



Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

---

Transversalidade da política ambiental na Amazônia:  
uma análise do plano BR-163 sustentável a partir do  
modelo de múltiplos fluxos<sup>1</sup>

Transversality of environmental policy in the Amazon:  
an analysis of the sustainable BR-163 plan from the  
multiple streams model

Fernanda do Socorro Ferreira Senra Antelo<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este artigo traz, em versão resumida e atualizada, alguns resultados da dissertação de mestrado da autora, defendida em setembro de 2010, no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), sob a orientação do Prof. Dr. Sergio Pereira Leite.

<sup>2</sup> Mestre e doutoranda em Ciências Sociais pelo no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil, E-mail: icamiaba@gmail.com.

**Resumo:**

*Este trabalho analisa o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém). A partir do modelo de múltiplos fluxos (Multiple Streams Model), de John W. Kingdon (2003), o objetivo é compreender o processo de elaboração de uma política pública que buscava romper com o padrão centralizador e autoritário de execução de grandes obras de infraestrutura na Amazônia. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, a análise documental e a realização de entrevistas em Belém, Santarém e Brasília com representantes de instituições governamentais e não governamentais envolvidos na construção dessa política pública.*

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Ideias; Amazônia.

**Abstract:**

*This paper analyzes the process of elaboration of the Sustainable Regional Development Plan for the Area of Influence of Highway BR-163 (Cuiabá-Santarém). From John W. Kingdon's (2003) Multiple Streams Model, we sought to understand the process of elaborating a public policy that sought to break with the centralizing and authoritarian pattern of execution of major infrastructure works in the Amazon. The methodology used was bibliographical review, documentary analysis and interviews in Belém, Santarém and Brasília with representatives of governmental and non-governmental institutions involved in the construction of this public policy.*

**Keywords:** public policies; ideas; Amazon.

## 1. Introdução

A rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163) foi construída em meados da década de 1970, para promover a integração dos diversos projetos de colonização (públicos e privados) a serem implantados na região e possibilitar a expansão das atividades agropecuárias no Mato Grosso, além de facilitar a exploração dos recursos minerais e florestais e reduzir os custos de transporte de cargas nos estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia. Iniciava-se assim um processo lento de ocupação territorial, dificultado pelo estado precário dessa rodovia que,

permanecendo intransitável em boa parte do ano, isolava povoados, impedia o desenvolvimento de várias atividades econômicas e se constituía em um obstáculo ao acesso das populações locais aos serviços básicos<sup>3</sup>.

A partir de meados dos anos 1990, a relevância econômica obtida pela produção agrícola matogrossense fez com que a rodovia Cuiabá-Santarém voltasse a adquirir importância estratégica. Este foi um dos motivos para o anúncio da decisão governamental de pavimentá-la para escoar, de forma mais barata, a soja proveniente do centro e norte matogrossense pelos portos de Santarém e Miritituba no Pará<sup>4</sup>, o que, ao mesmo tempo, se tornou mais um incentivo à expansão agrícola no entorno dessa rodovia.

Após tantas décadas de abandono, essa pavimentação poderia trazer inúmeros benefícios econômicos e sociais para a região. No entanto, a simples possibilidade do seu asfaltamento acabou contribuindo para a aceleração de processos de migração, aumento da grilagem de terras públicas e exploração predatória dos recursos naturais, resultando no recrudescimento dos conflitos fundiários. Um elemento que facilitou sobremaneira este processo foi a ausência de controle por parte do Estado nessa região, onde grande parte do território pertencia legalmente ao governo federal, mas permanecia

---

<sup>3</sup> No final da década de 1990, da extensão total de 1.756 Km da BR-163, apenas 713 quilômetros entre Cuiabá e Guarantã do Norte, no Mato Grosso, e o trecho de 112 quilômetros entre Rurópolis e Santarém do Pará estavam pavimentados, embora possuíssem alguns trechos em péssimo estado de conservação. De acordo com informações do Ministério dos Transportes, em agosto de 2017, restavam asfaltar apenas 100 km dos 730 km existentes entre a divisa de Mato Grosso até Miritituba, em Itaituba, bem como o trecho de 80 km após este terminal cargueiro (BRASIL, 2017).

<sup>4</sup> De acordo com estimativas do Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes (BRASIL, 2001), isso representaria para os sojicultores do norte de Mato Grosso uma economia de mais de U\$ 11,6 por tonelada de soja.

ainda sem destinação estabelecida.

Esse cenário opôs, de um lado, representantes dos setores produtivos e comerciais, pressionando pelo asfaltamento, e, de outro, organizações socioambientais e movimentos sociais, propondo um processo de planejamento que fizesse dessa rodovia um eixo indutor de desenvolvimento.

A partir do modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John W. Kingdon (2003), o objetivo deste artigo é compreender como a convergência de três fluxos decisórios (problemas, soluções e política) permitiu a elaboração de uma política pública que buscava romper com o padrão centralizador e autoritário de execução de grandes obras de infraestrutura na Amazônia.

Os procedimentos metodológicos adotados na recapitulação do processo de elaboração dessa política pública foram à pesquisa documental e a realização de entrevistas em profundidade com representantes de instituições governamentais e não governamentais em Brasília, no Distrito Federal, e nas cidades de Belém e Santarém, no estado do Pará, durante o segundo semestre de 2008 e primeiro e segundo semestre de 2009. Esta pesquisa foi atualizada no segundo semestre de 2015 e no primeiro semestre de 2016 com a análise de novos documentos e realização de outras entrevistas em Belém e Brasília. Na análise, foram utilizados argumentos de 37 (trinta e sete) entrevistas, bem como de documentos produzidos pelo governo federal e por organizações da sociedade civil sobre os processos em tela.

O texto está organizado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte apresenta sucintamente o quadro teórico utilizado no estudo. Na segunda parte, apresenta-se um panorama sobre os temas meio ambiente e Amazônia durante o governo

Lula. Na terceira parte, o processo de construção do Plano BR-163 Sustentável é abordado como resultado da convergência entre a ação de organizações socioambientalistas, movimentos sociais e governo federal que trabalharam juntos para elaborar esta política pública para esta mesorregião da Amazônia. A partir da discussão sobre a complexidade das inter-relações entre problemas, soluções e política na abertura de janelas de oportunidades, busca-se identificar os elementos que levaram às descontinuidades e à baixa implementação desta política pública.

## 2. Enquadramento teórico

Neste estudo utilizamos como marco teórico o modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John W. Kingdon (2003). A partir deste enfoque, busca-se compreender os processos pelos quais o tema da transversalidade na ação ambiental na Amazônia passou da agenda sistêmica para a agenda decisional do governo, e depois retrocedeu<sup>5</sup>.

Segundo este autor, o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela convergência de três grandes fluxos que possuem dinâmicas próprias e atuam de forma relativamente independente entre si: o fluxo dos problemas (*problem stream*), o fluxo das soluções (*policy stream*) e o fluxo da política (*polical stream*).

<sup>5</sup> Kingdon (2003) especifica três tipos de agenda: a agenda sistêmica ou não governamental (*non-governmental agenda*), a agenda governamental (*governmental agenda*) e a agenda decisória (*decision agenda*). A primeira, mais ampla, diz respeito a uma lista de assuntos que são, há anos, preocupação da sociedade, sem contudo merecer atenção por parte dos governos. A segunda corresponde ao conjunto de temas que recebe atenção, tanto das autoridades governamentais quanto das pessoas que estão fora do governo, em um determinado momento histórico. A terceira, mais restrita, é a lista dos problemas políticos encaminhados à tomada de decisão pelo sistema político (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) em curto e médio prazo.

O *problem stream* ajuda a identificar de que forma determinadas questões são reconhecidas como problemas e passam a ocupar espaço na agenda governamental. Considerando o grande volume de questões e a incapacidade dos governos de lidar com todas elas ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas públicas depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade. Alguns mecanismos como a ocorrência de eventos dramáticos como crises e desastres, o surgimento de narrativas simbólicas e numéricas para uma dada questão, ou ainda, do *feedback* das ações governamentais (relatórios de monitoramento e desempenho de programas etc.) contribuem para focalizar a atenção dos formuladores de políticas sobre uma determinada questão. No entanto, esses mecanismos não transformam as questões automaticamente em problemas. A interpretação desses acontecimentos e seu entendimento como problemas que demandam uma resposta governamental em contrapartida são essenciais para o sucesso de uma questão na agenda governamental.

O *policy stream* corresponde ao conjunto de ideias em disputa para resolver um problema. Essas soluções, não necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos, têm sua origem nas comunidades de políticas (*policy communities*), um agrupamento de pesquisadores, acadêmicos, servidores públicos, analistas de grupos de interesses etc. que produzem, difundem e avaliam ideias. No processo de seleção, nem todas as ideias recebem o mesmo tratamento — algumas permanecem inalteradas, outras são combinadas com outras propostas e outras simplesmente desaparecem. Entre as propostas que dão origem a políticas públicas, é possível identificar certos padrões, como: viabilidade técnica; compatibilidade com os valores dos membros da

comunidade; aceitabilidade do público; receptividade dos políticos; e capacidade de antecipar possíveis contingenciamentos orçamentários.

O *political stream* diz respeito à dimensão política, que funciona de modo independente do reconhecimento de um problema ou da elaboração de alternativas. Neste fluxo devem ser consideradas: a dimensão da opinião pública (percepção compartilhada por diversas pessoas durante um determinado período de tempo), as forças políticas organizadas (posicionamento dos grupos de interesse em relação a uma determinada questão) e as mudanças no próprio governo (modificações de gestão, trocas de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental, alterações na composição do Congresso Nacional etc.) (KINGDON, 2003). Chama-se especial atenção para as mudanças na opinião pública e as mudanças dentro do governo como momentos mais propícios para o tratamento de um tema que permaneceu por longo tempo sem resposta.

No modelo de Kingdon (2003), as agendas governamental e decisória são afetadas por processos distintos. As mudanças na agenda decisória resultam na convergência desses três fluxos: quando um problema é reconhecido, uma solução está disponível e existe um clima político é favorável a esta modificação. Já as mudanças na agenda governamental requerem apenas a convergência de dois dos três fluxos mencionados anteriormente: um problema claramente percebido e um momento político favorável (fluxos de problema e político). Nesse sentido, uma política pública só tem início quando uma questão chega à agenda decisória, depois de passar pela agenda governamental.

A convergência desses três fluxos é denominada janela de oportunidades (*policy windows*) e ocorre pela ação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), que são pessoas (ou eventualmente

pequenos grupos de pessoas) fundamentais para inserir demandas na agenda do governo, a fim de garantir que elas sejam discutidas e transformadas em políticas públicas em conformidade com as suas ideias. Esses atores possuem como características: boa reputação, especialidade no assunto em questão, capacidade para fazer com que suas ideias ou de terceiros sejam bem recepcionadas nas comunidades de políticas, dispor de conexões políticas e capacidade de negociação e disponibilidade para investir grandes quantidades de recursos pessoais na defesa de ideias<sup>6</sup>. Como a capacidade dos governos para incorporar itens nas agendas é limitada, sempre haverá competição em torno da definição do problema e da solução a ser adotada. Assim, as principais tarefas do empreendedor de políticas são perceber o momento oportuno para conectar ideias a respeito de problemas com as soluções e demonstrar que suas soluções representam a melhor resposta para um dado problema<sup>7</sup>. Considerando que as janelas de oportunidades não ficam abertas por muito tempo, se uma chance for perdida, é preciso aguardar uma nova ocasião para que uma ideia possa ir adiante (KINGDON, 2003).

---

<sup>6</sup> Segundo Kingdon (2003), os empreendedores de políticas podem estar posicionados em qualquer lugar de uma comunidade de políticas, tanto dentro do governo (no Poder Executivo, ocupando altos escalões ou posições burocráticas ou no Legislativo, como parlamentares ou seus assessores) quanto fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica ou na mídia). Estes estão sempre dispostos a investir recursos (tempo, energia, reputação e dinheiro) na defesa de determinadas ideias, na expectativa de obter ganhos futuros. Esses ganhos podem assumir três formas: proveitos concretos e pessoais advindos das mudanças proporcionadas por suas ideias numa determinada política; promoção de determinados valores por meio da política pública; ou ainda benefícios solidários provenientes do prazer de se engajar na defesa de determinadas ideias.

<sup>7</sup> Nesse sentido, o *Multiple Streams Model* reserva um papel especial para o empreendedor de políticas. No entanto, segundo Kingdon (2003), o processo de mudança não é influenciado pela vontade de um indivíduo (ou grupo) em particular, mas por grandes eventos e estruturas.

A partir desse enquadramento teórico, o fechamento da janela de oportunidades pode ocorrer em virtude da perda de visibilidade do tema; pelo fracasso em buscar uma solução ou inexistência de uma alternativa de ação disponível; ou ainda devido às mudanças no ambiente político ou na estrutura e no modelo de gestão governamental (KINGDON, 2003).

Para Kingdon (2003), os participantes da construção das políticas públicas reconhecem problemas, elaboram propostas e se envolvem em atividades políticas, como campanhas ou *lobbies*. Esses atores sociais, por suas características, podem estar envolvidos em uma ou mais etapas. Alguns participam diretamente do processo político e recebem mais atenção dos meios de comunicação como o presidente da República, altos funcionários do Poder Executivo, membros proeminentes do Legislativo, e atores ligados aos partidos e à mídia que possuem mais capacidade para influenciar a agenda governamental e, portanto, são denominados atores visíveis (*visible cluster*); enquanto os pesquisadores, burocratas de carreira, assessores ministeriais, consultores legislativos e funcionários legislativos de nível inferior são mais relevantes na seleção de alternativas, atuando assim como atores invisíveis (*hidden cluster*) sobre a agenda decisória. Cada um dos processos e participantes pode atuar como incentivo ou obstáculo. Um participante ou processo é um incentivo quando traz o tema para o topo da agenda, quando pressiona para que determinada solução seja considerada como mais adequada, ou ainda quando acontece uma crise ou uma mudança em algum indicador conhecido. O participante ou processo funciona como obstáculo quando são reduzidas as chances de uma alternativa ser levada em conta, em virtude, por exemplo, da oposição de grupos de pressão.

### 3. Amazônia e a questão ambiental no governo lula

A Amazônia mereceu destaque entre os formuladores do então candidato à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, servindo como mote para a elaboração de um caderno regional no meio da coleção de estudos setoriais preparados para sua Campanha 2002.

Esse documento elaborado a partir de contribuições de pesquisadores, técnicos e líderes de instituições, governamentais e não governamentais, bem como por sugestões de participantes de seminários realizados em cinco estados amazônicos, convidava a nação brasileira, com base na importância estratégica da Amazônia, a alterar a posição concedida à região no desenvolvimento nacional. Propunha ainda a abertura de espaços para que a sociedade amazônica pudesse decidir, em condições de igualdade com as demais regiões, formas mais vantajosas de integração com o mercado. Uma integração que considerasse a diversidade regional, fortalecesse identidades locais e rompesse com o isolamento em que se encontra a maior parte da população regional (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

Esse caderno temático lembrava, ainda, que a Amazônia se constituía numa das mais organizadas e mobilizadas regiões brasileiras, o que se devia, sobretudo, ao trabalho das redes de entidades comunitárias, organizações não governamentais e instituições de pesquisa independentes. Essas, no passado, haviam resistido ao modelo de integração predatório e à ausência de políticas públicas adequadas, e agora estariam prontas para apoiar a gestão sustentável dessa região (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002).

Poucas semanas após ser eleito presidente, Lula anunciou que à frente do Ministério do Meio Ambiente (MMA) no seu governo estaria a

ex-seringueira, ambientalista e senadora reeleita Marina Silva<sup>8</sup>, reconhecida nacional e internacionalmente como uma das porta-vozes da luta pela preservação da floresta amazônica e dos chamados “povos da floresta”.

A nomeação de Marina era uma espécie de reposta aos ambientalistas que se envolveram diretamente na campanha presidencial de Lula e que após as eleições se engajaram em um esforço pela nomeação da ambientalista como ministra. Por se tratar de um setor marginalizado nas gestões anteriores, esse ato foi compreendido como um compromisso com pautas históricas do movimento ambientalista, gerando muitas expectativas entre esse segmento social. Além de Marina Silva, outras lideranças sindicais e de movimentos populares também passaram a ocupar cargos estratégicos nas pastas do desenvolvimento econômico e social; economia; ciência e tecnologia; desenvolvimento agrário; assistência social; saúde; educação, cultura e lazer; comunicações; e justiça, durante o governo Lula.

Ao assumir o MMA, Marina Silva e sua equipe estabeleceram quatro diretrizes para orientar a política ambiental brasileira: i) promoção do desenvolvimento sustentável nas suas dimensões ambiental, social e econômico; ii) participação social e controle social, com a colaboração qualificada e efetiva da sociedade nos processos decisórios; iii) fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), por meio da gestão ambiental compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais; e iv) estabelecimento de uma

---

<sup>8</sup> Esta era uma liderança influente no Partido dos Trabalhadores e uma importante representante do segmento ambientalista no Congresso Nacional, especialmente para aqueles que defendiam a perspectiva socioambientalista. Durante a campanha presidencial, esta participará da elaboração do Caderno Temático de Programa de Governo: “O Lugar da Amazônia no Desenvolvimento do Brasil”, elaborado para o Comitê Lula Presidente.

política ambiental integrada e transversal, ou seja, envolvimento dos diferentes setores do governo e da sociedade no tratamento dos problemas ambientais (BRASIL, 2006c).

Quatro meses após sua posse em Brasília, o Presidente Lula deflagrou o debate sobre a redução das desigualdades regionais no país, em evento realizado em Rio Branco (AC). Naquela ocasião, na presença de alguns governadores amazônicos, numerosos ministros e do subchefe de Assuntos Federativos da Presidência da República, foi assinado um Termo de Cooperação que estabelecia os princípios metodológicos para elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável, que sintetizasse as aspirações dos diversos setores da sociedade regional e nacional em relação à Amazônia. Este plano deveria ter como foco a superação da ideia de que uma estratégia preservacionista seria uma resposta eficaz aos desafios do desenvolvimento regional e da inclusão social das populações amazônicas (BECKER; STENNER, 2015).

Iniciava-se assim a elaboração do Plano Amazônia Sustentável (PAS), no qual se concebia o meio ambiente, antes visto como obstáculo do desenvolvimento nacional, como um elemento fundamental, constitutivo da nova estratégia econômica e social nacional. Em outras palavras, propõe-se que a dimensão ambiental perpassasse todos os processos produtivos (BRASIL, 2003).

De acordo com o Termo de Cooperação que deu origem ao PAS, a sua abrangência territorial inicial corresponde apenas aos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Sendo, portanto, um espaço geográfico distinto da chamada Amazônia Legal, que equivale a um recorte político-administrativo mais abrangente por incluir, além dos sete estados supramencionados, o Mato Grosso em sua totalidade e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano de

44°W), pertencentes, respectivamente, às regiões Centro-Oeste e Nordeste<sup>9</sup>.

A partir do PAS, as iniciativas governamentais na região deveriam priorizar cinco eixos temáticos: a) promoção do ordenamento territorial e gestão ambiental regional; b) viabilização de atividades econômicas dinâmicas a partir de tecnologias inovadoras; c) fortalecimento da inclusão social e cidadania; d) implantação e manutenção de infraestrutura para o desenvolvimento; e) estabelecimento de um novo padrão de financiamento regional (BRASIL, 2006b).

Concluído em outubro de 2003, o PAS era considerado parte integrante do Plano Plurianual (PPA) para 2004-2007 (Brasil de Todos), buscando inovar em relação aos dois planos anteriores, a partir da inclusão da Amazônia em um novo projeto de desenvolvimento nacional, baseado no fortalecimento do mercado interno via consumo de massa, na redução das desigualdades regionais e, sobretudo, na tentativa de inclusão da variável ambiental, de forma transversal em todas as políticas a serem desenvolvidas pelo governo federal.

Em seu desenho original, o PAS era formado por dois volumes. O volume 1, denominado Amazônia Hoje, apresentava um diagnóstico atual da região, os desafios econômicos, sociais, ambientais e institucionais mais relevantes e uma estratégia de desenvolvimento regional. Além de um caderno de mapas, finalizando esse volume. O volume 2, denominado Estratégia para o Futuro, incluía propostas do governo federal constantes no PPA 2004-2007 e dos governos dos

---

<sup>9</sup> Este recorte, assim como os das demais versões desse plano, sinaliza que a definição administrativa de Amazônia Legal passava por uma disputa (MELLO; PASQUIS; THÉRY, 2005).

estados, sistematizadas de acordo com os eixos temáticos do PAS<sup>10</sup>.

Seguindo os princípios e estratégias delineados pelo MMA, foram elaboradas outras duas políticas destinadas a promover a gestão sustentável dessa região: o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e o Plano BR-163 Sustentável. O primeiro, concebido por um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial — formado por treze ministérios, sob à coordenação da Casa Civil Presidência da República —, visava à redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal<sup>11</sup> por meio não apenas da aplicação dos tradicionais instrumentos de comando e controle, mas também pelo desenvolvimento de ações estruturantes voltadas ao enfrentamento do problema da especulação fundiária<sup>12</sup> (BRASIL, 2004). O segundo, destinava-se a antecipar e minimizar os efeitos negativos da pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém (BRASIL, 2006a), conforme será abordado mais adiante.

---

<sup>10</sup> A intenção inicial dos gestores do MMA era que o PAS mediasse a execução dos investimentos de infraestrutura previstos pelo PPA para a Amazônia, mas como não houve acordo entre os setores do Executivo e o Congresso Nacional sobre esta questão, o texto final do PAS acabou sendo “embargado” pelo próprio MMA (Entrevista). Posteriormente, este plano foi revisado e lançado em outras duas oportunidades. A primeira vez, pelo próprio MMA, e a segunda, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). A primeira versão modificada esvaziou a visão integrada entre sociedade e natureza e a metodologia inovadora e complexa do PAS, enquanto a segunda limitou o escopo do plano a alguns temas considerados como prioritários para a região amazônica como a regularização fundiária, a infraestrutura de transporte multimodal etc.

<sup>11</sup> Considera-se área de abrangência do PPCDAm, os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44° W), seguindo os termos da Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953.

<sup>12</sup> Durante a gestão Marina Silva, a especulação fundiária passou a ser considerada um fator central na lógica da economia do desmatamento (BRASIL, 2004). Foi a partir dessa formulação que ambos os temas ascenderam às agendas governamental e decisória.

Esses planos expressam proposições de ordem ecológica, econômica, política, social e institucional em relação à Amazônia, e demonstram ainda o entendimento de que a sustentabilidade dessa região só seria possível quando os problemas socioambientais deixassem de ser consideradas como exclusivos do MMA e órgãos vinculados, passando a ser objeto do governo como um todo e da sociedade civil organizada.

Essas iniciativas representavam uma tentativa de inflexão na agenda de políticas públicas para a Amazônia Legal. Pela primeira vez, desde os anos 1950, quando essa região passou a ser alvo sistemático de políticas governamentais, concebia-se a possibilidade de uma abordagem não experimental dos problemas da preservação ambiental e do desenvolvimento regional sustentável pelo conjunto dos órgãos federais<sup>13</sup> (FERREIRA, 2010).

Antes disso, um precursor desta mentalidade na política ambiental na região fora a concepção e implementação do Programa-Piloto para a Proteção das Florestas (PPG-7), uma iniciativa do grupo dos sete países mais industrializados e do governo brasileiro, que possibilitou o desenvolvimento de projetos demonstrativos voltados à conservação e ao desenvolvimento sustentável na região amazônica. Se, por um lado, esta experiência contribuiu para o fortalecimento institucional do setor ambiental, a geração de conhecimento científico-tecnológico relacionado às florestas tropicais e o apoio à criação de espaços territorialmente protegidos na região amazônica, por outro, teve pouca efetividade na inserção dos princípios de sustentabilidade em

<sup>13</sup> Muito embora a incorporação dos novos princípios ambientais e o nível de engajamento e articulação entre os distintos entes federativos tenham sido bastante desiguais, as parcerias entre alguns deles foram vitais para que se obtivesse uma redução consistente e prolongada desses índices de desmatamento na região amazônica nesse período (CAPOBIANCO, 2014).

outras políticas e programas setoriais, que prosseguiram na sua trajetória convencional de integração espacial e de forte impacto sobre os recursos naturais regionais.

#### **4. A construção de uma agenda ambiental transversal: o caso do plano BR-163 sustentável**

##### **4.1. Abertura de janela de oportunidades**

Nos bastidores da campanha presidencial de 2002, já acontecia o debate sobre a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém. Uma questão há muito demandada por alguns segmentos produtivos, mas que não foi assumida pelo então candidato à Presidência, Luiz Inácio Lula da Silva, como um compromisso de campanha, devido aos inúmeros questionamentos socioambientais que rondavam essa obra<sup>14</sup>.

Iniciado o governo, alguns ministérios como os do Meio Ambiente e da Integração Nacional entenderam que era possível dar início ao asfaltamento dessa rodovia. Desde que, alguns compromissos importantes fossem assumidos, como o cumprimento da legislação ambiental, especialmente no que se refere à realização de um licenciamento rigoroso da obra, e o oferecimento de um pacote de políticas públicas à região antes que a estrada fosse pavimentada.

Essa ideia tinha como referência uma iniciativa de mobilização social, desenvolvida por algumas organizações não governamentais socioambientalistas e movimentos sociais, no entorno da rodovia Cuiabá-Santarém, desde março de 2001. Estas discutiam os efeitos

---

<sup>14</sup> Cabe lembrar que, no início do governo Lula, as principais obras de infraestrutura do PPA 2000-2003 (Avança Brasil) foram paralisadas, sob a argumentação de que estavam promovendo sérios problemas ambientais (MELLO, 2006).

socioambientais de grandes investimentos em infraestrutura na Amazônia e tentavam influenciar a discussão geral sobre as decisões governamentais a serem tomadas em relação à pavimentação dessa rodovia.

Com as mudanças no governo, estas organizações intensificaram sua agenda de trabalho, durante o segundo semestre de 2003, com a realização de reuniões preparatórias e encontros regionais no entorno da Cuiabá-Santarém, para discutir o modelo tradicionalmente adotado na implementação das obras de infraestrutura na região amazônica e elaborar propostas de um plano de desenvolvimento de curto, médio e longo prazo, a ser encaminhado ao governo federal<sup>15</sup>.

Em março de 2004, como desfecho desse ciclo de eventos regionais, foi realizado, em Santarém, o seminário O Desenvolvimento que Queremos: Ordenamento Territorial da BR-163, Baixo Amazonas, Transamazônica e Xingu, promovido por uma rede de organizações socioambientalistas e movimentos sociais (trabalhadores rurais, ribeirinhos, extrativistas, indígenas, quilombolas etc.) dos estados do Mato Grosso e Pará.

Esse encontro foi dividido em dois momentos: a sistematização e a consolidação das propostas discutidas nos eventos regionais realizados no ano anterior<sup>16</sup>, sintetizadas num documento denominado Carta de

---

<sup>15</sup> No Pará, esses eventos foram realizados em Altamira, Itaituba e Santarém, e no estado de Mato Grosso, em Sinop, que se constituem em polos regionais no entorno da Cuiabá-Santarém. Nesses encontros, os participantes compartilhavam problemas, opiniões e sugestões de melhoria para seu território. Essas atividades tinham como objetivo sistematizar as propostas elaboradas pela sociedade civil e preparar as lideranças regionais para terem um maior protagonismo durante os encontros com o governo federal.

<sup>16</sup> Esses eventos regionais tiveram um papel central no processo de sistematização, validação e difusão de ideias. Assim, a elaboração de um plano de desenvolvimento regional foi identificada como uma alternativa possível, e o governo federal, em vez de desistir da pavimentação da rodovia ou apenas

Santarém; e a apresentação desta, aos ministros da Integração Nacional, Ciro Gomes, e do Meio Ambiente, Marina Silva, que se fizeram presentes no encontro. Este documento apontava os benefícios a serem proporcionados pela pavimentação da Cuiabá-Santarém, mas demonstrava a preocupação de seus signatários com o modelo tradicional de construção e operacionalização dos grandes empreendimentos na região, que se desenvolviam alheios aos impactos socioambientais. Ao mesmo tempo, propunha ao governo federal a construção de um plano de desenvolvimento regional a ser estabelecido concomitantemente ao processo de licenciamento ambiental dessa rodovia.

O governo Lula — seja pelo engajamento dos empreendedores de políticas dessas organizações na elaboração de seu plano de governo, seja pela participação de lideranças sindicais e populares nos altos escalões do governo, seja pela proposta de transversalidade na construção das políticas públicas, seja ainda pelo interesse em remover os empecilhos à pavimentação dessa rodovia — mostrou-se receptivo à percepção dos problemas e das propostas de soluções apresentados pelos articuladores desses eventos regionais.

Deste modo, em março de 2004, o governo federal instituiu o GTI da BR-163<sup>17</sup>, uma estrutura política responsável por elaborar e

---

realizar um licenciamento convencional da obra, tomou a decisão de elaborar o Plano BR-163 Sustentável.

<sup>17</sup> Grupo coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e formado pelos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Defesa; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate a Fome; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Educação; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego e Transportes. Posteriormente, foram inseridos nesse grupo os ministérios da Ciência e Tecnologia e Cultura e as secretarias de Relações Institucionais e Geral da Presidência da República.

implementar o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163, em parceria com governos estaduais e municipais e a sociedade civil organizada.

Além disso, com base no documento-síntese dos eventos realizados no entorno da Cuiabá-Santarém, o governo federal organizou, ainda em julho de 2004, uma primeira rodada de consultas públicas na qual colheu propostas de vários atores para o conteúdo desse plano e, depois, em abril de 2005, uma segunda versão foi submetida à apreciação pública, que ajudou a definir o formato final do Plano BR-163 Sustentável.

No intervalo entre essas duas rodadas de consultas públicas, foi realizado o Encontro de Lideranças Sociais dos Movimentos Sociais da BR-163, também promovido por uma rede de organizações socioambientalistas e movimentos sociais do Mato Grosso e Pará. Neste evento foi criado o Consórcio pelo Desenvolvimento Socioambiental da BR-163 (Condessa), uma coalizão de organização de trabalhadores rurais, comunidades tradicionais, povos indígenas, ambientalistas e entidades de defesa dos direitos humanos, orientada ao fortalecimento da mobilização social, interação e negociação de propostas pautadas pelas organizações e movimentos sociais com o governo federal.

Lançado em 5 de junho de 2006, este Plano se encontra organizado em objetivos específicos, espaços geográficos e áreas temáticas (ordenamento territorial e gestão ambiental, infraestrutura para o desenvolvimento, fomento às atividades produtivas sustentáveis e inclusão social e cidadania), numa área total de 1.232 mil km<sup>2</sup>, correspondendo a 71 municípios (37 no estado do Mato Grosso, 28 no Pará e 6 no Amazonas) (BRASIL, 2006a), conforme pode ser observado na Figura 1, a seguir:



publicado o decreto presidencial instituindo este Plano no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e criando as estruturas responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação<sup>18</sup>. Tudo isso fez com que, depois de concluído, o Plano BR-163 Sustentável fosse percebido, até mesmo entre alguns dos seus principais protagonistas, apenas como uma retórica repleta de boas intenções<sup>19</sup> (FERREIRA, 2010, p. 86-7).

Mas quais seriam os motivos para que essa política pública que mobilizou esforços e recursos e cujo modelo de construção foi considerado como exemplar pelo governo federal fosse esvaziada?

#### 4.2. Fechamento da janela de oportunidades

Segundo o texto do Plano BR-163 Sustentável, a pavimentação da rodovia Cuiabá-Santarém, caso orientada por uma decisão política isolada, poderia intensificar os problemas socioambientais já existentes nessa região, como migração desordenada, grilagem de terras públicas, especulação e concentração fundiária, desmatamento, exploração predatória dos recursos naturais e violência contra comunidades e lideranças locais. Além de aumentar a demanda por serviços públicos já precários como educação, saúde e segurança pública. Isso demonstra o reconhecimento de setores do governo quanto à necessidade de se elaborar e implementar um plano estratégico destinado a mitigar esses

---

<sup>18</sup> Referência ao Decreto nº 6.290, de 6 de dezembro de 2007, que institui o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 no trecho Cuiabá/MT – Santarém/PA – Plano BR-163 Sustentável e dá outras providências (BRASIL, 2007).

<sup>19</sup> Assim como o PAS, o Plano BR-163 Sustentável acabou sendo lançado sem o componente “programação”, isto é, sem o detalhamento das prioridades, cronogramas, orçamentos, responsabilidades, metas e indicadores etc.

efeitos e promover o desenvolvimento no entorno da rodovia.

No entanto, de acordo com os entrevistados, nos bastidores desse processo, havia um reduzido consenso entre os próprios integrantes do governo federal quanto ao problema formulado e a solução apresentada: a elaboração de um plano de desenvolvimento amplo, capaz de antecipar os efeitos negativos da pavimentação da Cuiabá-Santarém, bem como o estabelecimento de mecanismos de governança no entorno dessa rodovia.

Outro objeto de disputa entre os setores envolvidos foi a área de influência do Plano BR-163 Sustentável, que acabou extrapolando os limites considerados como convencionais para áreas (direta e indiretamente) afetadas por este tipo de empreendimento que, em geral, é de 80 m e 50 km de cada lado da rodovia (ver Figura 1).

A partir das entrevistas, foi possível perceber que o processo de construção do Plano, coordenado pelo GTI da BR-163, era pouco institucionalizado e caótico. Isto porque, mesmo num contexto de fragilidades quanto à compreensão das atribuições de cada ministério e de dificuldades de articulação entre eles, a Casa Civil mapeava demandas dos segmentos sociais envolvidos e tentava estabelecer compromissos com os ministérios, muitas vezes sem maior aprofundamento em relação à viabilidade técnica, financeira e política das propostas elencadas<sup>20</sup>. Desse modo, muitas ações incorporadas ao

---

<sup>20</sup> Segundo vários entrevistados, o engajamento dos ministérios era tanto maior quanto mais estratégico fosse o tema para a pasta: o do Meio Ambiente participava por causa da filosofia da transversalidade na construção de políticas públicas que adotara; o da Integração Nacional devido ao seu compromisso em elaborar e implementar a nova PNDR; o dos Transportes em virtude da interface entre o processo de licenciamento ambiental da rodovia e a construção do Plano; e o do Desenvolvimento Agrário, que também era muito demandado, em razão da gravidade dos conflitos fundiários nas terras federais localizadas no entorno dessa rodovia. A participação dos demais ministérios e

Plano, como prioritárias, não foram desenhadas para as peculiaridades da área de influência da rodovia, mas se tratavam de meras manifestações de aspirações genéricas ou de ações gerais, desenvolvidas pelos diferentes ministérios em outras regiões do país.

Foi possível perceber ainda os efeitos institucionais da estratégia de maior interação com o governo federal, adotada pelos atores sociais envolvidos. Por um lado, essa escolha é totalmente compreensível, visto que a mudança política ocorrera na esfera federal e que algumas ações demandadas como reforma agrária são de competência exclusiva da União. Por outro, essa opção se revelou problemática, uma vez que algumas das políticas públicas possuem competências compartilhadas pelos entes federativos, como educação, saúde, assistência às populações vulneráveis, proteção ao meio ambiente, ordenamento territorial etc.

Diante disso, pode-se concluir que o problema formulado e as soluções propostas se transformaram em referência apenas em algumas agendas específicas, sem muitas implicações à agenda decisória federal, bem como às agendas dos demais entes federativos.

Além disso, a construção do Plano BR-163 Sustentável foi um processo demasiadamente moroso, consumindo aproximadamente dois anos e meio. Este produziu um significativo hiato temporal entre a formulação do problema e a sua resposta por meio de uma política pública. Tal demora, em grande parte, deveu-se às questões acima mencionadas, que fizeram com que o seu processo de elaboração, iniciado no primeiro semestre do segundo ano do governo, fosse concluído apenas na metade do quarto ano do primeiro mandato de

---

órgãos, segundo alguns entrevistados, era apenas para constar (FERREIRA, 2010).

Lula, justamente num momento em que o país se encontrava próximo a uma nova mudança política: as eleições gerais de 2006<sup>21</sup>.

Iniciado o segundo mandato, o governo Lula debruçou-se sobre uma nova agenda decisória: estimular o crescimento econômico do país, com uma taxa média de 5% ao ano, por meio da implantação de grandes investimentos públicos em infraestrutura e medidas de incentivo fiscal à produção de *commodities* via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Esta nova política pública acabou por se sobrepor às ações que vinham sendo realizadas com base nas diretrizes de sustentabilidade, transversalidade, controle social e participação na implantação de obras de grande porte na Amazônia.

Em termos políticos, o início deste segundo mandato também foi marcado por mudanças nas representações ministeriais e por câmbios no próprio arcabouço de órgãos governamentais envolvidos na concepção, elaboração e implementação do Plano BR-163 Sustentável<sup>22</sup>. Observa-se que algumas dessas mudanças foram realizadas em um cenário em que a ministra do Meio Ambiente, principal empreendedora do tema da transversalidade nas instâncias decisórias, sofria forte desgaste político, tanto entre as instituições do governo federal quanto entre as organizações socioambientais e movimentos sociais. Isto porque o governo demandava que a ministra mantivesse essas organizações sob

---

<sup>21</sup> Na ocasião, foram realizadas eleições para Presidência da República, Senado Federal (um terço dos membros), deputados federais, governos estaduais e do Distrito Federal e representantes dos poderes legislativos estaduais.

<sup>22</sup> A título de exemplo, o MMA — que havia sido uma espécie de Ministério de Desenvolvimento Regional na região amazônica desde a ECO-92 (Entrevista), e que, portanto, possuía redes políticas estabelecidas na área — assumira o protagonismo na construção desse Plano — entrou em uma ampla reestruturação normativa e executiva. Essas mudanças fizeram com que muitos empreendedores de políticas (invisíveis) envolvidos na construção do Plano deixassem os quadros do MMA.

controle, enquanto as organizações e movimentos pressionavam para que ela utilizasse seu prestígio no governo para deslanchar o Plano BR-163 Sustentável. Deste modo, sua permanência no governo se tornou inviável<sup>23</sup>.

Essas mudanças no *political stream* acabaram comprometendo ainda mais a frágil articulação dos diferentes setores governamentais e segmentos sociais em torno da implementação do Plano BR-163 Sustentável, que em consequência perdeu a referência que ainda possuía na agenda governamental. Estas constatações reforçam a hipótese de que não se conseguiu estabelecer uma política ambiental integrada e transversal para a Amazônia.

## 5. Considerações finais

Este artigo discutiu o processo de elaboração de uma política pública que buscava romper com o padrão centralizador e autoritário de execução de grandes investimentos em infraestrutura na Amazônia, a partir do modelo de múltiplos fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por John W. Kingdon (2003).

Na análise do fluxo de problemas sobre a pavimentação da Cuiabá-Santarém, observa-se a emergência da ideia de que não é a execução de grandes empreendimentos que provoca a especulação fundiária, o desmatamento, a expulsão das populações locais e a violência contra as comunidades rurais e suas lideranças, mas a ausência de uma ação governamental concertada.

---

<sup>23</sup> Em maio de 2008, Marina Silva deixou o cargo argumentando que vinha enfrentando resistências, dentro do próprio governo e na sociedade, para dar prosseguimento à agenda ambiental federal (SILVA, 2008).

O fluxo de soluções caracterizou-se pela emergência de uma nova abordagem para a realização de grandes obras de infraestrutura na Amazônia, a qual contempla a realização de um conjunto de medidas prévias, envolvendo várias esferas e setores de governo e sociedade, tais como: audiências públicas, destinação de terras, regularização fundiária, fortalecimento da presença do Estado nessa sub-região amazônica etc.

No que se refere ao fluxo político, a construção de um plano que incorpora princípios como a transversalidade e o controle social e participação é resultado da ascensão do governo Lula. Este contava com forte apoio popular, trazia em vários escalões de seu governo a participação de empreendedores políticos vinculados a organizações socioambientalistas e movimentos sociais, e a proposta de elaboração de políticas públicas por meio de diálogos e sinergias, criando deste modo um cenário favorável para que as narrativas desses atores (individuais e coletivos) fossem reconhecidas como relevantes e passassem a se constituir objeto da agenda governamental.

Neste contexto de convergência de fluxos ocorreu a elaboração do Plano BR-163 Sustentável, um momento inédito na agenda de políticas públicas para a Amazônia. Isto porque o governo federal absorveu uma pauta de problemas e abriu espaços para que outras esferas de governo e segmentos da sociedade civil organizada pudessem participar da definição das ações em torno de uma grande obra de infraestrutura nessa região. No entanto, essa iniciativa de construção coletiva acabou esbarrando em vários obstáculos como: a) os antagonismos entre os atores envolvidos e as diferentes percepções sobre as questões apresentadas, o que dificultou a discussão e a incorporação de problemas na agenda de políticas públicas; b) a pouca habilidade na

triagem de soluções e na negociação das ações prioritárias e suas estratégias de execução, que ocasionou a formatação final de um documento incompleto, que prejudicava a implementação do que fora planejado; c) as mudanças econômicas, políticas e institucionais ocorridas durante a elaboração e a implantação do Plano. Essas dificultaram a manutenção desses temas na agenda governamental e levaram os gestores públicos a deslocarem a sua atenção para outros problemas emergentes.

### Referências bibliográficas

BECKER, Bertha K; STENNER, Claudio. Um futuro para a Amazônia. In: VIEIRA, Ima Célia Guimarães (Org.). **As Amazônias de Bertha K. Becker**: ensaios sobre geografia e sociedade na Região Amazônica, v. 3. Rio de Janeiro: Garamond, 2015, p. 7-199.

BRASIL. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf>>. Acesso em: 28 jul 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR-163 (Cuiabá-Santarém)**. Versão Final. Brasília, DF: Casa Civil da Presidência da República, 2006a. Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/camaras/grupos/plano-br-163-sustentavel-versao-publicacao-9-junho-2006.pdf>>. Acesso em: 28 jul 2009.

\_\_\_\_\_. GRUPO DE ESTUDOS PARA INTEGRAÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTES. **Corredores estratégicos de desenvolvimento: alternativas de escoamento de soja para exportação**. Brasília: Ministério dos Transportes/Geipot, 2001. Disponível em: <<http://observatorioantaq.info/wp-content/uploads/2016/07/2002-Corredores-estrat%C3%A9gicos-de-desenvolvimento-relat%C3%B3rio-final.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

Revista IDEAS, v. 10, n. 1-2, p. 34-62, 2016 [publicado em junho de 2018].

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Plano Amazônia Sustentável**. Versão final para Consulta. Brasília: MIN, 2006b.

\_\_\_\_\_. **Plano Amazônia Sustentável (PAS)**: diagnóstico e estratégia, v. 1. Brasília: MIN, 2003.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Política ambiental integrada para o desenvolvimento sustentável**: Relatório de Gestão 2003-2006. Brasília: MMA, 2006c.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **BR-163 será pavimentada até Miritituba, no Pará**, 17 out. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2017/08/br-163-sera-pavimentada-ate-miritituba-no-para>> Acesso em: 24 ago. 2017.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. Gestão socioambiental na Amazônia no período 2003 a 2010: da geopolítica de integração desenvolvimentista ao Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento. In: **Congreso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales**, 6, São Paulo: Anais... São Paulo: Cieta, 2014.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **O lugar da Amazônia no desenvolvimento do Brasil**: Programa de Governo 2002. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002.

FERREIRA, Fernanda do Socorro Santos. **Políticas públicas de ordenamento territorial no Baixo Amazonas (PA)**: uma análise a partir das políticas e programas dos governos federal e estadual na área de influência da rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém). 2010. 266 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003.

Revista IDEAS, v. 10, n. 1-2, p. 34-62, 2016 [publicado em junho de 2018].

MELLO, Neli Aparecida de. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Annablume, 2006 (Coleção Geografias e Adjacências).

MELLO, Neli Aparecida de; PASQUIS, Richard; THÉRY, Hérve. A Amazônia “sustentável” de Marina e Lula. In: COY, Martin; KOHLHEPP, Gerd. (Coord.). **Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais**. Rio de Janeiro: Garamond; Tübingen: Geographischen Instituts der Universität Tübingen, 2005, p. 45-62.

SILVA, Marina. **Carta de demissão**, 13 de maio de 2008. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/2008/05/13/ult23u2297.jhtm>>. Acesso em: 7 out 2016.

Recebido maio de 2017.  
Aceito em setembro de 2017.