no Brasil, 1870–1920. *História Econômica & História de Empresas*, 8(1).

- Lasmar, D. J., Ferreira, I. D. S., & Silva, M. L. A. (2024). Bioeconomia: perspectiva de desenvolvimento de cadeias produtivas da biodiversidade do Amazonas. In *A multidisciplinaridade em foco: ensino, pesquisa e extensão* (Vol. 3, pp. 42–66). Editora Científica Digital.
- Lima, G. S., Teixeira, E. M. S. F., & Lamarão Neto, H. (2020). O papel da Sudam e do consórcio interestadual da Amazônia Legal para o desenvolvimento regional. In *Direito e desenvolvimento da Amazônia*. Qualis Editora.
- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (2000). Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research*, 37, 291–307. <https://doi.org/10.1023/A:1007068904236>
- Martínez, A. C. (2005). La gobernanza hoy: Introducción. In A. C. Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11–35). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martins, H. (2003). *Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública* (Tese de doutorado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas.
- Martins, H. (2007). Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*.
- Mello, G. R., & Slomski, V. (2010). Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): No âmbito do Poder Executivo. *Journal of Information Systems and Technology Management*, 7(2), 375–408. <https://doi.org/10.4301/S1807-17752010000200007>
- Minayo, M. C. S. (1996). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade* (5ª ed.). Vozes.
- Moreto, R. F., de Mira, S. F., dos Santos Soares, G., dos Santos Júnior, N. R. F., Vendruscolo, J., Cavalheiro, W. C. S., & Rosa, D. M. (2021). Potencial das geotecnologias para monitoramento do impacto da colonização na floresta nativa na microbacia do rio Enganado, Amazônia Ocidental, Brasil. *RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar*, 2(7), e27588.
- Nascimento, L. (2014). Câmara adia votação de MP para incentivar aviação regional. *Agência Brasil*. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-11/camara-adia-votacao-de-mppara-incentivar-aviacao-regional>
- Nogueira, R. J. B. (1994). *Amazonas: um estado ribeirinho – estudo do transporte fluvial de passageiros e de cargas* (Dissertação de mestrado). Universidade de São Paulo.
- Nunes, P. H. F. (2018). A ocupação econômica da Amazônia: um desmando estatizado? *Revista Baru – Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos*, 4(2), 283–307.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Principles of good governance in the public sector*. OECD Publishing.

- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 27–54.
- Oliveira, A. G. D., Pisa, B. J., & Augustinho, S. M. (2016). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*.
- Oliveira, G. P. (2024). Transporte aéreo: economia e políticas públicas. *arXiv*.  
<https://doi.org/10.48550/arXiv.2402.07190>
- Oliveira, A. V. (2007). Performance dos regulados e eficácia do regulador: uma avaliação das políticas regulatórias do transporte aéreo e dos desafios para o futuro. In *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. IPEA.
- Oliveira Neto, T. (2019). *Rodovia BR-163: entre a geopolítica e a geoeconomia* (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Amazonas.
- Oliveira Neto, T. (2024). Território e circulação na Amazônia contemporânea: fluxos, redes e sazonalidades. *Revista Geopolítica Transfronteiriça*, 8(2), 73–101.
- Organização Mundial da Aviação Civil. (2015). *Manual on airport economics*. ICAO.
- Peci, A. (2024). *Governança dos reguladores econômicos*.
- Pereira, M. F. V. (2009). Redes, sistemas de transportes e as novas dinâmicas do território no período atual: notas sobre o caso brasileiro. *Sociedade & Natureza*, 21(1), 121–129.
- Peters, B. G. (2007). *Performance accountability and combating corruption*. World Bank.
- Peters, B. G. (2010). Governance as political theory (Working Paper No. 22). *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*.
- Peters, B. G. (2012). Governance and sustainable development policies. In *United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*. United Nations.
- Peters, B. G. (2013). O que é governança? *Revista do Tribunal de Contas da União*, 45(127), 28–33.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2016). *Comparative governance: Rediscovering the functional dimension of governing*. Cambridge University Press.
- Procopiuck, M. (2013). *Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária*. Atlas.
- Rafael, C. E. S. S., Oliveira Neto, T., Nogueira, R. J. B., & Santos, Y. Y. dos. (2022). Fronteira Brasil–Bolívia: formação, demarcações, conflitos e linha férrea. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 31, 21–37.

- Redon, S. M., Ferreira, S., & de Oliveira Lima, A. (2020). Dinâmica do processo de integração da Amazônia ao restante do país. *Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais*, 3(4), 6–32.
- Rhodes, R. A. W. (2017). *Network governance and the differentiated polity: Selected essays* (Vol. 1). Oxford University Press.
- Rittner, D. (2015, November 9). A aviação regional sob ameaça de pouso. *APEOP*.  
<http://www.apeop.org.br/apeop/noticia/transportes-873/a-aviacaoregional-sob-ameaca-de-pouso-forcado-377>
- Rocha Neto, J. M. da. (2021). Sobre expectativas e frustrações: uma interpretação da governança do plano regional de desenvolvimento da Amazônia. *Revista Tempo do Mundo*, (27), 273–304.
- Rocha Neto, J. M. da. (2024). Por uma agenda inovadora de governança e gestão: novos olhares para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) do Brasil. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 20(2).
- Rodrigues, D. L., & Silva, D. N. (2023). Pobreza na Amazônia brasileira e os desafios para o desenvolvimento. *Cadernos de Saúde Pública*, 39, e00100223.
- Rose-Ackerman, S. (2017). What does “governance” mean? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 30(1), 23–27.  
<https://doi.org/10.1111/gove.12212>
- Santos, D. L., Moraes, J. S., Araújo, Z. T. de S., & da Silva, I. R. (2019). Saberes tradicionais sobre plantas medicinais na conservação da biodiversidade amazônica. *Ciências em Foco*, 12(1).  
<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/cef/article/view/9894>
- Santiago, V. B., & Henkes, J. A. (2021). Os desafios para o desenvolvimento do transporte aéreo no estado do Amazonas: the challenges for the development of air transport in the state of Amazon. *Revista Brasileira de Aviação Civil & Ciências Aeronáuticas*, 1(3), 122-144.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347–369.
- Secretaria de Aviação Civil. (s.d.). *Aviação regional*. Presidência da República.  
<http://www.aviacao.gov.br/assuntos/aviacao-regional>
- Streit, R. E., & Klering, L. R. (2004). Governança pública sob a perspectiva dos sistemas complexos. In *Anais do Encontro de Administração Pública e Governança* (pp. 1–9). ANPAD.  
[http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2004/2004\\_ENAPG227.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/2004_ENAPG227.pdf)

- Turolla, F. A., Lima, M. F. F., & Ohira, T. H. (2011). Políticas públicas para a melhoria da competitividade da aviação regional brasileira. *Journal of Transport Literature*, 5(4), 204–226.
- Venceslau, I. (2018). Território e logística na América do Sul: reflexões sobre integração a partir dos serviços postais. In W. M. da Costa & D. Vasconcelos (Orgs.), *Geografia e geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos* (pp. 37–52). Humanitas.
- Vicente, V. M. B. (2015). A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *Revista de Políticas Públicas*, 19(1), 77–90.
- Williamson, O. E. (1998). Corporate finance and corporate governance. *The Journal of Finance*, 43, 567–591. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1988.tb04592.x>
- Yong, G., & Wenhao, C. (2012). Developing a city governance index: based on surveys in five major Chinese cities. *Social Indicators Research*, 109(2), 305–316. <https://doi.org/10.1007/s11205-011-9904-8>
- Yosimoto, V., Chambarelli, R. L., Santana, B. M., Oliveira, P. R. D. S., Camacho, F. T., & Pinto, H. A. D. C. (2016). *A lógica atual do setor aeroportuário brasileiro*.

## APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

### ◆ Parte 1 – Perfil do Entrevistado

1. Qual sua experiência profissional no setor aeroespacial da Região Norte?
2. Qual seu cargo e atribuições envolvidas com a governança pública e o planejamento aeroespacial na região?

### ◆ Parte 2 – Desafios da Governança Pública no Setor Aeroespacial Amazônico

3. Quais são os maiores desafios da governança pública nos aeroportos da Região Norte?
4. Como as particularidades da Região Norte (distância, meio ambiente, logística) impactam a governança pública no setor aeroespacial?

### ◆ Parte 3 – Planejamento Aeroportuário Estratégico

5. Quais são as principais dificuldades enfrentadas no planejamento aeroespacial da Amazônia?
6. Como os aeroportos podem melhorar sua infraestrutura e operação diante dos desafios da região?
7. Como os aeroportos da região Norte são gerenciados e regulados?

### ◆ Parte 4 – Contribuição dos Elementos Estratégicos de Buta e Teixeira (2020)

Primeiro, por gentileza olhe o quadro de Buta e Teixeira:

<b>Categoria</b>	<b>Descrição</b>
Coordenação de <i>stakeholders</i>	representa as definições que enfocam a capacidade de conjugar os interesses dos diversos atores (públicos e privados), que cooperam, entre si para a formulação e implementação das políticas públicas
Participação	engloba as definições de governança que enfatizam a participação social.
Capacidade Governamental	se refere às definições que denotam preocupação com a efetividade governamental.
Monitoramento e controle	sinaliza com definições preocupadas com o controle social sobre a ação pública.
Condições para governança	inclui as definições que abrangem condições essenciais para que os mecanismos de governança possam prosperar.

Perguntas:

8. A coordenação das políticas e programas voltados para o setor aeroespacial da Amazônia tem se mostrado efetiva, quando se trata de conjugação de atribuições?
9. As instâncias de governança das políticas e programas voltados para governança aeroespacial da Amazônia tem se mostrado efetiva, quando se trata de convergir distintos interesses?
10. Qual a importância da participação social (população e sociedade civil organizada) na governança do setor aeroespacial da Amazônia, seja nos processos decisórios, seja na fase de monitoramento e avaliação?
11. Qual a importância que o setor aeroespacial da Amazônia para a população que possui uma realidade socioeconômica e geográfica bastante heterogênea, marcada pelas grandes distâncias dos principais centros urbanos da região?
12. Há assimetrias entre os atores envolvidos na governança do setor aeroespacial da Amazônia, seja na capacidade técnica, nas questões de recursos financeiros, nos aspectos de demarcação legal de seus espaços de atuação, ou outros aspectos que mereçam registro?
13. As condições para o funcionamento das instâncias de governança do setor aeroespacial da Amazônia estão adequadas (nos aspectos legais, técnicos e orçamentários) ao contexto que a região requer?
14. Quais recomendações daria para melhorar a governança pública e a infraestrutura aeroportuária da região?

- **Método de Aplicação das Entrevistas**

1. **Entrevista Semiestruturada** (Bryman, 2016): base fixa, mas flexibilidade para explorar respostas.
  - Modo de realização: Presencial, online ( Teams, Zoom, Google Meet, etc.) ou por telefone, dependendo da disponibilidade dos entrevistados.
  - Duração média: 20 a 60 minutos.
  - Registro: Gravação (com consentimento) ou anotações detalhadas para transcrição posterior (Gibbs, 2018).

- **Análise dos Dados**

1. **Análise do Discurso** (Fairclough, 2012), identificando padrões e narrativas na fala dos entrevistados.
  - Transcrição das entrevistas: Converter as falas em texto para facilitar a análise.
  - Codificação e categorização: Identificar temas recorrentes nas respostas, como desafios, oportunidades e recomendações.
  - Triangulação de dados: Comparar as informações das entrevistas com o Quadro 4 de Buta e Teixeira (2020), documentos e literatura para garantir maior confiabilidade.