



AS ARTICULAÇÕES DO MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB) E DO MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO (MAM): UMA ANÁLISE DO FLUXO POLÍTICO DO MODELO DE KINGDON

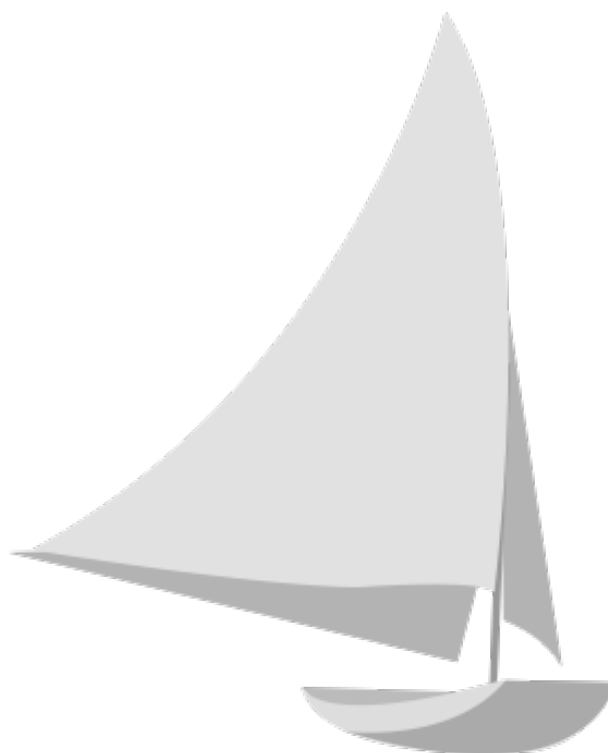
Autoria

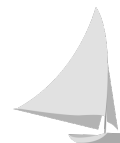
Camilo José da Rosa Oliveira - camilojro@hotmail.com
Prog de Pós-Grad em Admin – PPGA/UFLA - Universidade Federal de Lavras

Patrícia Aparecida Ferreira - patty82@yahoo.com.br

Resumo

Resumo: Apesar de gerar divisas, empregos e progresso, o desenvolvimento de atividades de mineração e produção de energia através de hidrelétricas, acaba por produzir diversos impactos que afetam diretamente a vida, principalmente, das populações tradicionais que pouco (ou nada) recebem como compensação pelas perdas a que são impostos. O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984) pode ser utilizado como uma categoria de análise que permite identificar como as ações adotadas em prol dessas populações pelo MAB e pelo MAM são capazes de influenciar na formação da agenda governamental e, conseqüentemente, fazer com que suas demandas sejam atendidas por políticas públicas. A análise das ações desses movimentos permite compreender a dinâmica do fluxo político mediante três elementos, a influência e/ou pressão sobre as forças políticas; a alteração do “clima” ou “humor” nacional e; as mudanças de governo (dentro e fora).





AS ARTICULAÇÕES DO MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB) E DO MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO (MAM): UMA ANÁLISE DO FLUXO POLÍTICO DO MODELO DE KINGDON

Resumo: Apesar de gerar divisas, empregos e progresso, o desenvolvimento de atividades de mineração e produção de energia através de hidrelétricas, acaba por produzir diversos impactos que afetam diretamente a vida, principalmente, das populações tradicionais que pouco (ou nada) recebem como compensação pelas perdas a que são impostos. O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984) pode ser utilizado como uma categoria de análise que permite identificar como as ações adotadas em prol dessas populações pelo MAB e pelo MAM são capazes de influenciar na formação da agenda governamental e, conseqüentemente, fazer com que suas demandas sejam atendidas por políticas públicas. A análise das ações desses movimentos permite compreender a dinâmica do fluxo político mediante três elementos, a influência e/ou pressão sobre as forças políticas; a alteração do “clima” ou “humor” nacional e; as mudanças de governo (dentro e fora).

Palavras-chave: MAB/MAM. Fluxo Político. Forças Políticas Organizadas. “Clima” ou “humor nacional”. Mudanças de Governo.



1. INTRODUÇÃO

O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) surgem, cada qual a seu tempo, como resposta ao modelo de desenvolvimento pautado na exploração dos recursos naturais através de grandes empreendimentos (barragens e mineração) que desencadeiam diversos impactos às comunidades tradicionais (ribeirinhos, quilombolas, índios, garimpeiros, pequenas comunidades e vilarejos).

Ao longo de suas histórias, tanto o MAB quanto o MAM, vêm realizando diversas ações a fim de que suas pautas sejam recepcionadas pelos empreendimentos e pelos governos. Muitas dessas ações se configuram mediante protestos, invasões, manifestações, ocupações, entre outras que objetivam destacar suas questões a fim de que sejam atendidas ou mesmo para que os projetos sejam interrompidos, reavaliados ou cancelados. Por outro lado, por intermédio de suas reivindicações, alcançaram espaço em conselhos, comitês e outros órgãos que auxiliam o Estado nas decisões relativas às hidrelétricas e atividades de mineração, contribuindo para que questões que consideram importantes sejam inseridas nos projetos desses empreendimentos. Nessa mesma linha, têm sido desenvolvidos estudos (em parceria com outros movimentos, universidades e com a sociedade) que demonstram novos rumos para o desenvolvimento e para as atividades econômicas das hidrelétricas e mineração.

Nota-se, portanto, que muitas dessas ações correspondem com os fluxos do modelo proposto por Kingdon (fluxos de problemas e soluções) e que podem ser utilizados como categorias de análise para compreender como uma demanda alcança a atenção dos formuladores de políticas públicas e é inserida na agenda governamental. No entanto, esse modelo reconhece que não basta que as questões sejam destacadas e chamem a atenção dos participantes do processo decisório ou mesmo que existam soluções “viáveis” para resolução dos problemas, é necessário, também, a receptividade de um ambiente político favorável (fluxo político).

De acordo com Kingdon (2011), a convergência (confluência) dos fluxos de problemas, soluções e político pode resultar na abertura de uma “janela de oportunidades” para que uma demanda ganhe a atenção necessária dos governos e faça parte de sua agenda, recebendo atenção e recursos (humanos e financeiros) e, conseqüentemente, se torne objeto de uma política pública.

O presente trabalho tem por objetivo compreender o fluxo político do modelo de Kingdon, pela análise de diversas ações que o MAB e o MAM têm adotado para fazer com que suas questões sejam atendidas pelos empreendimentos e, principalmente, pelos governos.

Dessa forma, a primeira parte do artigo apresentará o modelo de múltiplos fluxos com ênfase ao fluxo político que, diferentemente dos fluxos de problemas e soluções, possui uma dinâmica própria em que o “consenso” (reconhecimento de uma demanda como prioritária à agenda) é formado mediante um processo de influência, pressão e barganha política que pode se dar por meio de três elementos: as forças políticas organizadas, o “clima” ou “humor” nacional e as mudanças de governo (dentro e fora) (KINGDON, 2011).

A segunda parte apresentará algumas das ações adotadas pelo MAB e pelo MAM ao longo de suas trajetórias que possuem correspondência com o fluxo político do modelo de Kingdon, ou seja, aquelas que estão relacionadas à articulação com os movimentos políticos organizados e/ou possuem capacidade de criar ou manter a sociedade e os governantes mobilizados em torno de um tema ou, ainda, as que se referem a alterações de governo.

Ressalta-se, ainda, que a utilização do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon é justificada por ser um elemento estruturador que demonstra como as estratégias adotadas pelos atores, no presente artigo o MAB e o MAM, podem influenciar na formação da agenda governamental, valendo-se, em específico, das ações que possuem correspondência com o fluxo político.



2. O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON E O FLUXO POLÍTICO

Um dos temas mais relevantes no processo de análise de políticas públicas é a identificação de como um problema se torna relevante para o governo diante de um conjunto de preocupações a que estão submetidos os formuladores de políticas (METTEN et al., 2015; SILVA, 2013). Dentre os estudiosos que se destacam quanto a essa análise, merece destaque John W. Kingdon (1984) que considera que as políticas públicas são formadas mediante quatro processos: (a) o estabelecimento de uma agenda de políticas; (b) a constituição de alternativas aos problemas; (c) a escolha dentre essas alternativas e; (d) a implementação da decisão. Por meio do Modelo *Multiple Streams*, ou Modelo de Múltiplos Fluxos, esse autor preocupa-se com as duas fases iniciais (pré-decisórias), ou seja, na formação da agenda e criação de alternativas (CAPELLA, 2006; KINGDON, 2011).

Kingdon (2011) formula sua teoria a partir de um minucioso estudo empírico desenvolvido para analisar políticas públicas de saúde e transporte do governo federal dos EUA entre os anos de 1976 e 1979, reconhecendo não apenas a importância dos agentes governamentais, mas, também, dos ativistas e outros membros da sociedade civil envolvidos com os temas das políticas analisadas (CALMON; COSTA, 2007). Mediante esse estudo, Kingdon queria responder, segundo Capella (2006), a seguinte indagação: por que alguns problemas se tornam importantes para o governo e outros não?

Com esse objetivo Kingdon (2011) considera que uma demanda social passa a fazer parte da agenda governamental em dado momento quando ganha a atenção do governo e se estabelece diante de diversos outros interesses, muitas vezes conflitantes, e outros fatores como os relacionados a disponibilidade de recursos (financeiros, orçamentários, humanos, tecnológicos, etc.). Ao passo que algumas demandas conseguem se estabelecer, outras nunca alcançam a atenção dos governos devido a esse “processo altamente competitivo” (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2013).

Nesse sentido, o modelo orienta que a formação da agenda governamental é determinada, principalmente, pela interação entre os diversos atores envolvidos (governamentais e da sociedade civil), em fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político. Esses fluxos são relativamente independentes e, em momentos críticos, quando se convergem criam uma “janela de oportunidades” que possibilita mudanças ou implementação de uma nova opção política (CAPELLA, 2006; MILANEZ; SANTOS, 2016).

No fluxo de problemas, o modelo de Kingdon busca compreender como algumas questões sociais são reconhecidas como problemas enquanto outras não ganham atenção. Para isso, três acontecimentos ou mecanismos seriam decisivos para chamar a atenção dos tomadores de decisões, são eles: indicadores (sociais, econômicos, ambientais, etc.); eventos, crises e símbolos; e o *feedback* das ações governamentais. Já no fluxo de soluções, busca-se compreender como a difusão de ideias e alternativas aos problemas da sociedade podem interferir na formação da agenda na medida em que as soluções consideradas “viáveis” podem chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas e serem recepcionadas por eles (CAPELLA, 2006; GOTTEMS et al., 2013; MILANEZ; SANTOS, 2016; SILVA, 2013).

O fluxo político, por sua vez, possui dinâmica própria e é independente do reconhecimento de problemas (fluxo de problemas) e da existência de soluções disponíveis (fluxo de soluções) (CAPELLA, 2006). Nesse fluxo três elementos são importantes para a alteração da agenda: o “clima” ou “humor” nacional; as forças políticas organizadas (grupos de pressão) e as mudanças de governo (KINGDON, 2011). O clima ou humor nacional diz respeito ao momento em que há o compartilhamento de questões relevantes pela grande maioria da sociedade criando uma consciência coletiva sobre determinado tema e, dessa forma, instaurando um clima propício para que certas questões ganhem o destaque necessário. Na medida em que aqueles que fazem parte do processo decisório percebem o estabelecimento



dessa consciência coletiva há possibilidade da elevação de algumas questões (CAPELLA, 2006; KINGDON, 2011).

O segundo elemento remete ao jogo de forças entre as diversas forças políticas organizadas, tais como os grupos de pressão, que apoiam ou formam oposição em relação a determinada questão. Quando as diversas forças estão em consenso sobre uma questão há então um momento favorável para que esta se torne relevante, quando, no entanto, existe disputa o ambiente deixa de ser favorável podendo inviabilizar a ascensão da questão (CAPELLA, 2006; KINGDON, 2011).

Quanto a esse aspecto, Cairney e Zahariadis (2016) afirmam que os partidos políticos estão preocupados com a reeleição e, dessa forma, estão mais propensos a aceitar propostas que envolvem áreas reconhecidas como populares entre os eleitores e onde não esperam por campanhas de oposição de grupos de interesse. No entanto, nos raros casos que envolvem questões impopulares, partidos do governo são mais propensos a aceitar propostas impopulares ou muito contestadas se ver a proposta como uma maneira de lidar com problemas cuja existência contínua coloca em perigo sua reeleição. Já os grupos de interesses, geralmente compostos por movimentos sociais e outras organizações, podem desempenhar um importante papel, lançando campanhas a favor ou de oposição a determinada medida, o que pode ser bastante prejudicial aos governos (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016).

Assim, a formação de um consenso entre as diversas forças políticas organizadas, o que se dá por meio do exercício da pressão, convencimento e barganha, possibilita que determinado tema possa receber a atenção e recursos dos governos. Como dificilmente existem temas unânimes entre os mais variados grupos, a formação do consenso é um processo difícil e complexo e que se mantém ativo mesmo com a inserção do tema na agenda (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016).

Finalmente, o terceiro fator a influenciar a mudança da agenda são as mudanças de governo, características da democracia, em que existe rotatividade de agentes estratégicos, grupos políticos, composições do Congresso e chefes de Poderes e, portanto, alternância das prioridades. Howlett, McConnell e Perl (2015), destacam a participação de agentes que, embora não exerçam cargos políticos, são responsáveis por mudanças significativas na agenda, como os membros do judiciário que, pela interpretação que dão às leis, influenciam toda uma gama de decisões. A mudança dos membros das Cortes ou no entendimento sobre determinada matéria, mesmo que em casos particulares, tendem a moldar o processo decisório.

Outras mudanças dentro do governo, como a alteração de técnicos e chefes de departamento (órgãos, secretarias, ministérios, etc.) também implicam em alterações nas prioridades e possibilidade de modificações nas políticas desenvolvidas (CAIRNEY; ZAHARIADIS, 2016). Na estrutura administrativa os agentes que compõem o staff presidencial (governador, prefeito, reitor, diretor, etc.), lotados em cargos de chefia, tem dentre as suas missões imprimir as prioridades e valores da autoridade eleita (HOWLETT; MCCONNELL; PERL, 2015). No Brasil, onde criam-se composições partidárias de sustentação ao chefe do Executivo, os partidos políticos exercem grande poder de influência e chefia em ministérios, secretarias, departamentos, empresas públicas, entre outras.

A convergência desses fluxos, portanto, não é um processo linear e previsível. Para que os diversos fluxos possam convergir, é necessário o acontecimento de uma série de fatores, muitos deles de difícil previsão (fluxo de problemas: eventos, crises e símbolos; fluxo de soluções: surgimento de soluções viáveis e fluxo política: clima nacional e o entendimento entre as forças políticas organizadas) e que não dependem exclusivamente das ações dos agentes envolvidos. Nesse sentido, Capella (2006, p. 30) afirma que “provocadas por eventos programados ou não as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não perduram por longos períodos de tempo”. Havendo a desarticulação de qualquer um dos fluxos, a janela de oportunidades é fechada.



Kingdon (2011) ressalta, além da dinâmica dos fluxos, a participação dos atores governamentais e dos não-governamentais como sendo de grande importância para esse processo de formulação da agenda. O primeiro grupo seria composto pelos servidores de carreira, chefes do Poder Executivo, ministros e secretários, indicados políticos, deputados e senadores e seus assessores; o segundo, por sua vez, são os membros da sociedade civil, grupos de interesse, acadêmicos, pesquisadores, partidos políticos, mídia, entre outros.

Dentre os atores não governamentais merecem atenção, para o presente trabalho, os movimentos sociais que, como será demonstrado, tem capacidade de influir no processo de formação da agenda governamental através da participação no fluxo político, por meio dos seus três elementos (humor nacional, forças políticas organizadas e mudanças de governo). Esses movimentos, ao longo de suas histórias, passaram a ganhar projeção no cenário político mediante o exercício de pressão e negociação, inclusive com a formação de coalizões de defesa de seus interesses.

3 AS ARTICULAÇÕES DO MAB E DO MAM PARA ALCANÇAR SEUS OBJETIVOS

O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) atuam de diferentes maneiras a fim de fazer com que as pautas dos atingidos por barragens e pela mineração possam ser atendidas tanto pelas empresas quanto pelos governos. Esses movimentos são fruto da opressão dos empreendimentos econômicos (hidrelétricas e mineração) e das lutas dos atingidos e, ao longo de suas histórias, criaram redes articuladas com outros movimentos sociais (forças políticas organizadas) e com o Estado a fim de influenciar e/ou exercer pressão para que suas questões se tornem relevantes e ganhem espaço na agenda governamental.

Para construir essas articulações abriram espaços em suas pautas para outras questões sociais relevantes e se uniram a outros movimentos a fim de ampliarem suas bases e, dessa forma, conseguirem apoio às suas causas.

Mediante a retrospectiva das ações desses movimentos, analisadas a seguir, valendo-se do modelo adotado para sua análise, os múltiplos fluxos, poderá se compreender que muitas dessas ações possuem correspondência com o fluxo político, ou seja, estão relacionadas com articulações políticas e sociais que podem, em confluência com outros fluxos, possibilitar o surgimento de um momento oportuno para que as demandas dos atingidos chegue na agenda governamental e sejam objetos de políticas públicas.

3.1 MAB

O Movimento dos Atingidos por Barragens (1991), ou simplesmente MAB, surge em torno da problemática das populações atingidas pela construção de barragens de hidrelétricas no Brasil que implica, principalmente, em mudanças territoriais, na vida das comunidades tradicionais, no meio ambiente, na saúde humana, mas que se justificam na necessidade de desenvolvimento e progresso, ou seja, no interesse econômico (CLEMENTE; LONGHI, 2016).

A construção de grandes empreendimentos é característica do processo de desenvolvimento tecnológico e econômico, vivenciado, principalmente, a partir da segunda metade do século XX, e, apesar dos impactos, são considerados essenciais ao progresso e à geração de riquezas (BRESSER-PEREIRA, 2006; WARREN; REIS, 2008).

Nesse sentido, a instalação de usinas hidrelétricas com capacidade de geração de energia renovável (“energia limpa”) e com custos financeiros toleráveis é, no imaginário coletivo, sinônimo de desenvolvimento e meio de suprir com as necessidades energéticas de um país em crescente ascensão econômica e crescimento populacional (CLEMENTE; LONGHI, 2016; PASE; LINHARES; MATOS, 2014).

Por outro lado, a implantação desses empreendimentos causa uma série de impactos, sobretudo, às populações que ocupam tradicionalmente essas áreas, como os ribeirinhos, povos



indígenas, quilombolas, moradores de pequenas cidades e vilarejos que são obrigados a deixar suas terras e, conseqüentemente, seu modo de vida (BRAGA, 2016; FERREIRA et al., 2014).

O MAB, ao longo de sua história, “ampliou suas articulações políticas e, respectivamente, vai transformando sua pauta de lutas numa pauta mais abrangente, inclusiva e de interesses e demandas de outros segmentos da população” (WARREN; REIS, 2008, p. 14), defendendo temas como o respeito ao meio ambiente, o reconhecimento das diversidades culturais, a transformação do modelo energético, a ampliação dos mecanismos de controle social, a proteção aos direitos trabalhistas e sociais (FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009; MAB, 2014; WARREN; REIS, 2008). O movimento também intensificou o debate sobre questões de gênero e sobre as violações aos direitos das mulheres atingidas (MAB, 2011) e, mais recentemente, se posicionou firmemente contra a chamada PEC dos Gastos (que restringe os gastos públicos, inclusive em áreas sensíveis como educação e saúde, pelo período de 20 anos) reformas da legislação trabalhista, as propostas de alteração na legislação previdenciária (MAB, 2017). Essas novas formas de atuação também remetem ao fluxo político, pois, mediante a atuação coletiva, conseguem ampliar e fortalecer a força política organizada da qual fazem parte e, dessa forma, por meio de pressões e negociações, têm potencial para elevar suas questões para que sejam atendidas por meio de políticas públicas. Por outro lado, demonstra o processo interno de construção de pautas alinhado às questões de outros movimentos sociais e à visão da “construção de um país mais justo e com menos desigualdades” (MAB, 2017). Algumas dessas correspondências entre as ações do movimento e o fluxo político podem ser identificadas no quadro abaixo.

Tabela 1 – Ações do MAB que correspondem ao fluxo político de Kingdon

Ações do MAB	Correspondência com o Fluxo Político do Modelo de Kingdon
De 1986 a 1989 proximidade com outros movimentos sociais (sindicatos, CUT e MST)	Proximidade e articulação com forças políticas organizadas com maior experiência.
Envolvimento na formação do Partido dos Trabalhadores – PT e na criação de seus comitês	Organização de um partido político com pautas sociais (força política organizada)
1991 - 1º Congresso Nacional dos Atingidos por Barragens – Criação do Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB	Criação do movimento em caráter nacional (força política organizada)
1992 – Participação na Convenção Paralela da ECO 92	Manutenção da consciência nacional e internacional (humor nacional) relativa ao meio ambiente e a sustentabilidade.
1997 – Influenciados pela ECO 92 realizam o 1º Encontro Internacional dos Povos Atingidos por Barragens que reuniu mais de 20 países	Manutenção da consciência nacional e internacional (humor nacional) relativa ao meio ambiente e a sustentabilidade.
1999 – IV Congresso Nacional dos Atingidos por Barragens. Sujeito Político Popular.	Reafirma a parceria com outros movimentos sociais (forças políticas organizadas).
2002 – Participação efetiva na campanha do candidato à presidência da república, pelo PT, Luiz Inácio Lula da Silva.	Contribuição para a mudança de governo e, conseqüentemente, da agenda ideológica.
2004 – Marcha “Águas pela Vida”	Tentativa de criação de uma consciência nacional (humor nacional) através da pressão de outras forças políticas.
2006 - Descrédito com a relação do governo com os empreendimentos e com o Setor Elétrico como um todo. Aproximação com outros movimentos, inclusive, internacionais.	Realinhamento com outros movimentos (forças políticas organizadas);



2010 – Edição do Decreto nº 7.342/2010 que “Institui o cadastro socioeconômico para identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos de geração de energia hidrelétrica, cria o Comitê Interministerial de Cadastramento Socioeconômico, no âmbito do Ministério de Minas e Energia, e dá outras providências”.	Reconhecimento dos atingidos através de um marco legal.
2015 – Projeto de Lei nº 29/2015 que engloba as políticas elaboradas pelo movimento através do PNAB	Realinhamento com outras forças políticas e possibilidade de mudança da agenda através de um marco legal.
2015 – Rompimento da barragem (de rejeitos) de Fundão, em Mariana/MG.	Constituição de uma consciência nacional sobre a situação dos atingidos (humor nacional) e união de movimentos em torno dessa problemática (forças políticas organizadas).
2018 - Redefiniu-se enquanto movimento com maior autonomia política. Ações em busca de repercussão política, apoio às lutas e obtenção de recursos.	Alinhamento a consciência nacional de combate à corrupção (humor nacional)

Fonte: Elaborado pelo autor (2018)

3.2 MAM

Nesse mesmo cenário de avanço do desenvolvimento econômico pautado pela implementação de grandes obras, nota-se a intensificação das atividades de mineração pelo Brasil, fato que, além da geração de progresso e riqueza também ocasionam diversos impactos (sociais, ambientais, culturais, à saúde humana, entre outros), principalmente, às populações que tradicionalmente ocupam essas áreas e seu entorno (WANDERLEY, 2012). Essas populações, conforme observa Vieira (2011, p. 8), “ao contrário das empresas mineradoras, não tem interesse na exploração mineral, do subsolo, para reprodução de capital, mas nos atributos da superfície dos recursos geográficos, cujos recursos são a fauna e a flora”. E, dessa forma, provocam uma série de conflitos entre os exploradores e as populações locais que, em decorrência da força dos empreendedores e de seus objetivos, acabam sofrendo com os sérios ônus (ambientais e sociais e os que decorrem deles) da mineração.

Segundo Acselrad (2004 apud WANDERLEY, 2008, p. 3), esses conflitos podem ser compreendidos como “lutas sociais pelo controle dos recursos naturais e pelo uso do meio ambiente comum”. Wanderley (2008) ainda explica que os conflitos entre mineradoras e os povos tradicionais não estão embasados na disputa pelo mesmo recurso, os minérios, mas, sim, pela disputa pelo território e seus atributos. Esses povos tradicionais são formados por ribeirinhos, quilombolas, índios, trabalhadores rurais, garimpeiros, pequenos agricultores e habitantes de vilarejos que, historicamente, enfrentam a expansão do modelo exploratório da mineração por meio de manifestações, invasões nas sedes das empresas minerárias, realização de atos cívicos e culturais, fechamento de estradas, denúncias às autoridades acerca de crimes ambientais e contra os ameaçados e atingidos, etc.

À medida que os empreendimentos foram avançando, os conflitos também foram se disseminando e, com o tempo, contribuíram para que a ideia de formação de um movimento de caráter nacional, capaz de articular as diversas demandas dos atingidos pela mineração fosse concretizado. Dessa forma, como “principal iniciativa frente à expansão mineradora” (COELHO, 2015, p. 41), nasce, em 2012, o Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração - MAM, com o objetivo de fazer “crítica ao modelo mineral” e defender um novo



modelo de mineração “com soberania da sociedade civil sobre o controle de seus bens estratégicos” (GONÇALVES, 2017).

O MAM atua, inicialmente, na organização e/ou mobilização dos grupos de ameaçados ou atingidos (ribeirinhos, índios, quilombolas, pequenos agricultores, vilarejos, etc.), apresentando informações sobre o empreendimento e a mineração e criando uma consciência da necessidade de resistência ante os impactos que as atividades de mineração são capazes de gerar. A mobilização também legitima e dá força ao movimento. Em seguida, passam a levar suas reivindicações aos órgãos públicos, câmara de vereadores, prefeitos, empreendimentos, e a sociedade como um todo. Vencida a fase de mobilização iniciam-se as manifestações (protestos, invasões, fechamento de estradas, ocupações das sedes das empresas e/ou órgão governamentais, etc.). Essa pressão abre oportunidade para que os atingidos possam negociar compensação aos impactos, indenizações, abrangência dos atingidos, criação de políticas públicas, entre outras medidas (MAM, 2017). Nesse sentido, o movimento tem denunciado crimes ambientais e sociais em várias localidades do país, como em Barcarena, no Pará, onde além do rompimento de uma barragem de rejeitos, foram identificados o despejo clandestino de resíduos sem tratamentos em rios e igarapés pela multinacional norueguesa Norsk Hydro (responsável pelas empresas Hydro Alunorte e Albrás Alumínio Brasileiro S/A.). Foram os membros do MAM que acionaram as autoridades, como o Ministério Público Federal (MPF), e tem contribuído nas investigações e, paralelamente, negociado com a empresa para que medidas de mitigação desses impactos sejam tomadas o mais rápido possível (MAM, 2018). O quadro abaixo sintetiza algumas das ações a partir da fundação do movimento com correspondência com o fluxo político de Kingdon.

Tabela 02 – Ações do MAM que correspondem ao fluxo político de Kingdon

Ações do MAM	Correspondência com o Fluxo Político do Modelo de Kingdon
2012 - Constituição de um movimento de caráter nacional que defenda e articule as questões dos atingidos pela mineração - MAM.	Criação de uma força política organizada com bases forte e capacidade de articulação.
2013 – Enfrentamento a proposta de um Novo Código Mineral (influência e pressão sobre outras forças políticas); 2014 - Criação do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente a Mineração com mais de 120 organizações;	Influência sobre outros movimentos políticos organizados (pressão sobre deputados e partidos políticos); Criação de uma coalizão com diversos movimentos ampliando a força de pressão (nova força política organizada)
2015 – Rompimento da Barragem (rejeitos) de Fundão em Mariana/MG, considerado um dos maiores desastres ambientais no país.	Surgimento de um clima de sensibilização e torno dos atingidos e do meio ambiente
2016 – Processo de <i>Impeachment</i> da Presidente da República, Dilma Rousseff, do PT	Possibilitou a mudança de governo e a aceleração do processo de mudanças no setor mineral em benefício das mineradoras
2017 – Edição das Medidas Provisórias 789, 790 e 791 e conversão em Lei.	Ainda sob o impacto da mudança de governo há alteração na agenda com pautas contrárias aos interesses do atingidos

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018)

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise da atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e do Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) pode-se observar que algumas de suas ações correspondem com o fluxo político do modelo de Kingdon (1984). Embora surjam



em momentos distintos, esses movimentos possuem trajetórias semelhantes, pois nascem diante de um cenário em que os ameaçados e atingidos (por barragens e mineração) não têm suas reivindicações atendidas pelos empreendimentos e pelo Estado o que pode ser percebido pelo grande desequilíbrio entre as medidas (políticas, leis, incentivos fiscais, etc.) que contemplam as necessidades das empresas dos setores elétrico e minerário e as adotadas para as populações tradicionais que têm seus territórios ocupados por esses empreendimentos.

As formas de atuação e trajetória institucional desses movimentos demonstram traços comuns na medida em que, ao se organizarem enquanto movimentos de caráter nacional e atuarem de forma articulada e em conjunto com outros movimentos sociais e organizações, tem constituído coalizões com ampla força para exercer pressão, influência e mesmo barganha (apoio político) com outras forças políticas organizadas e com o próprio governo a fim de que suas pautas sejam inseridas na agenda governamental.

Essas ações correspondem aos três elementos do fluxo político: constituição de forças políticas organizadas por meio da atuação em parceria com outros movimentos e organizações; o exercício de influência e/ou pressão para que outras forças políticas possam incluir suas pautas ou posicionar-se contrariamente a interesses que não correspondem com os interesses dos atingidos; fomento para criar “clima” ou “humor” nacional, ou seja, momento em que sociedade se sensibiliza em torno de um tema. Como observado, em algumas situações esse “clima” é criado por um evento imprevisível, mas é pela ação desses movimentos que as temáticas são inseridas no imaginário coletivo e passam a ter potencial de ingresso na agenda governamental; e, por fim, participação em momentos de mudanças de governo.

Por meio do presente trabalho, também se observou que nem sempre esses movimentos conseguem atingir, ao menos de imediato, os resultados que almejam, já que, outras forças em sentido contrário como os empreendedores (do setor elétrico e da mineração) também possuem capacidade e força para influenciar na formação da agenda governamental. As recentes mudanças de governo, por exemplo, não contribuíram com a agenda desses movimentos sociais, ao contrário, a pauta governamental aproximou-se ainda mais com os interesses empresariais (pauta da reforma trabalhista, edição e aprovação da MPs 789, 790 e 791, entre outras).

Diante de um cenário sociopolítico em constante transformação a atuação dos movimentos sociais ganha novos contornos e a participação de forma articulada com outras forças políticas organizadas tem potencial de alterar a agenda governamental, o que reforça que por meio do modelo de Kingdon é possível analisar a formação da agenda mesmo em contextos nos quais os atores não governamentais são protagonistas para o processo de tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. A.; SILVA, A. P.; SILVA, M. A. R. Os múltiplos fluxos na formação da agenda climática em Palmas e a participação de redes transnacionais de governos locais. **Revista de Ciência Política**, Santiago, v. 22, n. 2, p. 37-49, jul./dez. 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: EESP/FGV, 2006. (Texto para Discussão EESP/FGV).
- CAIRNEY, P.; ZAHARIADIS, N. Multiple streams analysis: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. In: ZAHARIADIS, N.; ELGAR, E. (Ed.). **Forthcoming in handbook of public policy agenda-setting**. London: E. Elgar, 2016. p. 1-28.
- CALMON, P. C. D. P.; COSTA, M. M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. In: ENCONTRO ANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2007. 1 CD-ROM.



- CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. São Paulo: BIB, 2006.
- CLEMENTE, L. R. G.; LONGHI, C. R. O Movimento dos Atingidos por Barragens: sujeitos e formações discursivas na abordagem sobre a Usina Hidrelétrica de Estreito no site do MAB. **Revista Eptic**, São Cristóvão, v. 18, n. 3, p. 214-231, set./dez. 2016.
- COELHO, T. P. **Projeto Grande Carajás: trinta anos de desenvolvimento frustrado**. Marabá: iGuana, 2015.
- FERREIRA, D. T. A. M. et al. Perdas simbólicas e os atingidos por barragens: o caso da Usina Hidrelétrica de Estreito, Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 30, p. 37-87, jul. 2014.
- FOSCHIERA, A. A.; BATISTA, L. S.; THOMAZ JUNIOR, A. Organização e Atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens: o caso do MAB/TO. **Revista Pegada**, Presidente Prudente, v. 10, n. 1, p. 134-146, jun. 2009.
- GONÇALVES, D. M. Análises e descrição do Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM): conceitos e perspectivas do movimento. In: SIMPÓSIO GONÇALVES, R. J. A.; MENDONÇA, M. R. Mega projetos de mineração e acumulação por espoliação em Comunidades Camponesas de Catalão, Goiás, Brasil. **Élisée**, Revista de Geografia da UEG, Anápolis, v. 4, n. 2, p. 134-146, jul./dez. 2015.
- GOTTEMS, L. B. D. et al. O modelo dos múltiplos fluxos na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.
- HOWLETT, M.; MCCONNELL, A.; PERL, A. Streams and stages: reconciling Kingdon and policy process theory. **European Journal of Political Research**, New York, v. 54, n. 3, p. 419-434, Aug. 2015.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2nd ed. Ann Arbor: University of Michigan; Boston: Longman, 2011.
- MARTINS, M. L. A arte de fabricar motins: os marcos regulatórios da mineração diamantífera em perspectiva histórica. In: ENCONTRO REGIONAL GESTÃO & TECNOLOGIA, 8., 2008, Pedro Leopoldo. **Anais...** Pedro Leopoldo: Faculdade Pedro Leopoldo, 2008. 1 CD-ROM.
- METTEN, A. et al A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, p. 915-936, 2015.
- MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. A iniciativa Yasuní-ITT: uma análise a partir do Modelo de Fluxos Múltiplos. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 59, p. 39-65, 2016.
- PASE, H. L.; LINHARES, B. de F.; MATOS, Í. O. B. As políticas compensatórias e a satisfação dos atingidos por hidrelétricas. In: ENCONTRO DA ABCP, 9., 2014, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF, 2014. 1 CD-ROM.
- WANDERLEY, L. J. **Conflitos e impactos ambientais na exploração dos recursos minerais na Amazônia**. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2008.
- WANDERLEY, L. J. **Movimentos sociais em área de mineração na Amazônia brasileira**. 2012. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/eces/1117>>. Acesso em: 10 dez. 2017.
- WARREN, I.; REIS, M. J. Do local ao global: a trajetória do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e sua articulação em redes. In: ROTHMAN, D. F. (Org.). **Vidas alagadas: conflitos socioambientais, licenciamento e barragens**. Viçosa, MG: Ed. UFV, 2008. Disponível em: <http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/anais/st2_DO%20LOCAL%20AO%20GLOBAL.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2017.