



**CAMILO JOSÉ DA ROSA OLIVEIRA**

**O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA FORMULAÇÃO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO ATINGIDA  
POR BARRAGENS E MINERADORAS: UM ESTUDO  
FUNDAMENTADO NO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS**

**LAVRAS - MG  
2018**

**CAMILO JOSÉ DA ROSA OLIVEIRA**

**O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO ATINGIDA POR BARRAGENS E  
MINERADORAS: UM ESTUDO FUNDAMENTADO NO MODELO DE MÚLTIPLOS  
FLUXOS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, políticas públicas e controle social, para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Patrícia Aparecida Ferreira  
Orientadora

**LAVRAS - MG  
2018**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA,  
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Oliveira, Camilo José da Rosa.

O papel dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas para população atingida por barragens e mineradoras: um estudo fundamentado no modelo de múltiplos fluxos / Camilo José da Rosa Oliveira. - 2018.

156 p. : il.

Orientadora: Patrícia Aparecida Ferreira.

Dissertação (Mestrado profissional) - Universidade Federal de Lavras, 2018.

Bibliografia.

1. Movimentos Sociais. 2. Barragens. 3. Mineração. I. Ferreira, Patrícia Aparecida. II. Título.

**CAMILO JOSÉ DA ROSA OLIVEIRA**

**O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA POPULAÇÃO ATINGIDA POR BARRAGENS E  
MINERADORAS: UM ESTUDO FUNDAMENTADO NO MODELO DE MÚLTIPLOS  
FLUXOS**

**THE ROLE OF SOCIAL MOVEMENTS IN THE FORMULATION OF PUBLIC  
POLICIES FOR POPULATION AFFECTE BY DAMS AND MINING OPERATIONS:  
A STUDY BASED ON THE MULTIPLE STREAMS MODEL**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, políticas públicas e controle social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 07 de junho de 2018.

Prof. Dr. Mozar José Brito                      UFLA  
Prof. Dr. Adílio Renê Almeida Miranda      UNIFAL

Profa. Dra. Patrícia Aparecida Ferreira  
Orientadora

**LAVRAS - MG  
2018**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Universidade Federal de Lavras e ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, pela oportunidade de fazer parte de seu quadro de discentes.

Aos professores e colegas do curso de mestrado profissional em Administração Pública, pela convivência fraternal e pelos relevantes conhecimentos compartilhados.

Aos servidores da Universidade Federal de Lavras, por manterem com zelo e carinho, mesmo diante de tantas dificuldades, o funcionamento dessa importante Instituição de Ensino.

Em especial, à professora Dra. Patrícia Aparecida Ferreira por apresentar a oportunidade de estudar tema tão rico e importante, pela paciência ao longo da evolução do trabalho, pela orientação e sugestões que contribuíram muito para essa versão final.

Muito Obrigado!

## RESUMO GERAL

Os movimentos de participação popular sempre tiveram relevante papel, como agentes de pressão e interferência política, na conquista de melhores condições de vida, compreendendo a luta por direitos, igualdade, proteção, etc. No Brasil, sobretudo, após o período de redemocratização, com o advento da Constituição Federal, vários direitos foram alcançados, os movimentos sociais ganharam ainda mais espaço de atuação e, também, novas configurações. A elaboração de políticas públicas que materializem os direitos consagrados e que possam ser efetivas na melhoria das condições de vida da população ainda é tarefa premente dos grupos sociais organizados. Com o desenvolvimento econômico das últimas décadas ampliaram-se a implementação de grandes empreendimentos econômicos que atingem inúmeras populações. As mineradoras e as barragens de produção de energia têm gerado grandes impactos para as comunidades locais. Dessa forma, destacam-se o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) na luta pelos direitos das populações atingidas e como principais movimentos de articulação e influência política para a formulação de políticas públicas que possam atender as demandas dos atingidos. Nesse sentido, o presente trabalho tem por proposta compreender, ainda que sem a pretensão de esgotar o tema, as ações adotadas pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração (MAM) para influenciar no processo de formulação de políticas públicas para atingidos por barragens e mineradoras, a partir de uma análise fundamentada no modelo de Kingdon. Para o desenvolvimento desse tema, foram realizados três estudos, o primeiro com o objetivo de descrever o papel dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas, o segundo objetivando compreender os fluxos de problemas e soluções do modelo de Kingdon por meio das pautas e reivindicações do MAB e do MAM para as populações atingidas por barragens e atividades de mineração e o terceiro com o objetivo de compreender o fluxo político do modelo de Kingdon a partir das ações adotadas pelo MAB e pelo MAM. Ambos os artigos foram elaborados a partir do modelo de análise de múltiplos fluxos proposto por Kingdon (1984) que orienta a formação da agenda governamental a partir da confluência dos fluxos de problemas, soluções e político. Com base nesses estudos, observou-se que existem correspondências entre as ações desenvolvidas pelos dois movimentos com os fluxos propostos por Kingdon, e que essa atuação permite influenciar a formação da agenda governamental, apesar de não se constituir em um processo linear e com resultados certos, já que existem outros interesses disputando espaço na agenda.

**Palavras-chave:** Movimentos Sociais. Barragens. Mineração. Múltiplos Fluxos. Políticas Públicas.

## GENERAL ABSTRACT

Movements of popular participation have always played a relevant role as agents of pressure and political interference on requiring better life conditions, including the struggle for human rights, equality, protection, etc. In Brazil, especially after the period of re-democratization along side with the Federal Constitution, several rights were achieved and social movements gained even more space and also new shapes. The creation of public politics that materializes established rights, which also may be effective upon improving life conditions of the population, is still an immediate goal of organized social groups. With the economic development on the last decades, great economic venture implementations were expanded, reaching countless people. Mining companies and electric energy production barrages have been causing great impact on local communities. Therefore, we highlight the Affected by Barrages Movement (MAB, in Portuguese) and the Popular Sovereignty in Mining Movement (MAM, in Portuguese) on the struggle for rights of the affected population and as main articulation and political influence movements on the creation of public politics that can meet the demands of the affected ones. Therefore, this study aimed to understand, without the intention of burning out the subject, the actions embraced by the Affected by Barrages Movement (MAB) and the Popular Sovereignty in Mining Movement (MAM) to influence on the process of creating public politics for the affected by barrages and mining companies ones, from an analysis based on the Kingdon model. Three studies were conducted: the first one aimed to describe the role of social movements on creating public politics; the second one aimed to understand the problems and solutions according to the Kingdon model through the issues of MAB and MAM and demands by the people affected by the barrages and mining activities; and the third study aimed to understand the political flux according to Kingdon, from actions embraced by the MAB and the MAM. Both articles were written based on the multiple flux analysis model proposed by Kingdon (1984), which guides the formulation of the governmental agenda from the confluence of problems and political solutions. Based on these studies, it was noticed that there are connections between the actions developed by both movements with the proposals made by Kingdon and that practice allows to influence on the creation of the governmental agenda, in spite of not being based on a linear process and having certain results, since there are other interests competing for space on the agenda.

**Keywords:** Social Movements. Barrages. Mining. Multiple Fluxes. Public Politics.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### SEGUNDA PARTE – ARTIGOS

#### ARTIGO 2

Figura 1 - Logotipo do MAB.....86

Figura 2 - Logotipo do MAM.....97

#### ARTIGO 1

Quadro 1 - A atuação dos movimentos sociais nos fluxos do modelo de Kingdon.....53

#### ARTIGO 2

Quadro 1 - A atuação do MAB nos fluxos dos problemas e soluções do modelo de Kingdon. ....95

Quadro 2 - A atuação do MAM nos fluxos dos problemas e soluções do modelo de Kingdon. ....102

#### ARTIGO 3

Quadro 1 - Ações do MAB que correspondem ao fluxo político de Kingdon.....138

Quadro 2 - Ações do MAM que correspondem ao fluxo político de Kingdon.....148

## SUMÁRIO

<b>PRIMEIRA PARTE</b> .....	10
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
1.1 Objetivos.....	13
1.2 Justificativa .....	14
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	18
2.1 Estrutura em artigos .....	20
<b>3 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	23
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	28
<b>SEGUNDA PARTE - ARTIGOS</b> .....	30
<b>ARTIGO 1 - O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON</b> .....	30
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	32
<b>2 MOVIMENTOS SOCIAIS: ASPECTOS HISTÓRICOS E EVOLUÇÃO SOCIAL</b> ....	34
<b>3 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON</b> .....	40
3.1 Definição da agenda governamental.....	41
<b>4 O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON</b> .....	47
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	54
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	56
<b>ARTIGO 2 - AS PAUTAS E REIVINDICAÇÕES DO MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB) E DO MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO (MAM): UMA ANÁLISE DOS FLUXOS DE PROBLEMAS E SOLUÇÕES DO MODELO DE KINGDON</b> .....	59
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	62
<b>2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E GRANDES EMPREENDIMENTOS</b> ....	65
2.1 Mineração e Hidrelétricas .....	66
2.2 Impactos às comunidades atingidas.....	68
2.3 Movimentos Sociais envolvidos .....	79
<b>3 AS PAUTAS E REIVINDICAÇÕES DO MAB E MAM PARA OS ATINGIDOS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON</b> .....	84
3.1 MAB.....	85
3.2 MAM.....	96
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	105
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	107
<b>ARTIGO 3 - 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</b> .....	114
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	117
<b>2 O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON E O FLUXO POLÍTICO</b> .....	119
<b>3 AS ARTICULAÇÕES DO MAB E DO MAM PARA ALCANÇAR SEUS OBJETIVOS</b> .....	123
3.1 MAB.....	124

<b>3.2 MAM.....</b>	<b>139</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>149</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>151</b>

## PRIMEIRA PARTE

### 1 INTRODUÇÃO

O avanço do desenvolvimento econômico vivenciado no Brasil, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX, foi caracterizado pela expansão de diversos empreendimentos de infraestrutura, tais como as ferrovias, rodovias, portos, hidrelétricas, atividades de mineração, dentre outros (WANDERLEY, 2012; WARREN; REIS, 2008).

Esses empreendimentos se constituem por meio de grandes obras que, apesar dos diversos impactos, são imprescindíveis para o desenvolvimento, pois possuem elevada capacidade de viabilizar condições de produção, industrialização, comercialização de bens e serviços e o escoamento da produção (PASE; LINHARES; MATOS, 2014). Hoje, em um cenário de intensa e constante disputa pelo mercado, não se vislumbra a possibilidade de crescimento econômico que não venha atrelada ao potencial de geração de energia elétrica a custos competitivos, a facilidades de escoamento (interno e externo) através de rodovias, ferrovias e portos, e a exploração de matérias-primas abundantes em nosso país, como os minérios.

Dentre esses empreendimentos, que podem ser considerados como estratégicos ao desenvolvimento econômico, Warren e Reis (2008) destacam as hidrelétricas e as atividades de mineração. A exploração de minérios, por exemplo, tem participação expressiva na balança comercial e, em 2014, o PIB do Setor Mineral foi de US\$ 40 bilhões, o que representa 5% (cinco por cento) do PIB industrial do país. O Brasil ocupa, ainda, posição de destaque na produção de nióbio, minério de ferro, manganês, tantalita, grafite, bauxita e rochas ornamentais (INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO - IBRAM, 2016). As hidrelétricas, por sua vez, são responsáveis pelo desenvolvimento de diversas atividades econômicas e atingem diretamente grande parte da população por meio da energia elétrica que produzem. As hidrelétricas são responsáveis por quase 75% (setenta e cinco por cento) de toda a energia produzida no Brasil (BRASIL, 2015).

Essas atividades, segundo Castro (2009, p. 15), “remetem o imaginário coletivo à ideia de progresso, com geração de empregos e produção de energia limpa”. Contudo, ainda que estratégicas ao desenvolvimento nacional, ocasionam uma gama de impactos socioambientais e culturais, muitos deles irreversíveis, como o deslocamento do lugar habitado e alterações dos costumes, do modo de vida e da economia local.

Como são empreendimentos que necessitam de gigantescas áreas para seus reservatórios, lagos artificiais, áreas de lavras e outras atividades necessárias ao seu funcionamento, impõe mudanças drásticas nas localidades onde são instaladas, o que determina uma reordenação territorial, ou seja, o deslocamento compulsório dos moradores para outras áreas, transformando seu modo de vida e atingindo suas relações simbólicas com suas localidades de origem (WARREN; REIS, 2008). Rezende (2002, p. 31) ressalta que

muitas são as memórias e as histórias da população que ficam debaixo d'água para sempre, casas de imensurável valor para determinadas pessoas, laços de amizade destruídos, culturas sociais desfeitas sem sequer uma compensação.

Dessa forma, a fim de mitigar os danos causados e as perdas simbólicas das populações atingidas, faz-se necessária a adoção de ações governamentais concretas a fim de regular essas atividades impactantes, determinando sua abrangência e forma de execução, e garantir as compensações necessárias aos atingidos.

Ocorre, no entanto, que o interesse econômico e estratégico do desenvolvimento nacional mediante esses grandes empreendimentos possibilita que interesses considerados menos relevantes, o das populações atingidas, sejam colocados de lado e não pautem a agenda governamental, daí a existência de um “campo de conflitos” que reúne diversos atores (REIS, 2006).

Nesse cenário, a atuação dos movimentos sociais tem-se revelado de grande importância para a proteção dos direitos e garantias dessas comunidades. Na medida em que correu a expansão dos grandes empreendimentos também surgiram diversos movimentos de resistências à instalação dessas obras e em defesa dos atingidos, formando, como descreve Reis (2006, p. 29), “verdadeiras redes de atores sociais mobilizados em torno deste problema”.

Dentre os modelos teóricos de análise de política pública que podem contribuir com o entendimento do papel dos movimentos sociais no processo de formulação de políticas públicas, destaca-se o modelo de múltiplos fluxos de John W. Kingdon (1984). Esse modelo tem como categoria central de análise, a formação da agenda governamental, a qual é determinada, principalmente, pela interação entre os diversos atores envolvidos (governamentais e da sociedade civil), dividida em fluxos denominados de problemas, soluções e político. Quando esses múltiplos fluxos se convergem, criam a janela de

oportunidades para que uma demanda seja inserida na agenda e possa ser materializada como uma política pública (CAPELLA, 2006).

Essa constante interação dos movimentos sociais com os agentes governamentais e outros atores sociais, seja por meio de manifestações, greves e piquetes ou mesmo de negociações e influência política, contribui para a interação dos fluxos e inserção de suas demandas quando da abertura da janela de oportunidades.

Os movimentos sociais que atuam em defesa das populações atingidas, ao longo dos anos, diversificaram suas formas de atuação e passaram a influenciar os governos não apenas na identificação e/ou apresentação das demandas (fluxo de problemas), mas, também, na contribuição para encontrar soluções que atendessem às populações atingidas por empreendimentos de mineração e hidrelétricas (fluxo de soluções) e na articulação política e social com os governos e por meio de pressões a fim de alterar o contexto político e o “humor nacional (fluxo político).

Dentre as diversas organizações populares que surgem diante dessa problemática, destaca-se o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) que, ao longo do tempo, soube se reinventar e criar “articulações políticas” amplas. Segundo Warren e Reis (2008, p. 67) ampliaram sua base reivindicatória:

da configuração de mobilizações antideslocamento para um movimento por conquistas de direitos e cidadania e por transformações na direção de uma nova concepção de desenvolvimento socioambiental e de uma nova matriz energética.

Do mesmo modo, o Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração - MAM nasce como “crítica ao modelo mineral” e se configura como um dos principais movimentos a fomentar a discussão em torno dos impactos naturais e sociais ocasionados pelas mineradoras, que “reconfigura as paisagens e os espaços, exerce impactos que podem permanecer por décadas nos diferentes lugares da vida e da cultura [...]” (GONÇALVES; MENDONÇA, 2015, p. 143). O MAM, assim como o MAB, procura, mediante a pressão política e de uma rede articulada com outros movimentos sociais com bandeiras distintas, criar uma pauta nacional de discussões e influenciar na formulação de políticas públicas que possam ser capazes de mitigar os impactos e compensar os danos causados à população das regiões atingidas (GONÇALVES; MENDONÇA, 2015).

As lutas do MAB e MAM têm sido fundamentais na conquista de importantes ações que objetivam melhores condições socioambientais aos atingidos por esses empreendimentos.

Esses movimentos souberam se reinventar e criaram pautas coesas e dinâmicas de lutas a fim de influenciar na formulação de políticas públicas que contemplem suas agendas e beneficiem as populações que representam (GONÇALVES; MENDONÇA, 2015).

Dessa forma, a presente dissertação está estruturada em três artigos que, embora com temas distintos e independentes, procurarão demonstrar como a participação dos movimentos sociais, sobretudo os relacionados às populações atingidas por barragens de hidrelétricas e atividades de mineração (MAB e MAM), têm potencial para influenciar na formação da agenda governamental mediante ações que possuem correspondência com os fluxos de problemas, soluções e político do modelo de Kingdon (1984).

Pretende-se, portanto, responder à seguinte indagação: Como os movimentos sociais influenciam no processo de formulação de políticas públicas voltadas a atender as populações atingidas por barragens de hidrelétricas e atividades de mineração?

Compreender como as diversas formas de atuação dos movimentos sociais contribuem com a formação da agenda governamental é importante para verificar se as estratégias que têm sido adotadas são efetivas e se as demandas desses movimentos, em específico do MAB e do MAM, têm alcançado a atenção dos governos.

A utilização do modelo de múltiplos fluxos como categoria de análise em artigos nacionais, principalmente, em temas que remetem a atuação dos movimentos sociais, ainda é pequena. Ainda assim, esse modelo pode contribuir para verificar se existem correspondências entre as ações adotadas pelos movimentos e os fluxos de problemas, soluções e político e, conseqüentemente, com a formação da agenda de políticas públicas.

Por fim, cabe ressaltar que o presente trabalho também compõe uma pesquisa mais ampla que tem sido desenvolvida na Universidade Federal de Lavras (UFLA) e tem como tema “O papel dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas para população atingida por grandes empreendimentos econômicos”. Esse projeto, por meio da utilização de outros métodos de pesquisa (que não somente pesquisa documental e bibliográfica), pretende aprofundar o entendimento acerca de como os movimentos sociais influenciam (ou mesmo se influenciam) no processo de formulação de políticas públicas para os atingidos por barragens e atividades de mineração.

## **1.1 Objetivos**

Para responder à pergunta da pesquisa, elencou-se o seguinte objetivo geral: Compreender as ações adotadas pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e o

Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração (MAM) para influenciar no processo de formulação de políticas públicas para atingidos por barragens e mineradoras, a partir de uma análise fundamentada no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon. Tal objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos, a saber:

- a) Descrever o papel dos movimentos sociais no processo de formulação de políticas públicas, a partir do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon;
- b) Compreender os fluxos de problemas e soluções do modelo de Kingdon por meio das pautas e reivindicações do MAB e do MAM para as populações atingidas por barragens e mineração;
- c) Compreender o fluxo político do modelo de Kingdon a partir das ações adotadas pelo MAB e pelo MAM;

Para conseguir abranger os objetivos (geral e específicos) utilizou-se a estrutura de três artigos que, embora com temas distintos e independentes, procuraram demonstrar como a participação dos movimentos sociais, sobretudo os relacionados às populações atingidas por barragens de hidrelétricas e mineração (MAB e MAM), influenciam no processo de formulação de políticas públicas, o qual terá como referência de análise o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984) que orienta a formação da agenda governamental pela confluência dos fluxos de problemas, soluções e político.

O primeiro artigo foi intitulado: “O Papel dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas: uma análise a partir do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon”; o segundo: “As pautas e reivindicações do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e do Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM): uma análise dos fluxos de problemas e soluções do modelo de Kingdon” e o terceiro, por fim: “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”.

## **1.2 Justificativa**

Em virtude do crescente desenvolvimento econômico vivenciado nas últimas décadas, caracterizado pela expansão de grandes empreendimentos, tais como hidrelétricas e atividades de mineração, é possível notar o desencadeamento de impactos de diferentes naturezas nos territórios que abrigam esses empreendimentos, razão pela qual se torna relevante o presente

estudo direcionado a essas populações atingidas (WANDERLEY, 2012; WARREN; REIS, 2008).

Esses impactos não estão restritos às dimensões econômicas e ambientais, e podem resultar em mudanças bruscas nas vidas das populações afetadas que, inclusive, podem ser obrigadas a deixar suas comunidades e desfazer laços culturais e sociais (LIMA; FERREIRA; RODRIGUES, 2014; MILANEZ et al., 2010).

Diante dessa situação, observa-se que os objetivos de crescimento e desenvolvimento econômico por meio da consecução dessas grandes obras acabam por, em diversos momentos, se sobressair em relação aos interesses das populações que são atingidas. Além disso, há uma existente desigualdade entre o número de leis que estabelecem os direitos dos empreendimentos e as que tratam dos direitos dos atingidos, prevalecendo os interesses econômicos do mercado (LIMA; FERREIRA; RODRIGUES, 2014). Nesse contexto de desequilíbrio das relações, é necessária a efetivação de políticas públicas que possam regular essas atividades, criar medidas de mitigação de impactos, determinar a extensão desses impactos e definir quem são os atingidos, bem como implementar medidas compensatórias àqueles que foram afetados.

Dentre os diversos atores envolvidos nesse processo de construção de políticas públicas, destacam-se os movimentos sociais, que procuram aglutinar as diversas necessidades dos atingidos por esses empreendimentos e atuar de modo que suas bandeiras se tornem pauta de ação dos governos. O Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração (MAM) tem procurado atuar, em diversas frentes, no sentido de conseguir satisfazer os interesses dos grupos que representam (ALVES, 2015; GONÇALVES, 2017).

Nesse sentido, o trabalho se propõe compreender as ações adotadas por esses movimentos para influenciar no processo de formulação de políticas públicas para atingidos por barragens e mineradoras, a partir de uma análise fundamentada no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984).

Esse modelo orienta que a formulação de políticas públicas tem início com a formação da agenda governamental, ou seja, com a inserção de uma demanda à pauta de prioridades dos governos. A partir do ingresso na agenda, a demanda passa a ser considerada e ganha atenção e esforços do governo para que seja materializada como uma política pública.

No entanto, para que determinada demanda alcance a agenda governamental, é necessário enfrentar a concorrência com diversos outros interesses, inclusive antagônicos, que

igualmente são representadas por grupos sociais com maior ou menor inserção (poder de influência) junto aos governos.

Enquanto a maioria dos modelos de análise de políticas públicas pressupõe que os tomadores de decisões atuam apenas em função de suas preferências (GOTTEMS et al., 2013), o modelo desenvolvido por Kingdon (1984) reconhece e destaca a participação dos agentes governamentais e não governamentais, demonstrando que o processo de formulação de políticas públicas, partindo da formação da agenda, pode ser influenciado por esses atores.

A escolha do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon como orientação teórica para condução desse trabalho também se justifica, tendo em vista que este autor propõe que uma demanda é capaz de chegar à agenda governamental a partir da convergência de três fluxos (problemas, soluções e político) em uma janela de oportunidades. Os três fluxos propostos nesse modelo representam categorias analíticas que podem ser utilizadas para avaliar a capacidade de influência dos movimentos sociais no processo que envolve a elaboração de políticas públicas.

A proposta de compreender a atuação do MAB e do MAM no processo de formulação de políticas públicas para atingidos pelas hidrelétricas e atividades de mineração, a partir dos três fluxos, se fundamenta na capacidade que esses atores dispõem para identificar e apresentar as demandas ao governo (fluxo de problemas), buscar respostas para essas demandas (fluxo de soluções) e nas suas tentativas de negociações, articulações e pressões realizadas para destacar suas demandas e demonstrar sua relevância (fluxo político).

Ao propor um estudo que tem como referência as políticas públicas para atingidos por empreendimentos econômicos (hidrelétricas e atividades de mineração), que são, na maioria das vezes, marginalizados em relação aos seus direitos (ALVES, 2015; LIMA; FERREIRA; RODRIGUES, 2014), espera-se que este trabalho possa ampliar o entendimento dos diversos interesses que permeiam o processo de formulação de políticas para esses atores, demarcando o papel do MAB e do MAM enquanto atores capazes de reivindicar as demandas dos atingidos e que podem influenciar na agenda política do Estado.

É importante destacar, ainda, que os modelos teóricos de análise de políticas públicas, tradicionalmente, dão pouca ou nenhuma relevância ao papel dos grupos sociais de interesse, como os movimentos sociais, no processo que envolve a formulação das políticas públicas (CARNEIRO; LAVARDA, 2017). O modelo de Kingdon (1984) é um dos poucos a reconhecer a importância dos atores sociais, inclusive os não governamentais (CAPELLA, 2006). Nesse sentido, espera-se que o presente estudo contribua ao reforçar a conexão entre políticas públicas e as diversas práticas sociais, sobretudo, as relacionadas aos grupos que não

compõe camadas abastadas da sociedade que historicamente têm maior potencial de influência nos governos.

## 2 METODOLOGIA

A pesquisa científica, segundo Collis e Hussey (2005), caracteriza-se por um processo de investigação sistematizado que objetiva a produção, sintetização, organização ou revisão de conhecimentos a fim de apresentar soluções ou explicar determinado problema. Para a realização de pesquisa, de modo que o problema de estudo possa ser bem analisados é necessário o emprego de métodos pertinentes e adequados.

Dessa forma, para o desenvolvimento da dissertação, em razão da natureza do objeto de estudo e do problema que se pretendeu responder, foi realizada pesquisa de abordagem qualitativa, mais subjetiva e que independe do emprego de técnicas estatísticas para sua conclusão (GLAZIER; POWELL, 2011), por meio de um estudo de dois movimentos sociais, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM).

Para tanto, utilizou-se a técnica de coleta de dados: pesquisa documental e bibliográfica. Procurou-se levantar a maior quantidade possível de material sobre os dois movimentos, foram considerados artigos em referência ao MAB e ao MAM, mas, também, relacionadas as atividades do setor elétrico e a mineração, bem como seus impactos.

Nesse ponto, destacam-se algumas facilidades e dificuldades: (1) quanto ao Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e os atingidos por barragens verificou-se uma existência maior de estudos e artigos publicados. Grande parte desses artigos retratam casos específicos de instalação de hidrelétricas (Belo Monte, Estreito, entre outras), seus impactos e a relação dos empreendimentos com as populações atingidas. Outros, apresentam a caracterização do MAB enquanto movimento de caráter nacional e retrata sua trajetória.

Pode-se perceber que alguns estudiosos como Carlos Vainer, Ilse Scherer Warren, Maria José Reis e Atamis Antônio Foschiera têm realizado inúmeras pesquisas sobre os atingidos por barragens e, também, sobre o MAB e são considerados referências nesses estudos. Quase a totalidade dos artigos utilizados como referência valem-se das pesquisas desses estudiosos.

Por outro lado, o MAB também possui uma vasta construção própria, materializada por meio de cartilhas, panfletos, dados e artigos que são de acesso fácil e público em seu site: <http://www.mabnacional.org.br/>. Embora esses documentos estejam dispersos na estrutura do site e representem recortes dos diversos momentos históricos a sua análise contribui para a percepção da construção do próprio movimento e de sua contribuição aos atingidos ao longo dos anos.

Ainda assim, existem poucos estudos, talvez pelo movimento ser ainda recente (1991) dos resultados que sua atuação tem trazido aos atingidos por barragens. Tal fato, no entanto, não compromete a percepção de que o MAB tem conseguido vitórias, principalmente, na união com outros movimentos, às causas dos atingidos.

O MAM, por sua vez, ainda é pouco retratado em artigos científicos, mas, principalmente a partir de 2016, nota-se que começam a surgir pesquisas sobre a mineração que incluem as atividades desse movimento em defesa das populações atingidas.

Existem, no entanto, inúmeros artigos que retratam a dificuldade de relacionamento entre os empreendimentos de exploração mineral e as populações tradicionais. Esses conflitos remetem ao período colonial e se estendem até os dias atuais.

O Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) que é “um grupo composto por pesquisadores e alunos com formações diversas e utiliza conhecimentos da economia, da geografia, da sociologia e das políticas públicas para analisar e avaliar os impactos que as redes de produção associadas à indústria extrativa mineral geram para a sociedade e para o meio ambiente” vem apresentando um vasto estudo nos aspectos relacionados à mineração.

As discussões em torno da proposta de um Novo Código Mineral (ou de mineração) fomentou a realização de diversos estudos tanto sobre a proposta quanto sobre os aspectos sensíveis da mineração (socioambientais).

Além disso, mais recentemente, autores como Julianna Malerba, Bruno Milanez e Luiz Jardim Wanderley se destacam pela vasta produção acadêmica acerca da mineração e seu contexto social.

O site do MAM (lançado em 2017), [mamnacional.org.br/](http://mamnacional.org.br/), também apresenta alguns posicionamentos dos atingidos e demonstra sua relação com movimentos internacionais que, inclusive, disponibilizam alguns materiais sobre a questão mineral na América Latina.

Há de se destacar, também, que tanto em relação aos projetos de instalação de hidrelétricas quanto ao desenvolvimento de atividades de mineração existe um grande conteúdo formulado por órgãos públicos (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, substituído recentemente pela Agência Nacional de Mineração - ANM, Câmara dos Deputados, Ministério de Minas e Energia, etc.) e outras entidades, como o Instituto Brasileiro de Mineração e o Comitê em Defesa dos Territórios Frente à Mineração.

Todas as informações obtidas por meio da busca desse material foram analisadas pela abordagem do modelo de múltiplos fluxos procurando identificar quais ações dos movimentos possuem correspondência com os fluxos de problemas, soluções e político de Kingdon, a fim de perceber como podem contribuir com a formação da agenda governamental e, conseqüentemente, com a criação (manutenção, alteração, etc.) de políticas públicas.

## **2.1 Estrutura em artigos**

Para o desenvolvimento do tema principal, bem como para alcançar os objetivos traçados, foram desenvolvidos três artigos que, juntos, buscaram compreender as ações adotadas pelo Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração (MAM) para influenciar no processo de formulação de políticas públicas para atingidos por barragens e mineradoras, a partir de uma análise fundamentada no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon

Com esse objetivo, foram desenvolvidos artigos com as seguintes temáticas e contribuições:

**Artigo 1** - O Papel dos Movimentos Sociais na Formulação de Políticas Públicas: uma análise a partir do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon.

Esse artigo, em formato de ensaio teórico, buscou compreender a importância dos movimentos sociais, analisando sua evolução histórica e sociológica até as novas configurações de atuação (associações, ONGs, OSCIPS, etc.), e sua participação (colaboração) no processo de formulação de políticas públicas.

Foram analisados os aspectos relevantes relacionados às políticas públicas, tais como, suas fases de desenvolvimento, atores envolvidos, objetivos, conceitos, entre outros. Do mesmo modo, foi caracterizado o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984), o qual orienta que a convergência dos fluxos de problemas, de soluções e político permite a abertura de uma “janela de oportunidades” para que uma demanda social ingresse na agenda governamental.

Por fim, procurou-se discutir como os três fluxos propostos nesse modelo podem ser utilizados como categorias analíticas para avaliar a atuação dos movimentos sociais na formulação de políticas públicas que garantam direitos e atendam às necessidades da sociedade.

**Artigo 2** - As pautas e reivindicações do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e do Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM): uma análise dos fluxos de problemas e soluções do modelo de Kingdon.

Esse artigo, elaborado como ensaio teórico, inicialmente fez um retrato do modelo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil onde há, como prioridade, a consecução de grandes obras de infraestrutura. Demonstrou-se que, em decorrência da industrialização, foram ampliadas as instalações de usinas hidrelétricas e, conseqüentemente, de barragens e, do mesmo modo, ampliado as atividades de mineração.

Essas atividades, embora geradoras de progresso e riqueza, também são responsáveis por diversos impactos que foram identificados como: sociais, culturais, ambientais, econômicos e relativos à saúde humana.

A seguir, foram caracterizados o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) com um breve relato sobre seu surgimento e suas trajetórias.

A partir disso, foram demonstradas as ações que esses movimentos desenvolvem e as possíveis correspondências com os fluxos de problemas e soluções e, como esses fluxos podem contribuir com a formação da agenda governamental e o atendimento de suas demandas.

**Artigo 3** - 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.

No terceiro artigo, foram demonstradas as diretrizes do modelo de múltiplos fluxos com ênfase no terceiro fluxo, o político, que, segundo Kingdon tem dinâmica própria e independe dos demais. Nesse fluxo, três elementos exercem influência sobre a formação da agenda: os grupos políticos organizados, o “clima” ou “humor” nacional e as mudanças de governo.

Dessa forma, mediante a retrospectiva das ações realizadas pelo MAB e pelo MAM, pode-se verificar a correspondência, o fluxo político. Esses movimentos, ao longo de suas trajetórias, se constituíram como forças políticas organizadas por meio da articulação com outros movimentos e, dessa forma, passaram a exercer influência e/ou pressão; por outro lado, valendo-se de algumas ocasiões procuraram criar ou manter um “clima” nacional em que suas demandas tivessem receptividade por parte da sociedade e dos governos. Por intermédio de

ações políticas, também estiveram presentes em mudanças de governo com possibilidade de alterações na agenda governamental.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da análise das ações desenvolvidas pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e pelo Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) mediante o Modelo de Múltiplos Fluxos, desenvolvido por Kingdon, foi possível descrever o papel desses movimentos no processo de formulação de políticas públicas, a partir da formação da agenda governamental, identificando que muitas de suas ações possuem correspondência com os três fluxos do modelo (fluxo dos problemas, fluxo de soluções e fluxo político).

O modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, caracterizado pelas práticas de exploração dos recursos naturais e instalação de grandes empreendimentos, é extremamente impactante ao meio ambiente e as comunidades tradicionais, o que conseqüentemente cria um campo de conflito entre atingidos e empreendedores (minerários e elétricos) e o próprio Estado. Os impactos a que essas populações estão submetidas (socioculturais, ambientais, econômicas, relativas à saúde humana, etc.) representam as questões que os atingidos esperam ser solucionadas. O evidente desequilíbrio de relação entre esses atores, configurado no fomento que o Estado dá a esse empreendimento em detrimento das comunidades locais, encoraja a formação de movimentos organizados, como o MAB e o MAM, que são engajados na defesa dos interesses dos atingidos e criticam o modelo exploratório e predatório ao meio ambiente.

Dessa forma, com relação à formação dos problemas, esses movimentos atuam em diversas frentes. A primeira corresponde com a mobilização das populações (comunidades e famílias) atingidas pelas barragens das hidrelétricas e pela mineração. Nesse primeiro contato, os movimentos procuram demonstrar a importância da ação coletiva por meio da organização em torno de movimentos sociais, identificam os impactos a esses grupos de atingidos, demonstram seus direitos e a luta para conquistarem atenção dos governos e dos empreendedores. Depois, passam a apresentar suas demandas a comunidades, governos locais, vereadores e etc. A partir de então, de acordo com as peculiaridades locais, organizam manifestações, ocupações em obras e sede de órgãos públicos forçando a negociação e a atenção a suas demandas e demonstrando a sociedade e a mídia seus problemas. Considerando o caráter regionalizado desses movimentos, embora organizados nacionalmente, passam a formar lideranças locais e intensificar suas lutas em diversas localidades por meio da realização de eventos e parceria com outras organizações de cunho social. Essa atuação corresponde, portanto, ao fluxo de problemas do modelo de Kingdon,

pois a forma como os problemas e demandas são apresentados são fundamentais para ganharem a atenção da sociedade e dos governos.

Por outro lado, esses movimentos, em parceria com seus militantes e com outros grupos sociais, passaram a atuar para a construção de soluções, como elaboração de cartilhas e manifestos e a participação em conselhos com representatividade. A vivência dos diversos grupos de atingidos e suas experiências permitem encontrar soluções criativas e reaplicáveis em contextos mais amplos. Essas atividades têm potencial de contribuir com a construção de alternativas viáveis, tanto socialmente quanto economicamente, que podem chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas. Essas ações, conforme o modelo, se caracterizam com o fluxo de soluções.

A atuação nesses fluxos permite que as questões sejam reconhecidas e que as melhores soluções sejam identificadas, mas, sozinhas, não garantem a abertura de uma “janela de políticas públicas”, ou seja, de um momento oportuno que possibilite a mudança da agenda ou a implementação de uma opção política. Dessa forma, o papel dos dois movimentos sociais analisados, não se restringe na atuação nesses dois fluxos, tornando-se necessária a interação com o terceiro fluxo do modelo, o fluxo político, que possui uma dinâmica própria, no qual o “consenso” (reconhecimento de uma demanda como sendo prioritária à agenda) é formado por um processo de influência, pressão e barganha política.

Quanto a esse aspecto, os movimentos têm criado coalizões em torno de seus interesses, principalmente pela parceria com outros movimentos sociais, inclusive internacionais (Comissão Mundial de Barragens, Via Campesina, etc.), fortalecendo seu poder de negociação e barganha. Dessa forma, tem ampliado suas pautas para além das causas dos atingidos por barragens/mineração passando a defender temas como a soberania popular sobre os recursos naturais, a diminuição das tarifas de energia para a população ante a disparidade dos preços praticados com o setor industrial, questões relativas aos direitos das mulheres e minorias, combate à corrupção, fomento a participação social, defesa dos direitos dos trabalhadores, entre outros.

A atuação e interação nos diversos fluxos, conforme orienta Kingdon, pode possibilitar a abertura de uma “janela de oportunidade”, ou seja, de um momento oportuno para que as demandas dos atingidos sejam alçadas a agenda governamental. Esse processo, no entanto, não é linear e a influência de outros grupos e/ou interesses (ou mesmo acontecimentos) pode desarticular os fluxos e voltar a atenção da agenda para outros temas.

O modelo, portanto, possibilita compreender, por meio da dinâmica dos fluxos, quais forças definem a direção na qual o processo que envolve a formulação de políticas públicas

deve tomar. Esse direcionamento se dá mediante as ações adotadas pelos diferentes atores. Na medida em que o MAB e o MAM atuam nos diversos fluxos, há uma maior possibilidade da confluência desses fluxos e, conseqüentemente, de suas reivindicações ganharem repercussão, serem atendidas e traduzidas em políticas públicas.

Kingdon reconhece a complexidade do processo político e a influência que os atores, simultaneamente, imprimem sobre os governos. A importância das atividades de mineração e dos empreendimentos elétricos no processo de desenvolvimento econômico, tecnológico e de segurança nacional aliado ao forte poder econômico dos empreendedores (multinacionais) são um limitador para as reivindicações dos atingidos na medida em que a ideia de “progresso” trazida por essas atividades tem capacidade de influenciar diversos setores da sociedade (mídia, indústria, governos locais e a população em geral). Nesse caso, os impactos dos atingidos são considerados pequenos ônus para se alcançar um benefício social maior. Essas limitações, por exemplo, podem ser observadas nas negociações (ou ausência delas) do Código de Mineração ou na ampliação dos projetos hidrelétrico pelo país, como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

Ressalta-se, também, que esses movimentos, embora organizados em contexto nacional, atuam de forma descentralizada na medida em que os empreendimentos de mineração e hidrelétricas avançam pelo país. Embora existam traços gerais, cada localidade atingida tem especificidades diversas, como as características ambientais, econômicas, sociais, entre outras. Desse modo, a construção de pautas coesas é tarefa difícil e pode prejudicar na formulação dos problemas e, também, nas soluções, o que implica em uma limitação nas atuações nos fluxos.

Apesar disso, com o estreitamento de relações com outros movimentos, o MAB e o MAM têm expandido suas lutas e fortalecido a força política que compõe, de modo a elevar suas discussões e criar uma consciência coletiva da necessidade da adoção de um novo modelo de desenvolvimento pautado na soberania popular, no respeito às comunidades locais e ao meio ambiente e na sustentabilidade. Essas lutas já resultaram em algumas vitórias (reconhecimento mais amplos dos “atingidos”, criação de órgãos ambientais, adoção de estudos prévios ao empreendimento, legislações estaduais, etc.) mas, por outro lado, reconhece-se que ainda existem poucas políticas públicas que assegure, de forma efetiva, o respeito aos direitos das populações atingidas.

As principais contribuições e potencialidades do modelo para análise das ações dos dois movimentos são: a) reconhecimento da participação dos agentes não governamentais no processo de formação da agenda; b) o reconhecimento de que esses agentes atuam não apenas

na persuasão (fluxo de problemas e político) mas, também, tem potencial de enriquecer as ideias em torno da tomada de decisão mediante seus conhecimentos e experiências (fluxo de soluções); c) compreensão de que os movimentos sociais têm potencial de reunir as três correntes para convergirem na abertura da “janela de oportunidades” atuando como empreendedores de política; e d) a aplicabilidade em contextos nos quais existem ambiguidades de objetivos e interesses (barragens e mineradoras *versus* atingidos) e contextos políticos instáveis.

A limitação, por sua vez, pode ser observada na centralidade que o modelo dá aos atores governamentais em detrimento aos não governamentais. Mesmo com o reconhecimento que os atores sociais podem influenciar na formação da agenda, Kingdon, até mesmo diante do contexto em que elabora o modelo (1984), não dedica grande atenção a esses atores que, na sua visão, são mais efetivos em opor e barrar temas do que contribuir com sua formação.

Embora o modelo utilize a abordagem *top-down* (“de cima para baixo”) o presente trabalho procurou compreender a dinâmica dos fluxos e a formação da agenda governamental para os atingidos, partindo da abordagem *bottom-up* (“de baixo para cima”), ou seja, a partir das ações que os movimentos sociais desenvolvem em cada um dos fluxos para formar a agenda política do Estado.

Dessa forma, observou-se que, em relação as causas dos atingidos, os movimentos sociais exercem grande influência na formação da agenda enquanto os governos priorizam questões relacionadas às estratégias de desenvolvimento pautadas na ampliação da exploração dos recursos naturais na construção de grandes empreendimentos elétricos. Não fosse a existência desses movimentos, as questões dos atingidos estariam relegadas a um segundo plano.

Para além dessa discussão, o presente trabalho se propõe a refletir sobre as diversas desigualdades sociais ocasionadas pela mineração e pela construção de barragens de hidrelétricas que, ao longo de décadas, têm gerado significativos impactos ao meio ambiente e às populações tradicionais. O modelo “neoextrativista” de desenvolvimento, além das inúmeras tensões com os atingidos, leva ao processo de reprimarização e, à medida que os recursos (minérios e água) diminuam ou se esgotarem, acarretarão na acentuação da crise econômica e na ampliação das desigualdades.

Como proposta para futuras pesquisas sugere-se o aprofundamento de estudos quanto à aplicabilidade da abordagem *bottom-up* no modelo de Múltiplos Fluxos, considerando que as novas formas de participação social aliadas ao descrédito no sistema político tradicional implicam a maior protagonismo da sociedade civil organizada, inclusive na constituição de

novas pautas de políticas; por outro lado, também se faz relevante analisar como esses dois movimentos, após conseguirem inserir seus problemas na agenda governamental, atuam para que tenham suas reivindicações atendidas por políticas públicas. Isso porque, mesmo após o ingresso na agenda, problemas como a ausência de recursos e a oposição de outros grupos/interesses podem restringir as políticas para os atingidos.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, S. de F. S. Movimento dos Atingidos por Barragens: perspectivas teóricas de lutas práticas. **Revista Café com Sociologia**, Maceió, v. 4, n. 1, p. 221-230, jan./abr. 2015.
- CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. São Paulo: BIB, 2006.
- CARNEIRO, V. P.; LAVARDA, R. A. B. Definições de políticas públicas - modelo multiple streams e strategizing: aproximações conceituais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: CIDESP, 2017. 1 CD-ROM.
- CASTRO, B. L. G. **Critérios socioambientais de reposição de perdas e realocização para atingidos por barragens: um estudo sobre o povoado de Palmatuba-TO**. 2009. 145 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- GLAZIER, J. D.; POWELL, R. R. **Qualitative research in information management**. Englewood: Libraries, 2011.
- GONÇALVES, D. M. Análises e descrição do Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM): conceitos e perspectivas do movimento. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 7.; SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 9., 2017, Curitiba. **Anais...** Curitiba: GT 11, 2017. 1 CD-ROM.
- 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.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Informações sobre a economia mineral brasileira 2015**. Belo Horizonte, 2016.
- LIMA, M. A.; FERREIRA, P. A.; RODRIGUES, J. C. S. Políticas públicas destinadas às comunidades atingidas por barragens no Brasil. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, 6., 2014, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAD, 2014. 1 CD-ROM.
- MILANEZ, B. et al. Impactos da mineração. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, p. 34-34, jul. 2010.

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.

REIS, M. J. A instalação de hidrelétricas no Vale do Rio Uruguai e a constituição de um campo social de conflitos. **Ilha: Revista de Antropologia**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 28-50, 2006.

REZENDE, L. P. **Dano moral e licenciamento ambiental de barragens e hidrelétricas.** Curitiba: Juruá, 2002.

WANDERLEY, L. J. **Movimentos sociais em área de mineração na Amazônia brasileira.** 2012. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/eces/1117>>. Acesso em: 10 out. 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%20A%20GLOBAL.pdf](http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/anais/st2_DO%20LOCAL%20A%20GLOBAL.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2017.

**SEGUNDA PARTE - ARTIGOS**

**ARTIGO 1 - O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA FORMULAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS  
FLUXOS DE KINGDON**

**Artigo redigido conforme a NBR 6022 (ABNT, 2003) e formatado de acordo com o  
Manual da UFLA de apresentação de teses e dissertações.**

## RESUMO

O presente artigo tem por proposta compreender, ainda que sem a pretensão de esgotar o tema, a participação dos movimentos sociais no processo de formulação de políticas públicas. Os movimentos de participação popular sempre tiveram relevante papel, como agentes de pressão e interferência política, na conquista de melhores condições de vida, compreendendo a luta por direitos, igualdades, proteção, etc. No Brasil, sobretudo após o período de redemocratização, com o advento da Constituição Federal, vários direitos foram alcançados e os movimentos sociais ganharam ainda mais espaço de atuação e, também, novas configurações. A formulação de políticas públicas, que materializem os direitos consagrados e que possam ser efetivas na melhoria das condições de vida da população, é uma tarefa premente dos grupos sociais organizados, e tem como ponto de partida a formação da agenda governamental. Assim, o estudo de como os movimentos sociais atuam para elevar suas demandas à agenda governamental e, dessa forma, colaboram para a formulação de políticas públicas, é de grande importância. O modelo de múltiplos fluxos, proposto por Kingdon (1984), procura compreender o processo de formulação de políticas públicas a partir da convergência dos fluxos de problemas, soluções e político que resultariam na abertura de uma janela de oportunidade. Os três fluxos propostos nesse modelo representam categorias analíticas que podem ser utilizadas para avaliar a atuação dos movimentos sociais no processo de elaboração de políticas públicas. Com o intuito de exemplificar a atuação dos movimentos sociais com relação aos três fluxos do modelo, o trabalho procurou também contextualizar as ações que os movimentos sindicais e as “jornadas de junho” adotaram para o ingresso de suas demandas na agenda governamental.

**Palavras-chave:** Movimentos Sociais. Formulação. Agenda Governamental. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

The following article aims to understand, without the intention of burning out the subject, the participation of social movements on the process of formulating public politics. Movements of popular participation have always taken a relevant role as agents of pressure and political interference on requiring better life conditions, including the struggle for human rights, equality, protection, etc. In Brazil, especially after the period of re-democratization along side with the Federal Constitution, several rights were achieved, social movements gained even more space and also new shapes. The creation of public politics which materializes established rights and which also may be effective upon improving life conditions of the population is an immediate goal of organized social groups and as a head start there is the creation of a governmental agenda. Therefore, the study of how social movements work to improve their demands to the governmental agenda, and consequently how they contribute to the creation of public politics has a great importance. The multiple flux model, proposed by Kingdon (1984), aims to understand the process of formulating public politics from the convergence of problems and political solutions, leading to new opportunities. The three proposed fluxes shown represent analytical categories which may be used to evaluate the work of social movements on the process of creating public politics. In order to exemplify the work of social movements regarding to the three fluxes, this paper also aimed to contextualize the actions taken by union movements and “June shifts” to include their demands on the governmental agenda.

**Keywords:** Social Movements. Formulating. Governmental Agenda. Public Politics.

## 1 INTRODUÇÃO

Os movimentos sociais, ao longo da história, sempre contribuíram com inúmeras transformações, sobretudo, nos aspectos mais sensíveis aos indivíduos, como nas relações entre trabalhadores e empregadores buscando melhores condições de vida, nas ações em torno da garantia das liberdades individuais, na luta pela democracia e o direito a participação política, nos atos para a manutenção e obtenção de direitos sociais, entre outros (GOHN, 2011).

É fato que esses grupos surgem, principalmente, em torno de problemas sociais, sejam eles de natureza local, regional, nacional, ou mesmo, global. Essas questões nem sempre ganham atenção por parte dos governos e, mediante a pressões e lutas dos movimentos sociais, podem ser colocadas em destaque e levadas ao conhecimento dos governantes, formando arenas, que podem originar ações por parte do Estado ou não, que são as conhecidas políticas públicas.

Essa tarefa, no entanto, não é fácil. O processo que envolve a consecução de políticas públicas é complexo e repleto de disputas entre os variados atores sociais e dependente de uma série de outras circunstâncias (econômicas, políticas, sociais, etc.). Dessa forma, alçar uma demanda à agenda governamental é fruto de intenso trabalho de pressão e negociação entre esses atores (governamentais e da sociedade civil) que se interagem, segundo a teoria de múltiplos fluxos de John Kingdon (1984), em fluxos de problemas, de soluções e político. Quando esses múltiplos fluxos se convergem, criam a janela de oportunidades para que uma demanda seja inserida na agenda e possa ser materializada como uma política pública (CAPELLA, 2006).

Essa constante interação dos movimentos sociais com os agentes governamentais e outros atores sociais, seja por meio de manifestações, greves e piquetes ou mesmo de negociações e influência política, contribui para a interação dos fluxos e inserção de suas demandas quando da abertura da janela de oportunidades.

Não basta, no entanto, que a demanda ganhe a atenção do governo. É necessário que essas questões possam, efetivamente, ser solucionadas mediante ações governamentais. Nesse sentido, mesmo após uma demanda entrar na agenda, continua de suma importância a participação dos movimentos sociais a fim de que, mesmo diante de pressões contrárias, possam se tornar políticas públicas.

São as políticas públicas que vão direcionar a atuação do Estado, em todos os seus sentidos (tempo, recursos, acompanhamento, etc.), para que essas demandas, colocadas em destaque, possam ser solucionadas.

O papel dos movimentos sociais é de destaque e está relacionado, em maior ou menor grau, em todas as fases do processo de políticas públicas (WU et al., 2014). No presente artigo, abordar-se-á como se dá a atuação dos movimentos sociais no processo de formulação de políticas públicas, fundamentando-se na teoria de múltiplos fluxos de Kingdon (1984).

Essa teoria, que compreende que o processo de formulação de políticas públicas, tem início com a formação da agenda governamental, demonstra como a convergência de três fluxos (problemas, soluções e político) pode contribuir para que uma demanda social seja introduzida na pauta de prioridades dos governos e, dessa forma, torne-se uma política pública.

Os três fluxos representam categorias analíticas que no presente trabalho são utilizadas para demonstrar como os movimentos sociais influenciam no processo de formulação de políticas públicas, a partir da formação da agenda governamental, utilizando-se dos casos dos movimentos sindicais e das “jornadas de junho”.

Para isso, o artigo está estruturado em três partes. A primeira parte apresenta, em uma concepção histórica, o surgimento e desenvolvimento dos movimentos sociais no mundo e, em especial, no Brasil. Os movimentos sociais surgem, de forma organizada, a fim de buscar melhores condições de vida e trabalho no Século XVIII e desenvolvem-se ganhando novos contornos e objetivos mais amplos, contribuindo não apenas na apresentação de seus problemas, mas, também, na construção de soluções junto aos governos.

A segunda parte apresenta uma revisão de literatura acerca das políticas públicas, apresentando seu conceito e o processo que envolve sua formulação, ressaltando entre os modelos a teoria de múltiplos fluxos de John Kingdon (1984) que orienta a formação da agenda governamental.

A terceira parte, por fim, demonstra a importância dos movimentos sociais contemporâneos (movimentos sindicais e “jornadas de junho”) no processo de formulação das políticas públicas, avaliando o papel que esse ator social pode exercer para o ingresso de uma demanda na agenda governamental, por meio dos três fluxos propostos por Kingdon.

## 2 MOVIMENTOS SOCIAIS: ASPECTOS HISTÓRICOS E EVOLUÇÃO SOCIAL

As transformações das sociedades, principalmente, em seus aspectos políticos e econômicos influíram em grande medida para a organização dos indivíduos em busca de melhores condições de vida. Essa organização em torno de interesses comuns deu origem ao que chamamos, hoje, de movimentos sociais que, segundo Gohn (2011, p. 335), são definidos “como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas distintas de a população se organizar e expressar suas demandas”.

Ao longo da história, o surgimento e a evolução desses movimentos acompanharam as transformações da própria sociedade. Fato é que a organização de grupos sociais em busca de melhores condições de vida ou mesmo para repelir ameaças sempre existiu na história da humanidade.

A exemplo disso, pode-se recordar das resistências dos povos da África e Ásia às invasões europeias, as lutas dos camponeses na Idade Média ante à tirania dos senhores feudais, os movimentos religiosos que inauguraram o Cristianismo, as lutas das populações indígenas contra a escravização e imposição cultural e religiosa (CASTRO, 1997; HOUTART, 2007).

Houtart (2007), no entanto, destaca um “salto histórico”, no século XVIII, quando da efetivação do sistema capitalista, que dividiu a sociedade entre aqueles que possuíam e não possuíam os meios de produção.

A ascensão de uma classe social, a burguesia, com interesses no controle do capital e, conseqüentemente, do poder, elevou as tensões com aqueles que detinham apenas a força do trabalho que se viram cada vez mais explorados (BIZERRA; SOUZA, 2012). Nesse contexto, segundo Miranda, Castilho e Cardoso (2009, p. 177):

A venda da força de trabalho aliena o trabalhador de sua capacidade criativa de produção, que não percebendo a alienação, não reconhece a exploração de que é vítima. Os conflitos entre as classes aparecem a partir do momento em que os trabalhadores percebem que estão trabalhando mais e, no entanto, estão cada dia mais miseráveis.

Essa nova classe de operários urbanos, fruto da Revolução Industrial, estava submetida a péssimas condições de vida, vivendo em meio a ambientes imundos, com alimentação precária, jornadas de trabalho desgastantes, e expostos às mais variadas doenças que, nesse período, foram responsáveis pela morte prematura de inúmeros trabalhadores (BIZERRA; SOUZA, 2013). Essas precárias condições de vida e de trabalho criaram a

efervescência necessária para que os indivíduos se reunissem em torno de interesses comuns e constituíssem os primeiros movimentos modernos de luta. Período, em que, segundo Miranda, Castilho e Cardoso (2009, p. 179), organizaram “greves, ações de quebra-quebras de máquinas ou simplesmente o cruzar de braços”.

As ações organizadas dos grupos operários em torno de melhores condições de trabalho, ao longo da história, acirraram as relações entre burguesia e proletariado o que pode, ainda nos dias de hoje, ser observado nas relações entre empregadores e trabalhadores.

Com o desenvolvimento e consolidação do sistema capitalista, já na fase moderna, no século XIX, os trabalhadores passaram a se organizar politicamente em busca das melhores condições de trabalho, conseguindo, inclusive, a diminuição da jornada e outros direitos (BIZERRA; SOUZA, 2013).

A compreensão histórica dos movimentos sociais, segundo Miranda, Castilho e Cardoso (2009), decorre do processo de conscientização dos trabalhadores que, por meio da organização em torno de problemas comuns e da participação política, aos poucos, originaram os sindicatos, os partidos políticos e outros movimentos de luta.

É claro que, ao longo desse período, a luta por melhores condições de vida não se concentrou apenas nas relações de trabalho. Outros movimentos, de caráter religiosos, políticos e sociais, surgiram, cada qual com uma bandeira de atuação específica.

Os movimentos sociais no Brasil, assim como no contexto do restante do mundo, desenvolveram-se, principalmente, diante das questões relativas às disputas entre capital e trabalho.

No período de colonização, considerando o caráter exploratório imposto pela Coroa Portuguesa, houve baixíssimo desenvolvimento econômico e os movimentos organizados giravam em torno da insatisfação pela opressão exercida. Com a proclamação da república, no entanto, e a ascensão da aristocracia rural como detentora do poder econômico, os movimentos organizados continuaram oprimidos (MIRANDA; CASTILHO; CARDOSO, 2009).

No século XIX, segundo Bem (2006, p. 1139), “os movimentos sociais emergem na história brasileira como fenômenos sociais abrangentes”, consistentes nos movimentos de trabalhadores nas zonas rurais que concentravam a produção e nas zonas urbanas onde essa produção era distribuída. Nesse período, as organizações de trabalhadores ainda não desenvolviam plataformas claras de luta e se articulavam, apenas, diante de situações específicas em que interesses comuns se constituíam (BEM, 2006).

Com o intenso intercâmbio produzido pelas constantes imigrações de povos europeus ao Brasil difundiram-se ideias anarquistas que inspiraram os primeiros movimentos operários que deram origem, mais tarde, aos sindicatos (MIRANDA; CASTILHO; CARDOSO, 2009).

O surgimento desses primeiros movimentos operários ocorreu no século XX e reivindicavam melhores condições de trabalho, regulamentação do trabalho infantil e feminino, diminuição de jornadas (RODRIGUES, 2011). Embora tenham sido fortemente reprimidos, influenciaram, posteriormente, na conquista de direitos sociais e trabalhistas, materializados por meio da adoção das chamadas políticas públicas. Essas conquistas se deram, principalmente, a partir da década de 1930, a alteração do “eixo econômico” de agrário para industrial, quando se implementaram legislações que garantiam direitos aos trabalhadores. Apesar dessas alterações, segundo Miranda, Castilho e Cardoso (2009, p. 181), “ao mesmo tempo em que o Estado atendia às reivindicações dos operários, aparecendo como protetor benevolente, controlava todos os movimentos sociais, restringindo [...] suas ações políticas”.

Entres os anos de 1945 e 1964, diversas formas de participação popular foram expandidas com a “volta da disputa político-partidária e a revitalização sindical” (BEM, 2006, p. 1447), políticas sociais foram fortalecidas e movimentos sociais surgiram em diversas frentes de luta (BEM, 2006; MIRANDA; CASTILHO; CARDOSO, 2009).

A partir de 1964, com a ascensão militar e inauguração de um novo regime, diversos movimentos foram “desmantelados” e, muitos destes, foram obrigados a atuar na clandestinidade ante a forte pressão exercida pelo governo. Ainda assim, diversos movimentos emergiram na tentativa de frear os retrocessos em relação às liberdades de manifestação e pensamento, bem como de se contrapor aos avanços do “capitalismo industrializante” (BEM, 2006). Nesse sentido, Miranda, Castilho e Cardoso (2009, p. 182), consideram que:

[...] a acumulação capitalista se fez apoiada em um governo militar e autoritário, a partir de um modelo de desenvolvimento excludente, que beneficiou apenas as classes empresariais ligadas aos monopólios, os movimentos sociais que ocorreram no início dos anos 70, tinham como objeto a satisfação das necessidades mínimas de sobrevivência da população pobre. Através dos setores populares, surgiram, então, movimentos por: creches, habitação, transportes, postos de saúde e melhorias em favelas, e ainda reivindicação por congelamentos de preços e correções dos salários.

Com a recessão e o fim do “milagre econômico” diversas frentes populares, desacreditadas com o regime militar, organizaram-se em torno da busca pela

redemocratização, momento em que os sindicatos voltaram a atuar e os movimentos estudantis ganharam força (BEM, 2006).

É nesse momento que as forças populares ressurgem com vigor e buscam influenciar não apenas os governos, mas, também, toda a sociedade, demonstrando suas bandeiras e fomentando a participação popular contra a crise econômica e as desigualdades sociais. Além disso, passaram a debater novos temas como o respeito à identidade, a opção sexual, religiosa, entre outras que dizem respeito à dignidade do ser humano (BRITO; PASSO, 2014).

Nas últimas décadas, foi possível notar um fortalecimento dos movimentos populares por meio da campanha pelas Diretas Já e na Constituinte, momento em que houve grande debate popular (nos anos 80), no processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello (anos 90) e na configuração de Organizações Não Governamentais - ONGs (anos 2000) (MIRANDA; CASTILHO; CARDOSO, 2009). Essas movimentações caracterizaram a união de diversos membros da sociedade que, diante da necessidade premente de mudanças, se organizaram em manifestações e negociações.

Quanto a essa evolução, destaca-se o pensamento de Gohn (2011, p. 336):

Na realidade histórica, os movimentos sempre existiram, e cremos que sempre existirão. Isso porque representam forças sociais organizadas, aglutinam as pessoas não como força-tarefa de ordem numérica, mas como campo de atividades e experimentação social, e essas atividades são fontes geradoras de criatividade e inovações socioculturais. A experiência da qual são portadores não advém de forças congeladas do passado - embora este tenha importância crucial ao criar uma memória que, quando resgatada, dá sentido às lutas do presente. A experiência recria-se cotidianamente, na adversidade das situações que enfrentam. Concordamos com antigas análises de Touraine, em que afirmava que os movimentos são o coração, o pulsar da sociedade. Eles expressam energias de resistência ao velho que oprime ou de construção do novo que liberta. Energias sociais antes dispersas são canalizadas e potencializadas por meio de suas práticas em “fazeres propositivos”.

A participação dos movimentos sociais em suas relações com o Estado e a sociedade tem se demonstrado de fundamental importância para determinar mudanças que venham a trazer melhores condições de vida à população, reconhecimento de direitos, igualdade, respeito e dignidade. Segundo Gohn (2011, p. 337), esses movimentos “tematizam e redefinem a esfera pública, realizam parcerias com outras entidades da sociedade civil e política, eles têm grande poder de controle social e constroem modelos de inovação sociais”.

Embora os movimentos sociais tenham ganhado grande espaço como agentes de transformação social, inclusive com suas novas configurações (ONGs, OSCIPs, Associações,

etc.), é notório que ainda há muito a ser feito a fim de que as classes sociais, e toda a sociedade, possam alcançar as melhorias de vida almeçadas. Afinal, como afirma Gohn (2011, p. 20), “enquanto a sociedade não resolver seus problemas básicos de desigualdades sociais, opressões e inclusão, haverá lutas, haverá movimentos [...]”.

A Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, elencou uma série de direitos e garantias individuais e coletivas, antes inimagináveis a título de legislação, que são frutos de lutas históricas dos movimentos sociais. Muitos desses direitos ainda carecem de efetividade por parte do Estado, e os movimentos populares exercem papel de grande relevância não só como agentes de pressão, mas, também, de interferência política e criação de alternativas para consecução de políticas públicas.

Os movimentos sociais, hoje, conforme Costa, Cardoso e Medina (2014), são fruto de toda a evolução histórica marcada pela repressão, redemocratização, modernização e pelos processos de individualização e globalização. Para sobreviverem tiveram que se reinventar aglutinando uma “multiplicidade de identidades e causas” (COSTA; CARDOSO; MEDINA, 2014, p. 5) e utilizando do fluxo de informações e comunicação para expandirem suas bandeiras.

Nesse novo cenário, passaram a atuar em redes, ou seja, articulando-se com outros movimentos a partir de identidades sociais e políticas, a fim de ganharem visibilidade e chamarem atenção a suas demandas e conseguirem maior impacto junto à sociedade e à esfera pública. No Brasil, recentemente, pôde-se perceber esse associativismo e atuação em redes nas “jornadas de junho”, em 2013, quando diversos movimentos distintos, diante de uma pauta comum, uniram-se em grandes manifestações pelo país, a fim de conseguirem melhorias no sistema de transporte público, maiores investimentos em saúde e educação, vigor no combate à corrupção, transparência nos gastos com as obras da Copa do Mundo de 2014, entre outras melhorias (WARREN, 2014).

Do mesmo modo, o avanço tecnológico impôs aos movimentos uma nova realidade, caracterizada pela necessidade da utilização de ferramentas inovadoras como as redes sociais, *e-mails*, jornais digitais, vídeos e outras tecnologias (COSTA; CARDOSO; MEDINA, 2014). Os movimentos sempre tiveram como principal “arma” para alavancar suas causas a ampla capacidade de mobilização. Hoje, essa mobilização se dá pelo uso, principalmente, da internet. Esse processo de interação com uso das ferramentas tecnológicas ficou conhecido como ciberativismo que, segundo Costa, Cardoso e Medina (2014, p. 7), “revolucionou o modo como os movimentos sociais se organizam e transmitem suas mensagens ao resto da sociedade”, já que a capacidade de informar as pessoas e de organizar movimentações e

outras ações é maior e mais rápido. Vale lembrar que as “jornadas de junho”, bem como diversas outras manifestações ocorridas a partir de então, foram fruto da utilização das redes sociais tanto na apresentação e informação da sociedade sobre as pautas e os acontecimentos quanto da mobilização e seu agendamento.

Aliás, as manifestações de junho de 2013 inauguraram um novo momento para esses grupos que passaram a ter maior visibilidade mediante as grandes manifestações realizadas em diversos estados e municípios. A instabilidade econômica e política vivenciada na atualidade, na qual medidas orientadas pelo ajuste fiscal, que correspondem em supressão de políticas públicas, têm sido implementadas, tem permeado as discussões de diversos movimentos que têm criado estratégias de atuação para demonstrar contrariedade às reformas propostas.

Em suma, os movimentos sociais atuam para promover melhores condições de vida aos grupos que representam e, dessa forma, tentam influenciar na criação de ações governamentais que possam atender suas demandas. Com esse objetivo, procuram apresentar suas demandas e fazer com que elas ganhem destaque e tornem-se objeto de políticas públicas como se verá a seguir.

### **3 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON**

Para compreender o que são as políticas públicas, faz-se necessário, ainda que sem o esforço de pormenorizar a questão, entender o tipo de Estado em que nossa sociedade está inserida, o Estado Constitucional.

O Estado Constitucional é caracterizado pela construção coletiva de um arcabouço de regras que prioriza resguardar a dignidade da pessoa humana. Aliás, essa é a finalidade do Estado, a proteção aos direitos e garantias individuais e coletivas (LIBERATI, 2013).

Visto isso, consegue-se compreender que, tendo o Estado a finalidade de preservar e fomentar as condições para uma vida digna, fazem-se necessários instrumentos que possam efetivar essa premissa. Não basta ao Estado a criação de normas e direitos individuais e sociais se, ele mesmo, não possui as ferramentas necessárias ao desenvolvimento pleno da sua população.

É com esse objetivo que surgem as políticas públicas que, segundo a definição de Liberati (2013, p. 85), “devem ser vistas como processo ou conjunto de processos que culminam na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo Direito”. No entanto, não existe um único conceito ou mesmo consenso em relação ao que são políticas públicas (SOUZA, 2006). O conceito clássico, ainda hoje muito utilizado, segundo Souza (2006, p. 24), é o de Laswell (1936/1958) para qual “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

É nesse sentido que a eleição de prioridades, por meio de ações governamentais que contemplem ampla participação dos mais diversos atores sociais, é tarefa que contribui para a transformação das realidades, aproxima os anseios da sociedade das esferas governamentais e cria instrumentos efetivos da materialização dos direitos sociais. Ou seja, nas palavras de Souza (2006, p. 26), “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Embora a conceituação das políticas públicas esteja relacionada à forma de interpretação dos diversos estudiosos desse campo de estudos (FONSECA, 2013), a maioria dos autores compreende que as políticas públicas são ações governamentais que procuram solucionar demandas da sociedade, sejam elas de que natureza forem (social, econômica, cultural, entre outras) (SECCHI, 2013; SOUZA, 2006). Grande parte desses autores, a fim de

estabelecerem uma didática que explique o processo que envolve a formulação dessas políticas, apresenta a ideia de um ciclo de políticas públicas (AGUDELO, 2012; BAPTISTA; REZENDE, 2011; BARREIRO; FURTADO, 2015; FERREIRA, 2012; OLIVEIRA, 2013; SECCHI, 2013) que envolve, desde o reconhecimento da demanda por parte dos governos até a sua materialização em forma de uma “política pública”, sua avaliação e constantes ajustes, a fim de que continuem atendendo as finalidades para as quais foram criadas. Não se trata, no entanto, de um processo linear, já que, por estar permeada da participação de diversos atores, os interesses e acontecimentos possíveis ao longo do ciclo são imprevisíveis (GÓMEZ, 2012), devendo ser utilizada de forma pedagógica (FONSECA, 2013).

Todo esse processo que envolve a constituição de políticas públicas pode ser, segundo Wu et al. (2014), compreendido em quatro fases: formulação, tomada de decisões, implementação e avaliação. No presente artigo abordaremos a fase que precede a tomada de decisões (na qual se constata a ampla participação de diversos atores sociais, como os movimentos sociais), ou seja, o processo de formulação de políticas públicas, destacando-se a formação da agenda governamental.

### **3.1 Definição da agenda governamental**

Todas as sociedades possuem uma infinidade de problemas que reputam serem relevantes e, portanto, que devem ter a atenção dos governos para serem solucionados. Esses problemas, no entanto, nem sempre conseguem alcançar destaque e serem solucionados por meio de políticas públicas.

Diversos estudiosos aprofundaram suas pesquisas no campo da formação da agenda de políticas públicas por entenderem que as complexas relações e situações que levam uma demanda social a tornar-se agenda dos governos e governantes é de absoluta relevância para a compreensão das políticas públicas enquanto campo de grande relevância à Administração Pública (CALMON; COSTA, 2007).

A formação da agenda, segundo Cobb et al. (1976, p. 126), é “o processo pelo qual as demandas de vários grupos na população são transformadas em itens para os quais os agentes públicos prestam seriamente atenção”. Esse processo é complexo e repleto de circunstâncias que podem definir se determinada demanda social será alçada a agenda governamental e, se lá chegar, tornar-se-á ou não uma política pública.

O principal estudioso, cujo modelo elaborado ainda é referência no tema (modelo *multiple streams* ou modelo de múltiplos fluxos), é John W. Kingdon que orienta que a

formação da agenda governamental é determinada, principalmente, pela interação entre os diversos atores envolvidos (governamentais e da sociedade civil), em fluxos de problemas, de soluções e político. Quando esses múltiplos fluxos se convergem, criam a janela de oportunidades para que uma demanda seja inserida na agenda e possa ser materializada como uma política pública (CAPELLA, 2006).

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). Por meio desse 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 à 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).

Dessa forma, segundo o modelo de múltiplos fluxos, o processo decisório nas políticas públicas compõe-se a) pelo surgimento ou reconhecimento de um problema pela sociedade, b) pela existência de possíveis alternativas a esses problemas e c) pelo contexto político. Quando esses diferentes fluxos se convergem, surge um ambiente favorável para que uma demanda ganhe a atenção dos governos e formuladores de políticas e possa se materializar em uma política pública, alterando-se a agenda (GOTTEMS et al., 2013).

O fluxo dos problemas corresponde a como questões são reconhecidas como problemas e emergem à agenda governamental. Kingdon, para sustentar seu modelo, diferencia as expressões “questões” e “problemas”. Para o autor, questões são “situações sociais percebidas” que não despertam “ações de contrapartida” (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2013; CAPELLA, 2006), ou seja, são situações que, embora sejam reconhecidas pela sociedade, não alcançam a atenção necessária para se tornarem objeto de ação estatal. Em sociedades complexas, na qual existem diversos e variados problemas sociais, é difícil que todas elas sejam foco de atenção e concentração de esforços ao mesmo tempo. Dessa forma, enquanto umas questões ganham destaque, outras são ignoradas (CAPELLA, 2006). Essas

questões só se tornam problemas quando, de fato, ganham a atenção dos governos ou, segundo Capella (2006, p. 26), “quando os formuladores de políticas acreditam que devam fazer algo a respeito”.

A configuração de uma questão em problema, segundo o modelo de Kingdon, se daria mediante três acontecimentos ou mecanismos: indicadores, que podem mensurar a significância de uma situação (taxas de mortalidade, índices de desenvolvimento, endividamento, déficit público, etc.); eventos, crises e símbolos, que contribuem para que uma situação chame a atenção em virtude do acontecimento<sup>1</sup> e o feedback sobre programas desenvolvidos (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2013; CAPELLA, 2006; GOTTEMS et al., 2013).

Capella (2006, p. 27) afirma que “a forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo de *agenda-setting*”.

O segundo fluxo, o de soluções, concentra as alternativas prováveis aos problemas identificados. Kingdon (2011) compreende que as alternativas são geradas em comunidades sem necessariamente estarem relacionadas a um problema específico. Os geradores de alternativas são, geralmente, pesquisadores, servidores públicos, assessores legislativos, membros de movimentos sociais e outros interessados. Essas soluções disputam a aceitação dos formuladores de políticas e enquanto algumas se demonstram viáveis e são utilizadas (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2013), outras são combinadas ou descartadas (GOTTEMS et al., 2013). As soluções consideradas viáveis e, conseqüentemente difundidas e utilizadas no processo de políticas públicas, são, conforme Capella (2006), as que possuem confiabilidade técnica, custos toleráveis, aceitação da sociedade, receptividade dos formuladores, entre outras características.

O fluxo político, por sua vez, é composto por três elementos: o “clima” ou “humor” nacional; as forças políticas organizadas (grupos de pressão) e as mudanças de governo (KINGDON, 2011). O humor nacional diz respeito ao momento em que há o compartilhamento de questões relevantes pela grande maioria da sociedade, criando um clima propício para que certas questões ganhem o destaque necessário. 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 à determinada questão. Quando as

---

<sup>1</sup> Capella (2006) afirma que dificilmente um acontecimento pode contribuir para que uma questão se torne um problema e seja alçada à agenda governamental mas contribui para reforçar a preexistência de um problema.

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, e pode inviabilizar a ascensão da questão. Outro elemento 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. Os momentos de transição e início de governos, segundo Gottens et al. (2013), são os mais suscetíveis a mudanças da agenda com a inclusão e exclusão de demandas.

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 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, etc.

O autor descreve, diante da análise empírica que utilizou para desenvolver o modelo de múltiplos fluxos, que, no plano federal, o presidente e seu *staff* são os atores com maior influência, ante o poder institucional e político que exercem, para definir a agenda, embora não detenha o controle absoluto das alternativas, que permanecem a cargo dos especialistas. Também exercem grande influência os membros do Poder Legislativo, deputados e senadores, que, diante de suas atividades legislativas criam alternativas e têm maior facilidade de levantar questões diante da repercussão da mídia de seus discursos e bandeiras. Kingdon (2011) acredita que essa grande influência se dá pela estabilidade dos parlamentares que, embora sujeitos a alternância típica do sistema eleitoral, têm maior permanência em relação aos membros do Poder Executivo (presidente, governadores, ministros e secretários). Dessa forma, acredita-se, como descreve Capella (2006, p. 33), que o papel do Congresso é central

seja porque os parlamentares buscam satisfazer seus eleitores, seja porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas, seja ainda porque defendem questões relacionadas a seus posicionamentos político-partidários.

Nesse âmbito também exercem papel relevante os assessores legislativos que constituem um corpo técnico que, em diversos momentos, traduzem as expressões políticas em alternativas legais e viáveis.

Outro grupo de atores que contribuem na formação da agenda governamental são os agentes que se encontram fora dos governos, mas exercem influência direta neles, seja na apresentação de questões sociais ou mesmo de alternativas de soluções. Nesse grupo, encontram-se os partidos políticos, grupos de interesse (movimentos sociais, sindicatos, conselhos, lobistas etc.), acadêmicos e pesquisadores, opinião pública, mídia, entre outros. Kingdon (2011) destaca que os partidos políticos e os grupos de interesse são muito relevantes no processo de formação da agenda. Os partidos políticos, quando conseguem eleger seus representantes ou passam a compor um grupo vitorioso, tendem a elevar suas plataformas políticas aos governos a fim transformá-las em ações concretas. Os grupos de interesse, por sua vez, atuam de forma a organizar coalizões que possam interferir no processo eleitoral e exercer pressões a fim de que sejam atendidos em seus interesses específicos. Esses grupos afetam a agenda governamental tanto de forma positiva (influenciando mudanças) quanto de forma negativa (restringindo mudanças) (CAPELLA, 2006).

Outros atores como os pesquisadores e acadêmicos exercem papel importante no desenvolvimento de alternativas, já que desenvolvem projetos técnicos em áreas específicas, mas suas influências são limitadas às alternativas que produzem. A opinião pública e a mídia, conforme observado pelo autor em seu estudo, não exercem tanta influência, já que reafirmam problemas já identificados ou políticas públicas já implementadas. A mídia destaca questões, geralmente em virtude de acontecimentos críticos, que não permanecem por muito tempo em pauta, são rapidamente substituídas por outros assuntos.

Todos esses atores, segundo Kingdon (2011), podem ser considerados como visíveis, que ganham atenção da imprensa e do público e invisíveis, que atuam diretamente nas comunidades na formação e difusão de questões e ideias de soluções. Ambos os grupos, no entanto, exercem fundamental papel no processo de formação da agenda, cada qual com sua forma de participação, como destacado anteriormente.

A identificação dos atores e seus potenciais de influência na formação da agenda são relevantes para se compreender o processo de políticas públicas. Diante desse contexto,

indaga-se como os movimentos sociais, que compõe o grupo dos atores não-governamentais, atuam para que suas questões sejam levadas à agenda governamental na perspectiva do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, tornando-se problemas reconhecidos e objetos de políticas públicas.

#### **4 O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL A PARTIR DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON**

A participação dos atores, segundo Kingdon (2011), é imprescindível na identificação das questões sociais, sejam elas de quais áreas forem, na busca por soluções a essas demandas. Tanto os agentes governamentais como os não-governamentais exercem fundamental importância na consecução dessas políticas públicas e, também, são os principais responsáveis na construção de caminhos para a sua efetiva formulação e implementação.

Os atores não-governamentais, embora fora da estrutura administrativa do governo, têm grande potencial de influência na formação da agenda governamental, exercem destaque desde a formação de questões junto às comunidades e sua difusão, até na elaboração de alternativas viáveis e na criação de ambientes políticos favoráveis para que as mudanças na agenda ocorram. Esses atores atuam por meio de conselhos, organizações não governamentais, associações, movimentos transitórios ou constituídos, instituições de classes, sindicatos, entre outros, que constituem espécies do gênero movimentos sociais (GHON, 2011). Nesse sentido, descrevem Wu et al. (2014, p. 32-33), que:

A gama de atores sociais envolvidos nesse processo é muito maior e potencialmente ilimitada, uma vez que indivíduos, atuando como ativistas, litigantes ou eleitores, por vezes, podem trazer itens para a agenda de governo. No entanto, é mais comum que os itens da agenda surjam a partir de atores coletivos organizados, tais como grupos de interesse, organizações religiosas, empresas, sindicatos, associações, usinas de ideias (*think tanks*) ou outros tipos de organizações voltadas para a pesquisa de políticas públicas.

Cada um desses movimentos tem diferentes níveis de capacidade para influenciar a formação da agenda (LOBATO, 2006) e atuam de diversas formas a fim de que suas demandas ganhem expressividade e, diante da abertura da janela de oportunidades, possam ingressar na agenda governamental. Sem dúvida, esses movimentos se revestem, principalmente, de atuação política, ao exercer pressão aos governos para que as demandas sejam consideradas.

O poder de influência que cada um dos movimentos exerce para dar destaque às suas demandas, ou para impedir que determinada demanda seja considerada expressiva, varia consideravelmente de acordo com os recursos que dispõem (poder econômico, conhecimento, poder de mobilização social em grande escala, mobilização da mídia etc.). Segundo Wu et al.

(2014, p. 33), os grupos vinculados ao capital (negócios) possuem “uma capacidade inigualável de afetar as políticas públicas por meio de seu controle direto sobre investimentos e, portanto, indiretamente, sobre os empregos e a prosperidade econômica”.

Esses autores reconhecem, ainda, que os movimentos dos trabalhadores também têm grande poder de influência sob os governos, ainda que sejam dependentes da relação com os movimentos vinculados aos negócios, sobretudo por conta da dependência de empregos e salários (WU et al., 2014).

Ainda que as forças sejam distintas entre os diversos grupos de interesse, os movimentos sociais que, segundo Faceira (2014, p. 183), são considerados como “expressão dos movimentos de lutas sociais”, atuam a fim de tornar suas demandas reconhecidas para os governos mediante mobilizações, pressões e lutas. Diferentemente de outros períodos da história, os meios de exercer a influência, hoje, são diversos e os movimentos se valem de manifestações, pela mobilização social; lobby político; abaixo assinados; petições eletrônicas; via eletiva; atuação em redes; participação em conselhos, entre outras formas.

Retomando o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon e avaliando a realidade brasileira, pode-se dizer que a construção da Constituição Federal de 1988 foi uma janela de oportunidades em que a sociedade e alguns movimentos sociais, cada qual com suas bandeiras, tiveram a oportunidade de fazer emergir suas questões à agenda governamental com relativo sucesso. O período de redemocratização, marcado pela tentativa de extirpar todas as arbitrariedades do modelo autoritário que vigorou a partir de 1964 (fluxo político), tonou-se um ambiente político propício para que a população, antes tolhida de seu direito de expressão e reivindicação, pudesse apresentar suas questões (fluxo de problemas) e alternativas (fluxo de soluções) ao governo a fim de que fossem consideradas e materializadas em ações concretas. É o que descrevem Lopes e Heredia (2014, p. 28):

A Carta de 88 é, assim, um marcador temporal da maior importância como evento e texto síntese das lutas construídas durante a ditadura e seus relativos êxitos conquistados. Praticamente, todos os movimentos foram afetados, se não em suas reivindicações centrais e diretas, ao menos por favorecimento de acesso indireto a direitos (na facilitação à associatividade, nas formas de acesso a ações populares, no recurso ao Ministério Público etc.).

Exemplo disso, foram as pautas reivindicadas pelos movimentos sindicais que, mais tarde, tornaram-se parte do texto Constitucional. Os movimentos de trabalhadores, desde a abolição da escravatura, lutavam por melhores e mais dignas condições de trabalho. Em

vários momentos da história brasileira, esses movimentos, por meio de sua capacidade de mobilização em manifestações, piquetes e greves (GHON, 2011), bem como da articulação com outros setores da sociedade, conseguiram ser ouvidos e tiveram melhorias asseguradas, tais como a definição da jornada máxima de trabalho em oito horas, a criação da Consolidação das Leis Trabalhistas (1943) e outras disposições de proteção, como a criação de uma justiça especializada. Mas, foi nesse período de construção de uma nova Constituição que esses movimentos, já organizados em centrais, conseguiram demonstrar suas questões no cenário nacional, fazendo com que algumas delas, a par das pressões e interesses contrários, ganhassem espaço e tornassem políticas públicas (RAMALHO; CORDEIRO; SILVA, 2014).

As pressões por meio de manifestações, greves e piquetes sempre foram os instrumentos mais utilizados para dar destaque às questões dos trabalhadores, o que representa, no modelo de Kingdon, uma das formas de exercer o fluxo de problemas, já que os governos tendem a negociar diante de movimentos grevistas e reagem a opinião pública formada por manifestações. Atualmente, além desses instrumentos, sobretudo a partir dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e, depois, de Dilma Vana Rousseff (RAMALHO; CORDEIRO; SILVA, 2014), houve uma abertura maior para a participação das centrais sindicais e outros movimentos de trabalhadores, fruto da orientação ideológica e política desses governantes (o que demonstra uma alteração no fluxo político), que passaram a ter assento em conselhos como no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), no Conselho de Relações do Trabalho (CRT), no Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e no Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), entre outros.

Com essa nova configuração, esses movimentos sociais fomentaram ainda mais seu potencial de criação de alternativas a suas questões, criando diálogo institucional com o governo e apresentando propostas concretas de resolução de seus conflitos com os empregadores, de adequação na legislação trabalhista, de novos arranjos para sua atuação e participação junto ao Estado na construção de políticas públicas, configurando-se, portanto, sua participação no fluxo de soluções de Kingdon. Exemplo disso, foi a construção pelas centrais sindicais, em 2010, do manifesto “Pelo desenvolvimento com soberania, democracia e valorização do trabalho” que apresentou, na ótica das centrais sindicais, uma série de medidas que contribuiria para o desenvolvimento sustentável em respostas as crises econômica, política e ambiental (LOPES; HEREDIA, 2014).

Os movimentos sindicais, embora nunca tenham abandonado sua capacidade de reivindicação por meio da mobilização e greves, também direcionaram seus esforços na

interlocução direta com os governos mediante a eleição de representantes que pudessem defender seus interesses nas Assembleias Legislativas e no Congresso Nacional o que, segundo Lopes e Heredia (2014), proporcionou uma readequação de forças nessas esferas, tornando os interesses dos trabalhadores mais visíveis e sujeitos à atenção dos governos. Nota-se, portanto, que a atuação desses movimentos no fluxo de problemas do modelo de Kingdon é expressiva e vem se ampliando com os novos arranjos e relações com os governos. Do mesmo modo, a participação no fluxo de soluções, com a criação de agendas para atender suas questões, e no fluxo político são significantes e permitem que, pela confluência desses fluxos, as pautas dos trabalhadores estejam sempre em ascensão, com maior ou menor força.

Ainda que essas pautas, pela expressividade da atuação dos movimentos sociais, parem na agenda governamental, elas ainda sofrem interferências e pressões contrárias, conforme explicam Lopes e Heredia (2014, p. 34), “apesar destes ganhos, as centrais sindicais estão sempre ameaçadas pelos avanços das políticas de terceirização da mão de obra e pelas práticas de organização do trabalho reestruturadas, prejudiciais à saúde do trabalhador”. Ou seja, mesmo que as questões cheguem à agenda governamental, ainda existe um complexo jogo de interesses para que esses problemas se tornem objetos ou não de ações estatais, o que reforça a necessidade da atuação constante dos movimentos sociais.

Recentemente, pôde-se observar a participação notória dos movimentos sociais nas “Jornadas de Junho”, ocorridas em 2013, que se caracterizaram por diversas manifestações, inicialmente voltadas à temática do passe livre em São Paulo, mas que acabaram por ganhar novas reivindicações relativas à qualidade das políticas de saúde e educação. As jornadas foram responsáveis pela abertura de uma janela de oportunidades determinantes para que o governo federal adotasse uma série de medidas, denominadas de “pactos”, como a redução e bloqueio do aumento das tarifas de ônibus, a destinação de recursos dos royalties do petróleo e do pré-sal para a educação, a criação do programa Mais Médicos, a reabertura da discussão de uma reforma política, entre outras (MACEDO et al., 2016).

O despertar dessas manifestações que ganharam enorme repercussão da mídia e, conseqüentemente, de toda a sociedade, se deu por meio do Movimento Passe Livre (MPL) que reivindicava a adoção de tarifa zero no transporte público coletivo, democratização do transporte público, e a melhoria do sistema de transporte como um todo. Esse movimento, disseminado por todo o Brasil, mediante manifestações intensas em junho de 2013, alterou o fluxo político, chamando a atenção dos governos que, de imediato, cancelaram o aumento das tarifas e prometeram a adoção de melhorias no transporte público coletivo. Importante destacar que o MPL, embora tenha alcançado grande destaque em 2013, já atuava e tinha

articulação nacional, desde os anos 2000, em diversas localidades do país, com pautas que não se reduzem ao cancelamento dos aumentos das tarifas (WARREN, 2014).

Outros movimentos que, assim como o MPL, ascenderam durante as Jornadas de Junho passaram a ganhar atenção dos governos e foram convidados a integrar conselhos municipais, estaduais e federais, o que fomentou a aproximação com o governo e o desenvolvimento de alternativas de forma coletiva.

De acordo com o modelo de Kingdon (2011), a capacidade de mobilização dos movimentos sociais em manifestações capazes de chamar a atenção da sociedade, mídia e governo, corresponde ao fluxo de problemas, ou seja, o modo como esses atores conseguem que suas questões se tornem relevantes diante de tantas outras. Por outro lado, a participação desses movimentos em conselhos de representação e sua atuação junto ao corpo técnico do Estado demonstra a criação de alternativas às questões dos grupos que representam e compõe o fluxo de soluções. Mas segundo o modelo de múltiplos fluxos não basta apenas que esses fluxos se interajam, é necessário que exista um momento político em que questões e soluções se encaixem e determinem a atuação governamental. Nesse sentido, as jornadas de junho de 2013 tiveram certo êxito na alteração do fluxo político, pois por meio das intensas e volumosas manifestações em um momento que antecedia o processo eleitoral (Eleições gerais de 2014), conseguiram dar amplitude a suas pautas (WARREN, 2014).

O governo federal, inclusive, como resposta às intensas manifestações de 2013, e meio de aliar-se a esses movimentos, editou o Decreto nº 8.243/2014 com o objetivo de instituir a Política Nacional de Participação Social - PNPS, reconhecendo a importância da participação social no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas (ZIELINSKI; PECCININ, 2014).

O referido decreto criava uma complexa estrutura a fim de fomentar a participação social nas discussões relativas às políticas públicas, objetivando facilitar com que as demandas dos diversos grupos sociais fossem levadas à Administração Federal.

Essa tentativa, no entanto, ante a forte pressão do Congresso Nacional, acabou por não se concretizar. Tanto a Câmara dos Deputados como o Senado Federal anularam o decreto presidencial por entenderem que, no modo como disposto, o Governo Federal estaria direcionando a atuação dos movimentos a fim de obter vantagens eleitorais. Segundo Zielinski e Peccinin (2014, p. 4), a pressão contrária valeu-se de dois argumentos centrais.

[...] A partir de sua publicação, diversos setores da imprensa e da oposição reagiram às profundas alterações implementadas, em críticas de caráter tanto político-ideológico, quanto jurídicos. No primeiro viés, o decreto teria

subvertido o sistema democrático representativo, a regra do “um homem, um voto” e buscaria somente dar poder a movimentos sociais historicamente alinhados com o Partido dos Trabalhadores e o Governo Federal. Juridicamente, a promoção destas reformas mediante ato normativo unilateral da Presidência da República extrapolaria os limites da competência regulamentar do Poder Executivo.

Ainda assim, a proposta tem um viés interessante e dá espaço para que a sociedade, sobretudo, por meio dos movimentos sociais, possa ampliar seus meios de ação sem a dependência do sistema político, ou seja, sem a necessidade dos intermediários (deputados e senadores). A institucionalização da participação social no processo de políticas públicas seria uma garantia, ainda que não plena, de que os diversos movimentos envolvidos teriam espaço para apresentar suas demandas e que essas seriam, ao menos, consideradas pelo governo no momento de selecionar sua agenda. Ainda assim, críticas surgiram logo com a sua edição, principalmente, pelos grupos com interesses opostos à agenda social que esses movimentos encabeçariam, o que tornou politicamente insustentável a manutenção do sistema de participação social previsto.

Mesmo sob ampla pressão dos movimentos sociais para a sua manutenção as pressões contrárias, aliadas a um enfraquecimento político do então governo, e, posteriormente, a ascensão de um novo governo retiraram essa temática da agenda governamental.

A atuação dos movimentos sindicais ao longo da história e as “jornadas de junho”, em 2013, demonstraram como a ação nos três fluxos, propostos por Kingdon, é capaz de influenciar a formação da agenda governamental e a formulação de políticas públicas. Ambos os movimentos, cada qual com suas peculiaridades e particularidades relacionadas ao contexto histórico em que emergiram, pautaram-se em identificar e apresentar, de forma incisiva, suas questões aos governos, caracterizando a atuação do primeiro fluxo, o dos problemas. As grandes manifestações, pressões, cobranças, articulações políticas foram tamanhas que conseguiram chamar a atenção da classe política e envolver a sociedade, configurando a ação no fluxo político. Por outro lado, também contribuíram na construção de soluções às questões levantadas, o que demonstra alteração no fluxo das soluções.

Deve-se reconhecer, por outro lado, que existem outros interesses, não os desses movimentos, que também exercem influência nos governos o que reforça a necessidade da atuação em redes a fim de alcançar a visibilidade e força necessária para que consigam alcançar seus objetivos.

O quadro a seguir demonstra, em síntese, as formas de atuação dos movimentos sociais nos fluxos de problemas, soluções e políticos do modelo de Kingdon e as principais

dificuldades que esses movimentos encontram para influenciar os fluxos e, conseqüentemente, a consecução de políticas públicas.

Quadro 1 - A atuação dos movimentos sociais nos fluxos do modelo de Kingdon.

Atuação, Resultados e Limites dos Movimentos Sociais	
<i>Fluxos de Problemas</i>	Pressões através de manifestações, greves e piquetes sempre foram os instrumentos mais utilizados para dar destaque às questões dos movimentos, já que os governos tendem a negociar diante de movimentos grevistas e reagem a opinião pública formada por manifestações.
<i>Fluxos de Soluções</i>	Participação em conselhos, criação de grupos de estudo e pesquisa, atuação junto aos técnicos dos governos, elaboração de cartilhas, consultas populares, entre outros.
<i>Fluxo Político</i>	As grandes manifestações são capazes de transformar o “humor nacional”; eleição de representantes nas esferas políticas; criação de partidos políticos; <i>lobby</i> político; atuação direta nas esferas de poder com influência para pautar questões que consideram relevantes.
Resultados	Os movimentos sociais têm capacidade de interferir nos três fluxos do modelo de Kingdon (problemas, soluções e político) possibilitando a abertura da janela de oportunidades para que suas questões alcancem a agenda governamental. Em aspectos históricos há uma participação maior no fluxo de problemas, mas, com sua evolução, também passaram a atuar nos fluxos de soluções e político.
Dificuldades e limitações	Para que os movimentos sociais possam influenciar no processo de formação da agenda governamental não basta apenas o cumprimento de fases determinadas, como em um “passo a passo”. Trata-se de um processo complexo em que diversos atores e fatos, alguns de difícil previsão, podem influenciar de maneira diversa (fluxo de problemas: eventos, crises e símbolos; fluxo de soluções: surgimento de soluções viáveis e fluxo político: clima nacional e o entendimento entre as forças políticas organizadas). A desarticulação de qualquer um dos fluxos pode impedir que um tema ingresse na agenda. Mesmo quando um tema ganha destaque e alcança a agenda pública outros interesses podem convergir em sentido contrário.

Fonte: Do autor (2018).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As lutas dos movimentos sociais, ao longo da história, resultaram em diversas conquistas traduzidas em importantes políticas públicas que asseguraram melhores condições de vida, trabalho, saúde, educação, direitos, entre outras, aos grupos representados. Não fosse a interferência junto aos governos, muitas dessas conquistas não teriam se materializado e, talvez, outros interesses teriam se sobreposto.

Diante da impossibilidade de todos os interesses e demandas serem alvo da atenção governamental, ante a escassez de recursos e incompatibilidade entre os diversos interesses, os movimentos sociais ocupam papel essencial no sentido de influenciar as decisões governamentais e de equilibrar as relações entre Estado, economia e sociedade.

Por meio da utilização do modelo de múltiplos fluxos, desenvolvido por Kingdon, foi possível descrever o papel dos movimentos sociais no processo de formulação de políticas públicas, a partir da formação da agenda governamental. Esses movimentos atuam e interferem nos três fluxos (problemas, soluções e político), ou seja, apresentam, de diversas formas, suas questões de modo que elas sejam consideradas relevantes e ganhem a atenção governamental (fluxo de problemas); contribuem na construção de alternativas às suas questões (fluxo de soluções) e; criam interferências capazes de mobilizar a opinião pública e as forças políticas organizadas em torno de suas questões (fluxo político). A atuação dos movimentos nos três fluxos, portanto, contribui para a abertura da janela de oportunidade e faz com que as questões defendidas por esses movimentos ganhem destaque e sejam alvos da atenção governamental mediante políticas públicas, efetivando-se as mudanças tão almejadas por esses grupos.

Exemplo disso, são os movimentos sindicais e as “jornadas de junho” que, cada qual ao seu tempo e modo, conseguiram, pela atuação nos três fluxos, elevar suas demandas à agenda governamental e, dessa forma, obtiveram importantes vitórias por intermédio de políticas públicas como a legislação trabalhista, os programas de financiamento da saúde e educação, melhorias no sistema de transporte público, entre outras. Essas conquistas, assim como as demandas dos movimentos sociais, não são imutáveis e alteram-se à medida que as forças ganham ou perdem espaço na agenda governamental ou por alguma alteração do fluxo político, como as recentes mudanças da legislação trabalhista que, apesar das pressões contrárias por parte dos movimentos sindicais, foram aprovadas e têm sido implementadas.

Por meio desses exemplos, observou-se, ainda, que os movimentos sociais que possuem maior capacidade de interação nos três fluxos - problemas, soluções e político - têm

maior possibilidade de influenciar a abertura da janela de oportunidades e, dessa forma, inserir suas demandas na agenda governamental, influenciando todo o processo de formulação de políticas públicas. Tanto as “jornadas de junho” quanto os movimentos sindicais conseguiram, ao participarem ativamente nos três fluxos do modelo de Kingdon, que suas demandas ganhassem relevância e chegassem à agenda governamental tornando-se políticas públicas com capacidade de atender as demandas articuladas.

O modelo de Kingdon, no entanto, reconhece que se trata de um processo complexo em que diversos atores e fatos, alguns de difícil previsão, podem influenciar de maneira diversa (fluxo de problemas: eventos, crises e símbolos; fluxo de soluções: surgimento de soluções viáveis e fluxo político: clima nacional e o entendimento entre as forças políticas organizadas), desarticulando os fluxos e voltando a atenção da agenda para outros temas.

Há de se concluir, portanto, que os movimentos sociais têm capacidade de influenciar no processo de formulação de políticas públicas e conseguem alcançar, apesar das pressões contrárias, suas demandas à agenda governamental. Essas demandas, mesmo quando partem da agenda governamental, ainda sofrem com a influência de diversos outros fatores para que se tornem políticas públicas e, mesmo nesse status, podem perdurar e cumprir com seus objetivos ou não, o que reforça a necessidade do acompanhamento contínuo por parte dos movimentos sociais de todo “processo” que as envolve.

## REFERÊNCIAS

AGUDELO, G. D. V. Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. **Papel Político**, Bogotá, v. 17, n. 2, p. 469-496, 2012.

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.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: CCAPS, 2011. p. 138-172.

BARREIRO, G. S. S.; FURTADO, R. P. M. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 293-314, 2015.

BEM, A. S. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./dez. 2006.

BIZERRA, F. de A.; SOUZA, R. M. O movimento dos trabalhadores nos anos do estado do Bem-Estar Social: uma questão em debate. **Argumentum**, Vitória, v. 4, n. 2, p. 127-144, jul./dez. 2012.

BIZERRA, F. de A.; SOUZA, R. M. **A organização política da classe operária do século XIX**. 2013. Disponível em: <<http://www.ubimuseum.ubi.pt/n02/docs/ubimuseum02/ubimuseum02.fernando-araujo-reivan-souza.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

BRITO, A. N. M.; PASSOS, R. D. F. Movimentos sociais no Brasil de 2008 a 2013: um brevíssimo exame da literatura sobre sua influência na formulação das políticas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**, Terezinha, v. 18, n. 1, p. 27-33, 2014.

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.

CASTRO, H. História social. In: CARDOSO, C. F.; VAINFAS, R. (Ed.). **Domínios da história: ensaio de teoria e metodologia**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 3-9.

COBB, R. et al. Agenda building as a comparative political process. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976.

COSTA, A. I. R.; CARDOSO, H. V.; MEDINA, P. J. Na rede social: os movimentos sociais na atualidade. **Mosaico Social: Revista do Curso de Ciências Sociais da UFSC**, Florianópolis, ano 12, n. 7, p. 1-15, 2014.

- FACEIRA, L. S. Os movimentos sociais e as políticas públicas no cenário brasileiro. **Revista Colombiana de Ciencias Sociales**, Medellin, v. 5, n. 1, p. 171-196, jan./jun. 2014.
- FERREIRA, E. S. Políticas públicas: análise e perspectivas das políticas públicas econômicas e sociais. **Revista Opara: Ciências Contemporâneas Aplicadas**, Petrolina, v. 2, n. 1, p. 1-9, 2012.
- FONSECA, F. Dimensões críticas das políticas públicas. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, set./nov. 2013.
- GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.
- GÓMEZ, R. D. Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. **Revista Facultad Nacional de Salud Pública**, Medellin, v. 30, n. 2, p. 223-236, 2012.
- 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.
- HOUTART, F. Os movimentos sociais e a construção de um novo sujeito histórico. In: BORON, A. A.; AMADEO, J.; GONZALEZ, S. (Ed.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, 2007. cap. 20.
- KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2<sup>nd</sup> ed. Ann Arbor: University of Michigan; Boston: Longman, 2011.
- LIBERATI, W. D. **Políticas públicas no estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.
- LOBATO, L. Algumas considerações sobre representação de interesses não processo de formulação de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Ed.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 30-48.
- LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. M. **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, apendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014.
- MACEDO, A. S. et al. O papel dos atores da formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 593-618, jul. 2016. Edição especial.
- MIRANDA, C. M.; CASTILHO, N. A. N.; CARDOSO, V. C. C. Movimentos sociais e participação popular: luta pela conquista dos direitos sociais. **Revista da Católica**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 176-185, 2009.
- OLIVEIRA, A. C. Direitos e/ou povos e comunidades tradicionais: noções de classificação e disputa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 27, p. 71-85, jan./jun. 2013.

RAMALHO, J. R.; CORDEIRO, M.; SILVA, E. A. O movimento sindical urbano no exercício da participação. In: LOPES, J. S. L.; HEREDIA, B. M. A. de (Org.). **Movimentos sociais e esfera pública: o mundo da participação: burocracias, confrontos, aprendizados inesperados**. Rio de Janeiro: CBAE, 2014. p. 41-66.

RODRIGUES, C. M. L. Movimentos sociais (no Brasil): conceitos e práticas. **Sinais: Revista Eletrônica - Ciências Sociais**, Vitória, v. 9, n. 1, p. 144-166, jun. 2011.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 1-11, jul./dez. 2006.

WARREN, S. I. Manifestações de rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 417-429, maio/ago. 2014.

WUN, W. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília, DF: ENAP, 2014.

ZIELINSKI, D. Z.; PECCININ, L. E. **O Decreto nº 8.243/2014 e a participação social na formulação de políticas públicas**. 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=36e0c72e6254a299>>. Acesso em: 3 jan. 2017.

**ARTIGO 2 - AS PAUTAS E REIVINDICAÇÕES DO MOVIMENTO DOS  
ATINGIDOS POR BARRAGENS (MAB) E DO MOVIMENTO PELA SOBERANIA  
POPULAR NA MINERAÇÃO (MAM): UMA ANÁLISE DOS FLUXOS DE  
PROBLEMAS E SOLUÇÕES DO MODELO DE KINGDON**

**Artigo redigido conforme a NBR 6022 (ABNT, 2003) e formatado de acordo com o  
Manual da UFLA de apresentação de teses e dissertações.**

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo compreender os fluxos de problemas e soluções do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, por meio das pautas e reivindicações do MAB e do MAM para as populações atingidas por barragens e mineração. O modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil se caracteriza pela construção de grandes empreendimentos e pela exploração dos recursos naturais. Nesse sentido, com o objetivo de atender as demandas da expansão industrial, fez-se necessário o desenvolvimento de obras de hidrelétricas para aumentar a carga energética e gerar maiores divisas. Nessa mesma conjuntura, com a abertura maior do mercado nacional a investimentos estrangeiros, o setor de exploração mineral acelerou rapidamente, o que fez do Brasil, hoje, destaque na produção de diversos minerais importantes. Mesmo que esses empreendimentos sejam de grande relevância, considerando as divisas, os empregos e o progresso que são capazes de produzir, a natureza dessas atividades, que necessitam de grandes áreas para sua consecução, acaba por produzir diversos impactos socioambientais. Um dos principais conflitos que nascem diante desses impactos são os relativos a remoção compulsória dos atingidos que gera, além da perda de suas propriedades tradicionais, diversos prejuízos simbólicos, culturais e históricos. Diante desse desequilíbrio de relações, os atingidos por barragens de hidrelétricas e atividades de mineração se reuniram em movimentos sociais a fim de lutarem para que suas demandas fossem atendidas. Dentre esses movimentos, destacam-se o Movimento dos Atingidos por Mineração (MAB) e o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) que, por meio de diversas formas de atuação, procuram destacar suas demandas e buscar alternativas a elas, chamando a atenção dos governos para que possam ser atendidos por meio de políticas públicas. Nesse sentido, o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon pode ser utilizado como referência para compreender como as ações (pautas e reivindicações) de ambos os movimentos podem contribuir para que suas demandas alcancem a agenda governamental, mediante a análise dos fluxos de problemas e soluções.

**Palavras-chave:** Hidrelétricas. Mineração. Movimentos Sociais. Fluxos de Problemas. Fluxos de Soluções.

## ABSTRACT

The following article aims to understand the Kingdon model's fluxes of problems and solutions through issues and demands made by MAB and MAM for the people affected by barrages and mining companies. The development model embraced by Brazil is marked by the construction of great ventures and also by the exploitation of natural resources. So, in order to meet the demands of the industrial growth, the development of hydroelectric work was necessary to increase energy charge and to generate more borders. On the same situation, with a greater opening on the national market to foreign investments, the mineral exploitation section speeded up quickly, Brazil currently, being prominent on the production of several important minerals. Even as great relevance ventures, considering the borders, the jobs and the progress they are able to produce, the nature of these activities which requires big areas to its fine accomplishment, ends up causing a big environmental impact. One of the main conflicts that are born out of these impacts are those concerning to compulsory removal of the affected ones, which causes not only the loss of properties but also several symbolic, cultural and historical damages. Due to this relation imbalance, the ones affected by hydroelectric barrages and mining activities joined social movements in order to fight for their demands to be heard. Among these movements two of them stand out: The Affected by Barrages (MAB) and The Popular Sovereignty in Mining (MAM), which through several ways of operation aims to point out their demands and look for alternatives that may catch the government's attention so that they can be heard through public politics. For that matter, the multiple fluxes model by Kingdon can be used as a reference to understand how the actions (issues and demands) from both movements can contribute for their demands to reach the governmental agenda, through analysis of problems and solutions.

**Keywords:** Hydroelectric. Mining. Social Movements. Problems. Solutions.

## 1 INTRODUÇÃO

Como consequência do modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, caracterizado pela construção de grandes e impactantes empreendimentos, como as hidrelétricas e as atividades de mineração, surgem, também, diversos conflitos sociais entre as populações que tradicionalmente ocupavam essas áreas, os empreendedores e o Estado (WANDERLEY, 2012; WARREN; REIS, 2008).

Tanto a construção de hidrelétrica, que necessita de grandes áreas para a instalação de barragens, lagos artificiais, ocupação do entorno, quanto as atividades de mineração que, igualmente, demandam de muito espaço para o desenvolvimento da exploração mineral, geram inúmeros impactos, como a remoção compulsória das populações atingidas, que perdem o direito sobre suas propriedades, desfazendo vínculos históricos e culturais e descaracterizando seu modo de vida e subsistência (FOSCHIERA, 2009).

Embora o desenvolvimento econômico trazido por esses empreendimentos seja relevante diante de um contexto de nação, para as comunidades atingidas os benefícios são muito menores que os prejuízos que são obrigados a suportar (WARREN; REIS, 2008).

Diante do desequilíbrio de forças entre as populações atingidas e as grandes empresas do setor elétrico e mineral e da postura do Estado em fomentar esse modelo de desenvolvimento, os atingidos passaram a se organizar em movimentos sociais, com o apoio de outros movimentos já organizados e organismos internacionais, a fim de ampliar suas forças e conseguir que suas demandas pelo direito a terra e por indenizações justas fossem contempladas (PASE; LINHARES; MATOS, 2014).

Surgem, assim, cada qual no seu tempo, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) que, mediante ações concretas, procuram elevar suas demandas e propor soluções aos problemas dos atingidos. As pautas desses movimentos, no entanto, se desenvolveram de forma a discutir questões que vão além dos problemas relativos ao deslocamento e às indenizações, como as questões relativas à matriz energética nacional, reflexões sobre a exploração desenfreada dos recursos minerais, o modelo de desenvolvimento exploratório, o sistema capitalista voltado inteiramente ao consumo, entre outros temas (COELHO, 2015; FOSCHIERA, 2010; WARREN; REIS, 2008).

Muitas dessas demandas carecem da atenção dos governos e só podem ser solucionadas por meio da adoção de políticas públicas comprometidas com as causas dos atingidos.

O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (2011) orienta que a convergência dos fluxos de problemas, de 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.

Os fluxos representam categorias de análise que podem facilitar a compreensão de como uma demanda chega à agenda governamental. Por meio deles, é possível avaliar como os movimentos sociais podem influenciar na formação da agenda governamental e, conseqüentemente, conseguir que suas demandas se tornem relevantes a ponto de serem satisfeitas com ações governamentais (KINGDON, 2011).

Dessa forma, esse artigo tem por objetivo compreender os fluxos de problemas e soluções do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, por meio das pautas e reivindicações do MAB e do MAM para as populações atingidas por barragens e mineração.

Isso porque, por meio das pautas desses movimentos, pode-se perceber quais são os problemas que os atingidos sofrem em decorrências dos impactos causados pelas barragens e pelas atividades de mineração, o que caracteriza o fluxo de problemas e, do mesmo modo, por meio de suas reivindicações, pode-se identificar quais são as alternativas que propõem para contribuir com a resolução desses problemas, o que pode ser compreendido como o fluxo de soluções do modelo de Kingdon.

Para isso, o artigo está estruturado em duas partes. A primeira parte apresenta o modelo de desenvolvimento adotado no país que, a partir da segunda metade do século XX, caracterizou-se pela aceleração industrial e pela expansão de grandes empreendimentos de infraestrutura, dentre eles as atividades de mineração e as hidrelétricas. Para melhor desenvolvimento do tema, essa primeira parte subdivide-se em três seções: a primeira faz um breve relato sobre o desenvolvimento das atividades de mineração e hidrelétricas, considerados essenciais para o desenvolvimento do país e sua relevância, sobretudo econômica, na atualidade; a segunda apresenta os impactos às comunidades atingidas, principalmente os relacionados a questões sociais, culturais, ambientais, econômicas e os relativos à saúde humana e; a terceira apresenta os dois movimentos sociais que atuam para defender as demandas dessas populações atingidas, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e o Movimento pela Soberania Nacional na Mineração (MAM), fazendo uma retrospectiva de sua formação e relevância.

A segunda parte, por fim, apresenta as pautas e reivindicações do MAB e do MAM e o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, demonstrando como as ações desses movimentos nos

fluxos de problemas e soluções do modelo adotado podem contribuir para a formação da agenda governamental e, conseqüentemente, no processo de formulação de políticas públicas.

## 2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E GRANDES EMPREENDIMENTOS

O avanço do desenvolvimento econômico vivenciado no Brasil, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX, foi caracterizado pela aceleração do processo de industrialização e, conseqüentemente, marcado pela expansão de diversos empreendimentos de infraestrutura (WANDERLEY, 2012; WARREN; REIS, 2009).

O desenvolvimento de novas tecnologias, característica do processo de desenvolvimento econômico, e a necessidade da criação de uma indústria de base que fosse capaz de fomentar a atividade industrial privada influenciou o Estado brasileiro, a partir de meados da década de 1950, a liderar um processo caracterizado pela consecução de grandes empreendimentos, como as ferrovias, rodovias, portos, hidrelétricas, atividades de mineração, dentre outros (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Esses empreendimentos se constituem mediante grandes obras que, apesar dos diversos impactos, são consideradas como imprescindíveis para o desenvolvimento, pois possuem elevada capacidade de viabilizar condições de produção, industrialização, comercialização de bens e serviços e o escoamento da produção (PASE; LINHARES; MATOS, 2014). Hoje, em um cenário de intensa e constante disputa pelo mercado, não se vislumbra a possibilidade de crescimento econômico que não venha atrelada ao potencial de geração de energia elétrica a custos competitivos e à exploração de matérias-primas abundantes em nosso país, como os minérios.

Nesse sentido, entende Pase, Linhares e Matos (2014, p. 6) que:

A noção que predomina no imaginário coletivo moderno é que o progresso e o desenvolvimento refletem proporcionalmente na construção de grandes empreendimentos infraestruturais e na utilização de novas tecnologias.

Embora a ideia de desenvolvimento tenha se modificado ao longo dos anos, transcendendo a noção exclusiva de acumulação de riquezas (bens materiais e serviços) e passando a considerar indicadores de qualidade de vida (acesso à saúde, educação, alimentação de qualidade, etc.), sustentabilidade ambiental, consolidação democrática e, até mesmo, de felicidade dos cidadãos, ainda há uma consolidada política de crescimento pautada, quase que exclusivamente, na ordem mercadológica, com fomento a diminuição do Estado e entrega de serviços públicos à agentes privados (SEN, 2010).

Ou seja, nem sempre as políticas públicas de desenvolvimento contemplam todos os aspectos que o envolvem, principalmente aqueles mais sensíveis e que atingem grupos

menores, como as questões relativas à degradação do meio ambiente, as perdas simbólicas e culturais, a alteração da matriz econômica, os problemas à saúde humana, entre outros (EL SAIFI; DAGNINO, 2011; LANA, 2015; MILANEZ; SANTOS, 2013a; WANDERLEY; GONÇALVES; MILANEZ, 2016). O modelo que tem sido adotado, segundo Pase, Linhares e Matos (2014), parece desconsiderar certos grupos da sociedade em prol de um suposto benefício coletivo, orientado pelo Mercado.

Esses grupos, geralmente, são constituídos das populações tradicionais, ou seja, aquelas que ocupam e mantêm vínculos sociais, culturais e simbólicos com as áreas afetadas pelas obras que representam o fenômeno do desenvolvimento, sobretudo, econômico (OLIVEIRA, 2013). Estão inseridos nessa categoria de “populações tradicionais” os povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas, comunidades locais, vilarejos, entre outros atingidos, ainda que indiretamente, pelas obras de infraestrutura e mineração (LONGHI; CLEMENTE, 2017).

Sen (2010) sustenta que o desenvolvimento, em seu sentido amplo, não está apenas relacionado com “grandes projetos de investimento econômico”, mas, também, com a melhoria de condição de vidas das populações e afirma que somente com a participação dos cidadãos é possível construir um projeto de desenvolvimento adequado e efetivo.

Mais recentemente, inúmeros investimentos passaram a ser alocados na consecução de grandes obras por todo país e uma nova onda de empreendimentos, dos mais variados possíveis, foram e têm sido construídos, muitos deles relacionados à otimização e ampliação da exploração de minérios e à produção de energias renováveis por meio de hidrelétricas.

## **2.1 Mineração e Hidrelétricas**

Dentre os empreendimentos que passaram a orientar a estratégia do desenvolvimento econômico nacional a partir de meados da década de 1950, por serem extremamente relevantes e possuírem elevada capacidade de geração de riqueza e progresso, Warren e Reis (2008) destacam as atividades de mineração e as hidrelétricas. A exploração de minérios tem participação expressiva na balança comercial e, em 2014, o PIB do Setor Mineral foi de US\$ 40 bilhões, o que representa 5% (cinco por cento) do PIB industrial do país (INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO - IBRAM, 2016). Além disso, segundo o IBRAM (2016) e o Ministério do Trabalho, o setor mineral empregou diretamente, em 2016, somando a indústria extrativa com a indústria de transformação mineral, 663 mil trabalhadores. As hidrelétricas, por sua vez, são responsáveis pelo desenvolvimento de diversas atividades

econômicas e atingem, diretamente, grande parte da população através da energia elétrica que produzem (BORTOLETO, 2001).

Em meados da década de 1990, sob o comando do presidente Fernando Collor de Mello, foram realizadas reformas macroeconômicas significativas com a abertura da economia nacional ao comércio internacional e a redução gradativa das medidas protecionistas inseridas, principalmente, ao longo do governo militar. Essas reformas impulsionaram diversas mudanças nos setores minerário e elétrico, ampliando a participação do capital privado (MARTINS, 2008).

Em decorrência disso, em 1997, ocorreu o processo de privatização da Companhia Vale do Rio Doce, liderado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que tornou a empresa e, conseqüentemente, o setor de mineração “mais moderno, eficiente, transparente e global” (INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO - IMBRAN, 2016, p. 7) mas, também, acelerou a exploração mineral e intensificou seus impactos. Mais tarde, já nos anos 2000, houve um rápido crescimento em termos de produção e impacto na economia, impulsionado pela maior procura de minerais pelo mercado externo, principalmente a China. Nesse período, o Produto Mineral Brasileiro - PMB, principal índice de produção e comercialização de minérios, saltou de US\$ 7,7 bilhões para US\$ 50 bilhões, um crescimento de 550% (GONÇALVES; MENDONÇA, 2015).

Tamanha a importância do setor de mineração que, atualmente, encontra-se em discussão no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.807/2013, que “dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração - ANM, e dá outras providências” que tem por objetivo modernizar as regras da mineração, ampliar e intensificar o processo de exploração mineral e ampliar a participação do Estado nos resultados econômicos (BRASIL, 2013a). Essa proposta, no entanto, tem sido criticada pela incapacidade da criação de políticas públicas de redução da pobreza e desigualdade social, principalmente em relação aos atingidos por essas atividades que, em muitos casos, além das perdas materiais, passam a ser marginalizados (MALERBA; MILANEZ, 2012). Outro ponto que tem gerado críticas é a insustentabilidade ambiental da intensificação do modelo exploratório previsto pelo projeto (MILANEZ; SANTOS, 2013b).

No tocante ao setor elétrico, as desestatizações se iniciaram em 1995, frente a uma forte crise financeira das empresas que resultou em um déficit público de aproximadamente 20 bilhões de reais. Visando a sanar esse considerável passivo e, principalmente, ampliar a “eficiência energética” a dar suporte ao processo de industrialização, Bandeira (2005, p. 12) afirma que esse processo “adotou uma estratégia gradualista, visando, de forma concomitante,

a reduzir a dívida pública, melhorar a eficiência produtiva e resgatar a capacidade de investimento das empresas”. Como resultado das privatizações verifica-se que, por um lado, possibilitaram o desenvolvimento tecnológico de geração e distribuição de energia contemplando, principalmente, o parque industrial brasileiro (crescente a partir dos anos 1990) mas, por outro, mesmo com as regulações por parte do Estado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), as tarifas aumentaram consideravelmente, com índices superiores aos da inflação oficial (BANDEIRA, 2005; COSTA; OLIVEIRA, 2008).

Durante esse processo (1995 a 2005), no entanto, a ausência de novos investimentos na geração e transmissão de eletricidade, aliado a um longo período de estiagem, levou o país a sofrer, no início dos anos 2000, com a crise energética, que ficou conhecida como “apagão”. Essa crise obrigou o governo a criar um plano de racionamento de energia e de cortes programados, mas, mais que isso, fomentou o planejamento de uma reestruturação do sistema energético brasileiro com uma política de incentivo à redução do consumo, sobretudo o desperdício, e aumento em investimentos para o setor, principalmente, com a construção de novas hidrelétricas (BANDEIRA, 2005; GUIMARÃES, 2001; TOLMASQUIM, 2000).

Em 2016, as hidrelétricas eram responsáveis por quase 75% (setenta e cinco por cento) de toda a energia produzida no Brasil. Existiam 194 usinas hidrelétricas em operação, que geram 80.731,224 KW de potência, e outras cinco hidrelétricas em fase de construção, licitação ou projetos, a Usina de Belo Monte, no Rio Xingu; a Usina de São Luiz dos Tapajós, no Rio Tapajós; a Usina de Jirau, no Rio Madeira; a Usina de Santo Antônio, no Rio Madeira; e a Usina de Jatobá, no Rio Tapajós (BRASIL, 2015).

Essas atividades, segundo Castro (2009, p. 15) “remetem o imaginário coletivo à ideia de progresso, com geração de empregos e produção de energia limpa”. Contudo, ainda que estratégicas ao desenvolvimento nacional, elas ocasionam uma gama de impactos socioambientais e culturais, muitos deles irreversíveis, como o deslocamento do lugar habitado e alterações dos costumes, do modo de vida e da economia local, como se verá a seguir.

## **2.2 Impactos às comunidades atingidas**

Tanto as atividades de mineração quanto as hidrelétricas necessitam de grandes áreas e de uma série de obras e intervenções nas localidades que se instalam. Essas modificações alteram as características locais e impõe um novo estilo de vida aos moradores que acabam

por perder suas características e raízes e, em certos casos, são obrigados a deixarem suas residências onde suas famílias viveram por gerações (PASE; LINHARES; MATOS, 2014).

Esses impactos, ainda que justificados pelo progresso que esses empreendimentos são capazes de produzir, são de difícil mitigação e, muitas vezes, pouco compreendidos pelas populações locais. A principal razão de existir conflitos, segundo Vieira (2011), consiste na ausência de interlocução entre os empreendedores e as comunidades tradicionais, já que para essas comunidades “não existe interesse” e nem benefícios diretos com a concretização dessas obras. Martins (1993 apud BORTOLETO, 2001, p. 57) vai além, e determina que esses empreendimentos “não têm por destinatário as populações locais. Seu pressuposto é o da remoção dessas populações [...]”.

Os impactos, conforme Vainer (2003), podem ser entendidos como um “processo de mudança social e física que interferem em várias dimensões e escalas, espaciais e temporais”. Essas mudanças provocam significativas alterações na organização territorial das localidades onde esses empreendimentos se instalam, transformando paisagens, desmatando áreas, desviando estradas e o leito de rios, enfim, desestruturando o modo de vida das comunidades atingidas e suas relações sociais. Aliás, desde os primeiros rumores acerca da instalação de algum desses empreendimentos já se nota um sentimento de apreensão nos moradores gerado pela incerteza de um lado, e pela expectativa de outro. Enquanto as comunidades tradicionais vislumbram a interferência em sua relação com o meio ambiente, outros grupos enxergam a possibilidade de emprego e melhores condições de vida, aumentando o fluxo migratório (EL SAIFI; DAGNINO, 2011; FARIAS, 2002; WANDERLEY, 2008).

Os diversos impactos relacionados a esses empreendimentos vão, desde o deslocamento compulsório das populações atingidas, um dos principais “campos de conflito” estabelecidos entre essas comunidades e os empreendedores e o governo (WARREN; REIS, 2008), até os impactos que abrangem questões ambientais, econômicas, culturais, e relacionados à saúde humana, que serão analisadas a partir de agora.

Segundo Wanderley (2008), é a utilização privada dos recursos naturais, bem comum a todos, e, conseqüentemente, seus impactos que criam conflitos socioculturais entre aqueles que pretendem gerar riquezas com o uso indiscriminado desses recursos e aqueles que possuem relação simbólica e histórica com a terra.

A relação entre atingidos e empreendimentos mineradores é visto, segundo Wanderley (2008, p. 15), “de forma dúbia e contraditória”, uma vez que ao mesmo tempo em que a instalação desses empreendimentos é entendida como possibilidade de um futuro melhor e

geração de riquezas também é a causa de diversos impactos a essas comunidades (WANDERLEY, 2008).

Esses conflitos surgem em razão da visão antagônica entre as comunidades tradicionais e os empreendimentos de mineração em relação ao meio ambiente. Enquanto que, para os povos que habitam tradicionalmente essas regiões existe uma relação, quase sempre, harmoniosa com o meio ambiente para as mineradoras o que importa é a extração da riqueza (os minérios) mesmo que, para tanto, seja necessário desmatar áreas, modificar topografias, utilizar os recursos hídricos, causar erosão e assoreamento e etc. O campo de conflito consiste, portanto, no controle dos recursos naturais e “seus atributos morais e simbólicos” (FARIAS, 2002; VIEIRA, 2011; WANDERLEY, 2008).

Isso significa dizer que para as comunidades tradicionais há uma mensuração diferente daquela dada pelas empresas mineradoras, de modo que não existe meio de avaliar a importância de uma área, rio, mata, entre outros, para determinada comunidade. À medida que a mineração causa esse tipo de transformação ao meio ambiente e leva com a degradação a relação dessas comunidades com a terra, suas origens, lembranças e modo de vida está configurado o impacto sociocultural, talvez irreversível, dessas atividades (MARTINS, 2008; OLIVEIRA, 2013).

Por outro lado, a atividade de mineração por estar relacionada à riqueza mineral e remeter a ideia do enriquecimento, gera um fluxo migratório acelerado e, com isso, pequenas cidades e vilarejos passam a crescer de forma desordenada. Enquanto muitos dos atingidos são obrigados a partir para as cidades em busca de empregos e melhores condições, trabalhadores de outros cantos do país se deslocam em busca de prosperidade e riqueza (BOSSI et al., 2010). Acerca desse fenômeno, destaca Bossi et al. (2010, p. 70) que:

As cidades para onde muitas das populações rurais se deslocam não dispõem de infraestrutura de saneamento e outros serviços públicos para atender as necessidades básicas dos novos moradores. Um rápido e não planejado crescimento urbano concorre para a baixa qualidade de vida da maioria da população, e para os elevados índices de violência de médias e grandes cidades [...].

Esse processo de aglomeração de pessoas, num fluxo contrário ao resultado das mineradoras, leva ao empobrecimentos e marginalização de muitos. As pequenas cidades passam a contar com guetos e favelas e aumentam os casos de prostituição, inclusive infantil, e violência (BOSSI et al., 2010). Wanderley (2008, p. 7), em relação à mineração na região amazônica, descreve que “a exploração mineral vem deixando um legado de pobreza,

impactos socioambientais e subdesenvolvimento”. Bossi et al. (2010), por sua vez, afirma que enquanto o lucro é privado, os danos são públicos.

Quanto à implantação de barragens e hidrelétricas, observa-se que a remoção compulsória das populações locais para a instalação desses grandes projetos econômicos, caracterizados pelo represamento de inúmeras áreas, realinhamentos de rios e nascentes, desmatamento e descaracterização de áreas e construções gigantescas, além da “apropriação do seu entorno para diferentes atividades necessárias ao funcionamento dos novos empreendimentos” (WARREN; REIS, 2008, p. 1), representa os principais impactos às comunidades que são obrigadas a deixarem as áreas tradicionalmente ocupadas, seu modo e estilo de vida, a relação com a terra e os recursos naturais (EL SAIFI; DAGNINO, 2011). Esses danos, segundo Ferreira et al. (2014), são de difícil reparação, pois estão atrelados a perdas imateriais que afetam sentimentos e afetividade. Rezende (2002, p. 31) ressalta que

muitas são as memórias e as histórias da população que ficam debaixo d’água para sempre, casas de imensurável valor para determinadas pessoas, laços de amizade destruídos, culturas sociais desfeitas sem sequer uma compensação.

Ferreira et al. (2014, p. 83) apontam que há, assim como no caso da mineração, uma grande “falta de relevância no tratamento das perdas simbólica sofridas pelos atingidos”, sobretudo, pela diferença da visão de mundo entre as comunidades tradicionais e os empreendedores do setor elétrico. Estes últimos acreditam compensar as perdas dos atingidos com reassentamento em áreas diversas e indenizações, enquanto as comunidades valoram o meio ambiente como “provedor dos bens necessários” à sua sobrevivência. Essas relações, segundo Warren e Reis (2008), não podem ser compensadas.

El Saifi e Dagnino (2011), Ferreira et al. (2014), Pase, Linhares e Matos (2014), Pereira, Becker e Wildhagen (2013) e Warren e Reis (2008), entre outros autores, concordam que os efeitos da reordenação territorial não podem ser tratados apenas com indenizações pecuniárias aos atingidos, mas, sim, mediante políticas públicas específicas e construídas de acordo com as peculiaridades envolvidas.

Nesse sentido, descreve Foschiera (2010, p. 48) que:

Ao mesmo tempo em que o processo de indenização significava um alívio para muitas famílias, que viam garantido seus direitos, para outros significava um processo de exclusão, ou por não serem inseridos entre os indenizados, ou por entenderem que a indenização não representava o valor

merecido, ou, ainda, por não se adaptarem ao novo local para onde haviam se transferido.

Por outro lado, deve-se considerar que o efeito desalocativo desses empreendimentos também possui um efeito inverso. Ou seja, enquanto as comunidades locais são obrigadas a deixarem as regiões onde constituíram suas histórias, outros grupos de trabalhadores, movidos pelo desejo de alcançar melhores condições de vida, são atraídos pela oferta de empregos. Essa concentração desordenada de pessoas, conforme Bossi et al. (2010, p. 70), “gera desequilíbrios e violência, aumenta o nível da prostituição infantil, as doenças sexualmente transmissíveis e tropicais, o acúmulo de lixo, mosquitos e animais roedores, além da especulação imobiliária e do custo de vida”.

Um dos exemplos de maior significância em relação aos impactos socioculturais causados por esse efeito desalocativo são os constatados em Altamira, no Pará, onde a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte gerou um crescimento desordenado na cidade que, passado o período de ascensão econômica promovida pelos empregos gerados pelas obras de infraestrutura e da própria usina, deixou um elevado déficit social marcado pelo desemprego, aumento da pobreza, e elevados índices de violência urbana (HERRERA; MOREIRA, 2015).

Outro impacto, igualmente significativo, é o que diz respeito ao meio ambiente. Tanto as atividades de mineração quanto as hidrelétricas são consideradas altamente impactantes do ponto de vista ambiental pois se caracterizam pela exploração de recursos naturais, água e minérios, para transformá-las em produtos com mensuração financeira, sem, em muitos dos casos, a devida reparação e compensação aos danos.

As atividades que envolvem a mineração, exploração e beneficiamento são extremamente nocivas ao meio ambiente e responsáveis, segundo Lana (2015, p. 51) pela:

[...] poluição atmosférica, pela liberação de partículas prejudiciais à saúde; a poluição visual, causada pela modificação na topografia e estrutura do terreno; a supressão da vegetação, para a retirada dos minerais e construção de lagoas de rejeitos; o assoreamento de corpos hídricos, o descarte inadequado de rejeitos causando a morte de animais e contaminando o meio ambiente.

No Brasil, segundo a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM, 2015), Empresa Pública federal vinculada ao Ministério de Minas e Energia, os principais problemas decorrentes da mineração estão divididos em cinco categorias: (a) poluição da água; (b) poluição do ar; (c) poluição sonora; (d) subsidência do terreno e (e) incêndios causados pelo

carvão e rejeitos radioativos. A primeira categoria relaciona-se aos dejetos lançados na água, seja em sua superfície ou mesmo pela contaminação provocada ao lençol freático e águas subterrâneas pelas substâncias utilizadas para exploração ou pelos próprios minérios<sup>2</sup>; a segunda diz respeito aos detritos e poeira, além de substâncias minerais (gases) e outras utilizadas no processo de exploração mineral, que são lançadas ao ar, gerando alterações climáticas, problemas de saúde ao homem e aos animais; a terceira está relacionada à utilização de explosivos para a retirada do minério do solo; a quarta categoria refere-se à alteração da superfície do solo em decorrência da abertura de crateras e fissuras que podem provocar, inclusive, a desertificação; a quinta e última categoria está relacionada a incêndios advindos da queima de carvão e outros rejeitos (FARIAS, 2002; LANA, 2015; MECHEI; SANCHES, 2010; VIANA, 2015).

Vieira (2011) ainda elenca outros três problemas que derivam das atividades de mineração. O primeiro está relacionado as barragens de rejeitos que sem o acompanhamento correto e manutenção de sua estabilidade podem ocasionar desastres ambientais; o segundo refere-se à “desmontagem e destinação correta de equipamentos e estruturas no encerramento do empreendimento de mineração”<sup>3</sup> (VIEIRA, 2011, p. 9) e o terceiro é o elevado nível de insegurança (3, de uma escala de 1 a 3) e risco à saúde ao trabalhador do setor.

Como visto, as atividades de mineração, por sua própria natureza, geram diversos impactos ambientais, ou seja, mesmo que o empreendimento minerário siga todas as determinações legais de licenciamento e compensação ainda assim restarão significativos impactos. Nesse sentido, aponta Wanderley (2008, p. 7) que “atividade mineradora e sustentabilidade ambiental são processo antagônicos”.

Não bastasse tal fato, podem ocorrer, ainda, situações extremas como o rompimento da barragem (de rejeitos) de Fundão, em Mariana, Minas Gerais. Esse evento, segundo Lopes (2016, p. 7), configurou-se “num desastre socioambiental de proporções nunca antes vista na história da mineração brasileira e mundial” e tem gerado, ainda hoje, inúmeras consequências ao meio ambiente daquela região que teve sua flora e Área de Preservação Ambiental - APP seriamente atingidas e inúmeros impactos ao rio Doce que teve a qualidade de sua água e biodiversidade aquática prejudicados (LOPES, 2016).

---

<sup>2</sup> Nessa categoria também pode-se elencar a poluição causada em virtude do rompimento de barragens de dejetos, como em Mariana/MG, que poluiu o Rio Doce de Minas Gerais ao Espírito Santo e levou dejetos até o Oceano Atlântico tornando a água imprópria para o consumo, reduzindo drasticamente o número de peixes e outros ecossistemas (LOPES, 2016; WANDERLEY; GONÇALVES; MILANEZ, 2016).

<sup>3</sup> Wanderley (2008) destaca que o fechamento de uma mina, sem as precauções necessárias, deixa um passivo ambiental de difícil solução e inúmeros riscos à população local.

O relatório do IBAMA denominado “Laudo Técnico Preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais” (BRASIL, 2015, p. 2) afirmou, à Época, que “somente para se identificar e quantificar a dimensão dos prejuízos serão necessários anos de estudos e de análises”.

As hidrelétricas, por sua vez, embora responsáveis pela produção de “energia limpa” (BORTOLETO, 2001; MARTINS et al., 2011) são altamente impactantes ao meio ambiente, sobretudo na sua fase de implementação que necessita de grandes extensões territoriais onde, além da presença humana, encontram-se diversos ecossistemas (aquáticos e terrestres) que sofrem diversos efeitos negativos. Nesse sentido, Inatomi e Udaeta (2005, p. 5) explicam que:

Elas interferem drasticamente no meio ambiente devido à construção das represas, que provocam inundações em imensas áreas de matas, interferem no fluxo de rios, destroem espécies vegetais, prejudicam a fauna, e interferem na ocupação humana. As inundações das florestas fazem com que a vegetação encoberta entre em decomposição, alterando a biodiversidade e provocando a liberação de metano, um dos gases responsáveis pelo efeito estufa e pela rarefação da camada de ozônio.

Esses efeitos abrangem aspectos relacionados à hidrologia, já que há interferência no “fluxo da corrente, alteração de vazão, alagamentos de leitos, aumento de profundidade, elevação do nível do lençol freático, mudança de lótico para lântico e geração de pântanos” (INATOMI; UDAETA, 2005, p. 5); ao clima, causando, inclusive, alterações de temperatura e humidade e ampliação de chuvas e ventos; amplia o processo de erosão e assoreamento; gera efeitos na sismologia com a percepção de pequenos tremores de terra; provoca perdas irreparáveis na flora e na fauna, com significativa redução da biodiversidade (INATOMI; UDAETA, 2005; LEITE, 2005; MARTINS et al., 2011).

Embora as construções de usinas hidrelétricas apresentem esse grande número de efeitos e impactos negativos sobre o meio ambiente, existe uma pressão, igualmente grande, das empresas do setor energético para que os projetos de novos empreendimentos do gênero sejam aprovados com rapidez e menos burocracia. Segundo Vainer (2007, p. 122) essas empresas criaram uma espécie de “manifestação antiambientalista” criticando a proteção dada ao meio ambiente pela legislação e imputando a ela o bloqueio ao desenvolvimento econômico (VAINER, 2007).

Essas empresas, conforme chama a atenção El Saifi e Dagnino (2011, p. 6), enxergam o meio ambiente como uma “jazida de megawatts” e a “sociedade local não passa de uma interferência, quando não empecilho, diante do projeto onipotente”.

Já os impactos econômicos às comunidades e povos atingidos decorrem das alterações ambientais e dos fatores sociais discutidos anteriormente.

As atividades de mineração, conforme assevera Milanez (2012, p. 1) são responsáveis por gerar desenvolvimento e riqueza, “mas, o que se pode constatar é que não é para todos nem por muito tempo” e acrescenta que “é uma atividade insustentável, uma vez que depende da extração de recursos naturais não renováveis”. Os impactos ambientais alteram drasticamente toda a biodiversidade e, conseqüentemente, implicam em mudanças na vida das comunidades que tradicionalmente habitam essa região.

São esses impactos que, segundo Wanderley (2008), criam os conflitos sociais, já que as populações atingidas passam a ter que disputar suas terras com os empreendimentos de mineração e, também, com grileiros, posseiros e trabalhadores de outras regiões que, atraídos pela possibilidade de enriquecimento, migram para essas regiões.

Enquanto a economia local baseia-se na utilização moderada dos recursos naturais por meio da agricultura, da exploração da madeira, da pesca, etc., as atividades de mineração ocupam-se na extração dos recursos que estão embaixo da superfície e, para tanto, desmatam e depositam dejetos em áreas até então produtivas e exploradas. Além do passivo ambiental, esses fatos geram elevado prejuízo econômico às populações tradicionais (VIEIRA, 2011).

Wanderley (2008, p. 9), ao estudar os conflitos e impactos ambientais na exploração de recursos naturais na Amazônia, observa grandes prejuízos econômicos relacionados “às perdas da madeira - recursos naturais de uso e troca - e dos produtos extrativistas, especialmente a castanha do Pará”.

As atividades de mineração pelo país são diversas, à medida que os recursos minerais explorados também são, e, portanto, os impactos causados são os mais variados possíveis. O certo, segundo Wanderley (2008), é que aquele que detém o monopólio do território, ou seja, o que possui o produto de maior valor no mercado (o minério) explora os recursos e lucra com os ganhos enquanto as populações atingidas ficam com o ônus das perdas econômicas.

Do mesmo modo, a implantação de hidrelétricas, constituídas por grandes construções, implica não apenas em mudanças ao meio ambiente, mas, também, em transformações econômicas.

As populações atingidas por esses empreendimentos são diversas, abrangem pequenos municípios, comunidades ribeirinhas, povos indígenas, quilombolas, trabalhadores que migram em busca de emprego, entre outros (FERREIRA et al., 2014; REIS, 2006). Essas populações, em sua maioria, sobreviviam economicamente de pequenas produções agrícolas, pesca e fabricação de artesanatos. As conseqüências dos impactos ambientais levaram à

diminuição do número e espécies de peixes, dos nutrientes do solo e da vazão da água que, devido ao represamento, atende apenas a produção de energia provocando o desabastecimento de pequenas cidades e vilarejos e comprometendo a irrigação (EL SAIFI; DAGNINO, 2011; MARTINS et al., 2011).

Nesse sentido, por exemplo, relata Martins et al. (2011, p. 1059) que:

Os relatos das populações ribeirinhas do alto do São Francisco sergipano mostram que a população foi extremamente prejudicada porque a construção dos complexos de Sobradinho, e mais recentemente, de Xingó, modificou característica da água do rio, como nível de nutrientes no sedimento e turbidez, que atualmente apresenta padrões que não estimulam a reprodução de peixes contribuindo com para a diminuição e até mesmo a extinção de várias espécies de peixes.

[...] Os solos de várzea, que eram aproveitados sazonalmente pelos ribeirinhos, principalmente para o cultivo do arroz, tiveram reduzidos os níveis de nutrientes em virtude da não ocorrência de grandes cheias.

A impossibilidade de muitos dos atingidos em manterem sua relação com a terra e o rio e, conseqüentemente, de gerarem seu sustento e o de sua família levou a um processo de êxodo dessas regiões para buscar novas oportunidades de emprego e renda. Muitas dessas populações se viram obrigadas a buscar novas oportunidades em cidades maiores, deixando de lado suas experiências com o manejo da terra e sua relação com os rios, e se submetendo a outros tipos de trabalho. A baixa escolaridade e capacitação, características predominantes das populações tradicionais (ribeirinhos, índios, quilombolas, moradores de pequenas vilas, entre outros), dificultou ainda mais a adaptação em cidades maiores, gerando desemprego e ampliação da pobreza (BOSSI et al., 2010).

Por outro lado, a instalação desses empreendimentos também resultou em um rápido crescimento populacional nas cidades do entorno, muitos seduzidos pela possibilidade de emprego nas obras, e acirraram a disputa por empregos nessas cidades que, além de não possuírem estrutura para esse crescimento desordenado e rápido, passaram a sofrer com problemas antes inexistentes, como o desemprego e o avanço da pobreza (ALVES, 2015; BOSSI et al., 2010; FERREIRA et al., 2014).

Ainda que os impactos negativos pareçam superiores é necessário reconhecer que a mineração e a construção de hidrelétricas também geram melhorias, geralmente relacionadas a infraestrutura e, em alguns casos, ao aumento do Produto Interno Bruto - PIB local, mas, como afirma Milanez (2012), são melhorias que não permanecem. Esse autor, explica que, em se tratando da mineração a um processo de “boom-colpso: após uma fase de elevada atividade

econômica, o fim da mina significa a decadência econômica e social da região” (MILANEZ, 2012, p. 2) e que diante dos grandes impactos causados pode-se considerar que há, na verdade, um “colapso-colapso” (MILANEZ, 2012). Não acontece diferente com a instalação de barragens e hidrelétricas que, num primeiro momento, demandam a contratação de muitos trabalhadores, mas, depois da instalação, a mão de obra necessária ao seu funcionamento é pequena e qualificada, e gera, além dos significativos impactos, desemprego e pobreza (FERNANDES, 2008; PASE; LINHARES; MATOS, 2014).

Observa-se, ainda, que essas atividades geram impactos à saúde humana. As atividades de mineração, como visto anteriormente, são extremamente impactantes ao meio ambiente e, conseqüentemente, à saúde humana devido ao elevado grau de poluentes que são lançados ao ar, à terra e às águas. Lima (2009) destaca que as pessoas que convivem ou encontram-se próximas a atividades de mineração têm capacidade maior de adquirirem doenças respiratórias sérias, como as penumoconioses (asbetose, silicatose, talcose, siderose, estanose, baritose, etc.) e a silicose. Milanez (2012, p. 2), por sua vez, ao pesquisar as unidades de mineração do Pará, destaca que os “moradores sofrem com graves problemas nos rins, dores no corpo, diarreia e vômito decorrentes da contaminação do solo e da água por arsênio”. Como essas atividades são variadas, os problemas decorrentes delas também são, mas, segundo Sakamoto (2001), todas geram prejuízos à saúde humana.

O fluxo migratório também é responsável em ampliar os impactos à saúde humana, uma vez que o acúmulo de pessoas em cidades sem infraestrutura adequada de saneamento contribui para a proliferação de doenças. O aumento populacional, segundo Bossi et al. (2010, p. 70), “aumenta o nível da prostituição infantil, as doenças sexualmente transmissíveis e tropicais, o acúmulo de lixo, mosquitos e animais roedores”.

Do mesmo modo, as obras de construção de barragens e usinas hidrelétricas também geram efeitos nocivos à saúde dos atingidos. Embora a instalação desses empreendimentos tenha sido responsável por uma série de investimentos em infraestrutura (como medidas de compensação de impactos determinadas pelo licenciamento), inclusive na área da saúde com a construção de Unidades Básicas de Saúde - UBS, Unidades de Pronto Atendimento -UPAs, Unidades especializadas, entre outros equipamentos públicos, e, conseqüentemente, ampliado o acesso das famílias a esses serviços (GOMES; KHAN, 2005), surgiram, também, uma série de impactos relacionados à saúde das populações, principalmente, no que tange ao grande fluxo migratório e às doenças dos trabalhadores (trazidas ou adquiridas), além do aumento de doenças sexualmente transmissíveis e decorrentes da violência (GRISOTTI, 2016).

Queiroz e Motta-Veiga (2012), ao analisarem os impactos decorrentes da construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí, no Pará, perceberam aumento da proliferação de mosquitos e da incidência de malária, além de casos de intoxicação com mercúrios das populações ribeirinhas e indígenas e aumento do risco de manifestações de doenças de “veiculação hídrica”. São as populações indígenas, aliás, os mais afetados por doenças que, até então, não eram detectadas em suas aldeias (KOIFMAN, 2001).

Mais recentemente, um estudo da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG voltado aos atingidos do rompimento da barragem do Fundão em Mariana, Minas Gerais, constatou que a prevalência da depressão entre esses atingidos é cinco vezes maior do que a descrita pela Organização Mundial de Saúde para a população brasileira em 2015, ano em que ocorreu o desastre. O estudo revela, ainda, que enquanto 28,9% do atingidos sofrem com depressão, na população de modo geral o percentual é de 5,8%. A pesquisa revela, também, aumento da dependência química, estresse pós-traumático e ampliado risco de suicídio entre as vítimas (NEVES et al., 2018).

Os interesses econômicos que envolvem esses empreendimentos, no entanto, são, em muitos dos casos, considerados maiores que os interesses dessas pequenas comunidades locais o que gera certa morosidade no atendimento de suas demandas (SCABIN; PEDROSO JUNIOR; CRUZ, 2014). Há uma visão por parte dos empreendimentos e, em diversos momentos, das autoridades públicas e da própria sociedade que a consecução dessas obras e o seu amplo potencial de desenvolvimento justificam os impactos aos atingidos e, dessa forma, é possível agilizar os processos legais de licenciamento em detrimento da construção das melhores alternativas a essas comunidades impactadas. A esse respeito, Pereira, Becker e Wildaghen (2013, p. 128) descrevem que:

[...] enquanto se aceleram os esforços institucionais para a implementação de grandes projetos econômicos, flexibilizando a legislação ambiental, destacam-se, por outro lado, a lentidão e os impasses na implementação dos direitos das populações tradicionais à terra, à água, ao território e a diversidade cultural garantidos na Constituição Federal de 1988.

O descaso na adoção de medidas de mitigação dos impactos, cada vez mais, “tem sido levadas ao Poder Judiciário, fazendo com que este se debruce sobre a avaliação de impactos nas populações locais e nas medidas de compensação” (SCABIN; PEDROSO JUNIOR; CRUZ, 2014, p. 130).

Isso se dá, principalmente, pela ausência de políticas públicas e de regulamentações que atendam as necessidades dos diferentes grupos envolvidos, mediante a criação de regras

de compensações, alternativas de mitigação de impactos, reconhecimento dos grupos atingidos, fundos de financiamentos para atendimento das demandas, entre outras medidas.

A ausência dessas políticas acentua as desigualdades e acirra as relações entre os envolvidos (empreendimentos versus atingidos). É nesse contexto que surgem os movimentos sociais dispostos a defender as bandeiras das populações atingidas, seja por meio da luta para assegurar medidas compensatórias em relação aos impactos produzidos ou mesmo na pressão para que esses empreendimentos sejam reavaliados e seus impactos mitigados (PASE; LINHARES; MATOS, 2014).

### **2.3 Movimentos Sociais envolvidos**

Com o avanço dos empreendimentos de mineração e produção de energia por meio de hidrelétricas e, conseqüentemente, com os grandes impactos atrelados a essas atividades, as populações atingidas, com a influência da Igreja Católica por intermédio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e de outros movimentos pastorais e religiosos, reúnem-se nos primeiros movimentos sociais organizados (FOSCHIERA, 2010). O final da década de 1970 se caracteriza pelo enfraquecimento das políticas repressivas do regime militar e pelo início do processo que culminou na redemocratização do país, momento em que os movimentos sociais e a sociedade em geral passaram a ter maior liberdade de expressão e de reivindicação (ALVES, 2015).

Nessa mesma época, o país passava por um intenso processo de modernização com diversos programas de desenvolvimento regional (Plano de Integração Nacional) (BORTOLETO, 2001), a expansão das atividades de exploração mineral, considerada estratégica pelo governo militar, e a construção de grandes empreendimentos de produção de energia utilizando-se das abundantes bacias hidrográficas, principalmente, para contornar a crise internacional do petróleo e manter o crescimento econômico (ALVES, 2015; FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009).

Com essa expansão desses grandes empreendimentos surgem, também, os primeiros conflitos entre as populações locais (ribeirinhos, índios, quilombolas, moradores urbanos e rurais de pequenos municípios, aldeões, comunidades tradicionais, etc.), atingidas diretamente pelas obras, e os empreendedores e o governo, principalmente, em relação a remoção compulsória para outras áreas e o pagamento de indenizações justas pelos prejuízos que seriam obrigados a suportar.

Como a instalação desses empreendimentos depende da utilização de grandes áreas, isso implica em diversos impactos, “[...] como a perda de solos, perdas de espécies de plantas e animais, perda de recursos madeireiros e modificações” (BORGES et al., 2014, p. 5) e o deslocamento compulsório das populações que tradicionalmente ocupam essas áreas, provocando “uma reconfiguração da realidade local, não apenas no aspecto físico, geográfico e ambiental, mas, também, no aspecto social” (ROCHA, 2011, p. 40-41).

Para Braga e Silva (2011, p. 102) esse reordenamento forçado produz “efeitos que extrapolam sua área de alcance, causam mudanças na configuração territorial, alterando estruturas e relações sociais construídas historicamente”.

Diante desse contexto, dentre as diversas organizações populares que surgem no entorno dessa problemática dos atingidos por grandes empreendimentos econômicos, destaca-se o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), inicialmente voltado para garantir, ainda que de forma desarticulada, indenizações justas para os desassentados o que, com o passar do tempo, descobriu-se não valer a pena, já que essas populações acabavam por não se encaixar em outras localidades e muitos se viram obrigados a migrar para grandes cidades, vivendo longe de suas tradições e, muitas das vezes, marginalizados (ALVES, 2015; FERREIRA et al., 2014). Mediante essa constatação e a partir de maiores debates com os atingidos, o MAB passou a lutar pela permanência dessas populações em sua terra, onde mantinham não apenas sua subsistência por meio de pequenos cultivos, mas, também, forte identidade e tradições culturais e históricas (FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009).

A partir de então, o MAB passou a intensificar sua atuação em diversas regiões, e, por meio da experiência das lutas em função da construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu (1980), passa a criar comissões regionais de atingidos (ALVES, 2015). A primeira grande vitória, segundo o próprio movimento, se dá em 1987, quando intermediam um plano de reassentamento para os atingidos da Usina de Itá, em Santa Catarina, estabelecendo regras e padrões que atendessem os interesses daquela comunidade e é considerado “uma referência até hoje para a luta por reassentamentos nas várias regiões onde os atingidos estão organizados” (MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO - MAB, 2017).

Em 1989, é realizado o 1º Encontro Nacional de Trabalhadores Atingidos por Barragens que orientou a criação de uma organização em nível nacional para “fazer frente aos planos de grandes barragens no Brasil” (FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009, p. 136).

Segundo Foschiera, Batista e Thomaz Junior (2009, p. 136) o MAB se tornou:

Um movimento popular que visa organizar a população atingida ou ameaçada por barragens para lutar contra a construção de grandes barragens e/ou pela garantia de seus direitos de indenização, colaborando com isso para a construção de um novo modelo energético. Articula os interesses dos atingidos frente as empresas, autoridades, Estado e outras entidades envolvidas nos projetos de construção de hidrelétricas.

Apesar das grandes lutas em torno da defesa dos atingidos, sobretudo, em relação ao pagamento de indenizações justas e no reassentamento, o MAB, ao longo do tempo, soube se reinventar e criar “articulações políticas” amplas. Segundo Warren e Reis (2008, p. 67) ampliaram sua base reivindicatória: “da configuração de mobilizações antedeslocamento para um movimento por conquistas de direitos e cidadania e por transformações na direção de uma nova concepção de desenvolvimento sócio ambiental e de uma nova matriz energética”.

Estima-se que mais de um milhão de brasileiros já foram deslocados compulsoriamente em razão da construção de usinas hidrelétricas no país (FERREIRA et al., 2014). Em todo o mundo, conforme dados do Relatório da Comissão Mundial de Barragens, o efeito desalojativo provocado por esses empreendimentos já atingiu entre 40 e 80 milhões de pessoas (GOMES; KHAN, 2005).

Nessa mesma conjuntura de desenvolvimento econômico pautado na construção de grandes empreendimentos e na intensificação da exploração dos recursos naturais, mais recentemente, ganha destaque a atuação do Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração (MAM), que nasce como “crítica ao modelo mineral” e se configura como um dos principais movimentos a fomentar a discussão em torno dos impactos naturais e sociais ocasionados pelas mineradoras, que “reconfigura as paisagens e os espaços, exerce impactos que podem permanecer por décadas nos diferentes lugares da vida e da cultura [...]” (GONÇALVES; MENDONÇA, 2015, p. 143).

Gonçalves e Miranda (2015) fazem uma forte crítica ao modelo de mineração adotado no Brasil que, segundo eles, permite a “erosão dos recursos naturais e a expropriação dos camponeses dos seus territórios” (GONÇALVES; MIRANDA, 2015, p. 142). A concessão da pesquisa e exploração minerária às empresas privadas, pautadas em resultados econômicos, reforça as desigualdades entre esses empreendedores e as populações atingidas que, em grande maioria, não se interessa pela exploração do subsolo, “mas nos atributos da superfície do espaço geográfico, cujos recursos naturais são a flora e a fauna, assim como seus aspectos simbólicos acumulados por processos históricos” (VIEIRA, 2011, p. 8).

Nesse sentido, o MAM surge como “a principal iniciativa frente à expansão mineradora” (COELHO, 2015, p. 72) por meio da ação organizada de outros movimentos, principalmente o Movimento Sem Terra (MST) e Comissão Pastoral da Terra (CPT) da Igreja Católica e a influência da Via Campesina, e se configura definitivamente a partir de duas grandes reuniões, a primeira em Parauapebas, em 2012, e a segunda em Brasília, em 2013.

Segundo Coelho (2015), a experiência de outros movimentos organizados e disseminados pelo país que contribuíram com a formação do MAM é responsável pela coesão das pautas desse movimento que, em suas palavras, é:

Um movimento que se estrutura por uma plataforma política de soberania popular sobre os bens naturais do povo brasileiro, organizando as massas pauperizadas contra esse estágio de exploração, em forma de saque, apossamento e mercantilização da natureza, buscando uma aliança entre os explorados (trabalhadores da indústria da mineração) e os atingidos nos mais diversos territórios (mínimos e ampliados) da sociedade (COELHO, 2015, p. 16).

A resistência à mineração pelo MAM e seus militantes, apesar do poder dos empreendedores<sup>4</sup> e da truculência observada em muitas de suas ações, tem gerado efeitos positivos, como no caso de Ourilândia, no Pará, onde mais de cem famílias foram desaloçadas para a expansão da mina de níquel da Vale S.A. (BOSSI et al., 2010).

A negociação firme e esclarecida conseguiu garantir para todos, suficientes medidas compensatórias: uma nova área, à mesma distância da cidade, escolhida pela população, com boas condições de produção e toda a infraestrutura pré-existente; a indenização de todas as benfeitorias presentes nos lotes e outra pela casa perdida; a indenização pelo “lucro cessante”; uma compensação individual pela história interrompida da família expulsa da terra; um fundo social para o acompanhamento das famílias e para começar atividades alternativas na nova comunidade (BOSSI et al., 2010, p. 73-74).

As lutas do MAB e MAM têm sido fundamentais na conquista de melhores condições de vida aos atingidos, resguardando seus direitos à terra e a indenizações justas, e na criação de ambientes de discussão sobre os impactos socioambientais desses empreendimentos e das medidas de mitigação desses prejuízos. Esses movimentos, ao longo do tempo, foram além de suas pautas tradicionais de luta e souberam se reinventar, criando pautas coesas e dinâmicas a

---

<sup>4</sup> No setor de mineração, embora as jazidas pertençam à União mesmo se a propriedade do terreno onde forem encontradas for de terceiros (artigo 176 da Constituição Federal), as concessões estatais permitem que empresas privadas realizem a pesquisa e exploração minerária.

fim de influenciar no processo de formulação de políticas públicas que contemplem suas agendas e beneficiem as populações que representam (GONÇALVES; MENDONÇA, 2015).

### 3 AS PAUTAS E REIVINDICAÇÕES DO MAB E MAM PARA OS ATINGIDOS E O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

Na medida em que esses empreendimentos vão avançando, observa-se a necessidade de elaboração de políticas públicas para mitigar os impactos e compensar os atingidos. Dessa forma, a realocação de populações atingidas para outras áreas, a implementação de medidas de contenção do impacto ambiental, a criação de medidas compensatórias de cunho social, como a criação de creches, escolas, unidades de saúde, melhorias de vias de acesso, entre outras, são compreendidas como ações governamentais importantes para os atingidos.

Apresentar essas demandas aos governos e fazer com que elas se tornem relevantes e objeto de políticas públicas diante de tantas outras necessidades e da escassez de recursos para atendê-las não é tarefa fácil. Kingdon (2011), mediante a teoria de múltiplos fluxos (1984), orienta que a formação da agenda governamental é fruto de intenso trabalho de pressão e negociação entre diversos atores sociais (governamentais e da sociedade civil) que se interagem em fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político. Quando esses múltiplos fluxos se convergem, criam a janela de oportunidades para que uma demanda seja inserida na agenda e possa ser materializada como uma política pública (CAPELLA, 2006).

A identificação dos problemas ocasionados por esses grandes empreendimentos hidrelétricos e de mineração e o modo como são identificados e/ou apresentados aos governos são essenciais para compreensão de como essas questões ganham atenção, alcançam a agenda governamental e disputam os recursos humanos e financeiros para serem satisfeitas por políticas públicas. Segundo Capella (2006, p. 27), “a forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo de *agenda-setting*”.

Do mesmo modo, a criação de possíveis alternativas às demandas das populações atingidas por esses empreendimentos também contribui, segundo Kingdon (2011), para que ocorra a convergência dos fluxos e a abertura da janela de oportunidades que permite que essas questões ganhem a atenção necessária para serem considerados problemas objetos de políticas públicas.

O MAB e o MAM possuem, portanto, elevado potencial de contribuir, de forma concreta, no processo de formação da agenda governamental e, conseqüentemente, da formulação de políticas públicas para os atingidos. O modelo proposto por Kingdon, no entanto, não pode ser considerado um cálculo matemático com resultados exatos já que, em se tratando de uma ciência social, diversos outros fatores podem interferir no resultado.

Nesse sentido, é possível relacionar as ações desses dois movimentos, pela verificação de suas pautas e reivindicações, com os fluxos de problemas e soluções do modelo de Kingdon e, dessa forma, compreender como a interação desses fluxos pode possibilitar a formação da agenda governamental.

### **3.1 MAB**

O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) surge, inicialmente, com o objetivo de assegurar, mediante lutas e protestos, o pagamento de indenizações justas às populações obrigadas a deixar suas terras para dar lugar a obras de barragens. Mais tarde, quando da constatação de que apenas as indenizações são insuficientes para compensar os danos dos efeitos da remoção compulsória, adotam a luta de “terra por terra” (ALVES, 2015; FERREIRA et al., 2014). Passados quase 40 anos da sua criação, ainda enquanto movimento descentralizado, e quase 30 anos como organização de nível nacional, as bandeiras do MAB extrapolaram as lutas antideslocamento e passaram a abranger discussões mais profundas e que envolvem temas como cidadania e discussões sobre a geração de energia, propondo a criação de um modelo energético de soberania popular (WARREN; REIS, 2008).

O MAB, hoje, segundo sua própria descrição, pode ser considerado como “um movimento nacional, autônomo, de massa, de luta, com direção coletiva em todos os níveis, com rostos regionais, sem distinção de sexo, cor, religião, partido político e grau de instrução” (MAB, 2014) e se identifica visualmente pelo logotipo destacado adiante, no qual se percebe a presença dos elementos “água”, “energia” e o “ser humano” que representam simbolicamente o movimento e, principalmente, suas lutas, que podem ser traduzidas na defesa dos direitos dos atingidos por barragens (pela terra, manutenção do modo de vida, cultura, indenizações, energia a preço justo, entre outras); pela visão de que a água e a energia não podem ser consideradas uma mercadoria, mas, sim, um patrimônio coletivo e que, dessa forma, deve haver um modelo energético popular que leve em conta as necessidades da população e que respeite, sobretudo, a dimensão socioambiental.

Figura 1 - Logotipo do MAB.



Fonte: MAB (2017).

Como uma organização coletiva e regionalizada, está presente em dezesseis estados brasileiros: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Paraíba, Ceará, Piauí, Goiás, Tocantins, Maranhão, Pará e Rondônia (MAB, 2017), e se organiza através de Grupos de Base. Esses grupos, “considerados alicerces do movimento” (ALVES, 2015, p. 228), reúnem as famílias das comunidades ameaçadas ou já atingidas, direta ou indiretamente, por meio das quais apresentam suas demandas (por novas terras, indenização justa, medidas de mitigação dos impactos socioambientais, efetivação de direitos, entre diversas outras) por meio de negociações com as empresas do Setor elétrico e com o Estado ou, ainda, por meio de manifestações, ocupações e medidas mais enérgicas, como explica Alves (2015, p. 227):

[...] a luta concreta do movimento não é evidenciada apenas em seu embate (evidente) com as empresas do Setor, mas também em sua peleja com o próprio Estado, que se dá em dois sentidos: os questionamentos da imposição de determinadas regras e pela reivindicação e conquistas de outras.

Além disso, com o amadurecimento enquanto movimento e pela vivência de suas lutas, o MAB tem ampliado suas discussões “para além dos aspectos meramente compensatórios” (BAQUERO; MORAIS; VASCONCELOS, 2013), buscando trazer à tona assuntos como a disparidade do preço praticado da energia elétrica para as empresas e para os trabalhadores, em especial os de baixa renda (FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009); as consequências ambientais e a necessidade de reestruturação do setor elétrico, inclusive com a estatização das empresas elétricas privadas; a necessidade de um programa

sério para evitar desperdícios no processo elétrico (transmissão, distribuição e consumo) (WARREN; REIS, 2008), entre outras.

Os desafios do MAB se iniciam antes mesmo da instalação das barragens e hidrelétricas, a partir da elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental - EIA, que, segundo Pocai Filho e Laverdi (2017, p. 410), “possuem uma linguagem tecnicista que dificulta seu entendimento e ocultam graves problemas ambientais, não revelando diversos aspectos da vida social e comunitárias das populações atingidas”. O EIA deveria prever não apenas os impactos relacionados ao meio ambiente, mas, também, aos atingidos e seu modo de vida. Dessa forma, uma das principais reivindicações do MAB é que esses estudos sejam feitos de modo transparente, com ampla participação dos possíveis atingidos, e levem em conta os sérios impactos e transformações que as populações irão passar (LONGHI; CLEMENTE, 2017; POCAI FILHO; LAVERDI, 2017).

A construção do EIA, aliás, deve ser feita de forma coletiva por meio da realização de audiências públicas (que são, inclusive, obrigatórias) com todas as comunidades e grupos que serão atingidos pelo empreendimento. Esse instrumento, no entanto, não pode ser encarado apenas como uma etapa obrigatória do licenciamento, mas, como uma possibilidade real das comunidades apresentarem seu ponto de vista, negociarem as medidas de mitigação e orientarem as melhores maneiras de concretização da instalação da hidrelétrica e suas barragens.

Nesse contexto, o MAB possui elevada importância, pois atua mobilizando as populações que serão atingidas (e os já atingidos) direta e indiretamente levando a eles informações (muitas delas ocultadas) precisas sobre os empreendimentos, sobre os impactos e danos causados e sobre os direitos à terra, indenizações justas, e debatendo, na ótica dos atingidos, as melhores formas de mitigações desses impactos (LONGHI; CLEMENTE, 2017).

Essas discussões e interações são essenciais para que se encontrem as melhores medidas de mitigação de impactos e alternativas aos atingidos, o que reforça a característica de respeito às peculiaridades regionais (de barragem para barragem) do movimento e demonstra que as soluções não são padronizadas e que as medidas consideradas positivas para um grupo de atingidos não são, necessariamente, positivas para os outros (ALVES, 2015; REIS, 2006).

Aliás, o reconhecimento de um grupo impactado por barragens como “atingido” também é um dos principais campos de conflito encabeçados pelo MAB, já que muitos dos empreendimentos apresentam uma visão restritiva sobre quem compõe esse grupo (LONGHI; CLEMENTE, 2017). Nesse aspecto, Clemente e Longhi (2016), Locatelli (2014) e Vainer

(2007), apresentam a concepção sobre os atingidos “utilizada por projetos elétricos desde os anos de 1980” estruturada em três classes, a saber: Territorial-patrimonialista, hídrica e a de mudança social. A primeira diz respeito à compreensão do atingido como o proprietário da terra que, em virtude da desapropriação, deve ser indenizado dos moldes legais. A segunda compreende o atingido como o “reassentado involuntário”, ou seja, aquele que embora não tenha o título de propriedade é forçado a deixar a terra que será inundada e, dessa forma, faz jus à indenização. O terceiro, por fim, adotada pelo MAB e outros movimentos sociais, “considera o empreendimento como um grande deflagrador de mudanças sociais, econômicas, políticas, culturais e ambientais” (CLEMENTE; LONGHI, 2016, p. 221) e, dessa forma, entende o atingido como todos aqueles que tiveram sua vida alterada em decorrência do processo de instalação das barragens e hidrelétricas, mensurando não apenas os prejuízos materiais (propriedade da terra inundada), mas, também, os imateriais (cultura, tradição, religiosidade, entre outros) (CLEMENTE; LONGHI, 2016; LOCATELLI, 2014; VAINER, 2007).

O movimento, portanto, tem reivindicado que essa dimensão da “mudança social” provocada pelos empreendimentos seja adotada pelas empresas ao avaliarem as compensações e pelo Estado na elaboração de legislação e políticas públicas que assegurem a compreensão adequada de quem, de fato, são os atingidos e como serão compensados levando-se em conta todos os aspectos e mudanças que envolvem os grandes empreendimentos hidrelétricos (MAB, 2013a; OLIVEIRA, 2013).

Como há um desequilíbrio de forças entre esses empreendimentos, que trazem enraizada a ideia de desenvolvimento e progresso (PASE; LINHARES; MATOS, 2014); e as pautas dos atingidos, vista como antagônica aos “benefícios” das obras e instalação das barragens e hidrelétricas (WARREN; REIS, 2008); os direitos dos atingidos nem sempre são assegurados e, dessa forma, o MAB tem centrado suas ações em fazer com que suas demandas (questões) sejam ouvidas e atendidas por meio de pressões, lutas, manifestações e negociações com as empresas e com representantes do Estado (CLEMENTE; LONGHI, 2016). Essa forma de atuação, como será demonstrado adiante, é importante para que os problemas dos atingidos ganhem atenção dos governos por meio dos formuladores de políticas e, dessa forma, sejam considerados relevantes no contexto das prioridades governamentais.

Retomando o modelo de Kingdon (1984), pode-se dizer que os atores sociais, como é o MAB, tem capacidade de influenciar, mediante suas ações, na dinâmica dos três fluxos (problemas, soluções e político). Ou seja, podem apresentar suas demandas aos governos e à

sociedade, criar alternativas viáveis e, também, influenciar no processo político de escolha de prioridades. Nesse sentido, as pautas do MAB representam problemas sociais que podem ou não chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas.

Como exposto anteriormente, as comunidades atingidas por barragens e hidrelétricas sofrem com impactos de diversas naturezas, como os relacionados as questões sociais e culturais, ambientais, econômicas, relacionadas à saúde humana, entre outras. Esses impactos, no entanto, diante da possibilidade de geração de progresso e desenvolvimento ocasionado pela instalação dos empreendimentos do setor elétrico, acabam sendo relegados, como se os direitos e interesses dos atingidos tivessem menor importância (FOSCHIERA, 2009; PASE; LINHARES; MATOS; 2014).

São esses impactos que podem, recorrendo à teoria dos múltiplos fluxos, serem considerados como as “questões” dos diversos grupos atingidos por barragens, as quais, através das ações do MAB, podem ou não se tornarem “problemas”. Nesse ponto, cabe destacar que Kingdon diferencia as expressões “questões” e “problemas”. Enquanto a primeira diz respeito a situações percebidas que, embora relevantes, não despertam a atenção dos governos, a segunda é caracterizada “quando os formuladores de políticas acreditam que devam fazer algo a respeito” (CAPELLA, 2006, p. 26).

Os grupos de atingidos espalhados pelo país, sozinhos, possuem pouca ou nenhuma representatividade capaz de elevar suas questões de modo que alcancem a atenção dos responsáveis por incluí-los na atenção do Estado. É nesse contexto que merece destaque a atuação do MAB que, pela aglutinação dos interesses desses grupos, consegue ampliar suas forças e apresentar de forma enfática as suas questões de modo que possam ganhar a atenção dos responsáveis pelo processo que envolve a formulação de políticas públicas e sejam contemplados com ações governamentais.

Nesse sentido, Kingdon (2011) destaca que essas questões podem ganhar atenção por meio de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos e feedback das ações governamentais. Enquanto os indicadores apontam para a existência de um problema; os eventos, crises e símbolos reforçam a existência desses problemas e apontam para a necessidade de que sejam resolvidos e o *feedback* das ações já desenvolvidas também contribui para que um problema se torne relevante a ponto de ganhar atenção e os recursos necessários para sua solução (HOCHMAN; ARRETECH; MARQUES, 2007).

O avanço da construção de barragens e os inúmeros conflitos entre esses empreendimentos com as populações atingidas criou um “pano de fundo” no qual indicadores demonstram diversas consequências dessas obras (impactos sociais, culturais, ambientais,

econômicos, à saúde humana, etc.). Esses indicadores, por si só, não são capazes de dar destaque suficiente às questões dos atingidos que pelo MAB passaram a reforçar suas pautas através de mobilizações, manifestações, e pressões que correspondem aos “eventos, crises e símbolos”. Por outro lado, o monitoramento pelo movimento das ações e políticas desenvolvidas pelo governo, pela demonstração das impressões e resultados corresponde ao terceiro mecanismo do fluxo de problemas, o *feedback* das ações governamentais (HOCHMAN; ARRETECH; MARQUES, 2007).

Assim, a forma como o MAB apresenta as demandas dos atingidos ao governo e à própria sociedade a fim de que elas ganhem a atenção e sejam consideradas relevantes do ponto de vista da ação governamental, corresponde com sua atuação no fluxo de problemas do modelo utilizado. Ou seja, a atuação do movimento é importante para mostrar a relevância dos problemas dos atingidos e a necessidade de que sejam resolvidos, diante de tantas outras questões que permeiam a agenda governamental.

Alves (2015, p. 228) argumenta que “a história dos atingidos por barragens é narrada segundo uma sequência de lutas, contando em anos de defesa dos direitos dos atingidos”. Dessa forma, analisando a retrospectiva das ações do MAB desde a sua formação, percebe-se que sua atuação se dá, principalmente: 1) na mobilização das famílias atingidas ou ameaçadas de forma direta ou indireta pela construção de barragens, levantando os impactos e danos causados, apresentando informação precisa sobre os empreendimentos e sobre os direitos à terra, indenizações justas, medidas de mitigação dos impactos, entre outras (seminários, reuniões, debates em escolas, em câmaras de vereadores, aproximação com lideranças locais); 2) por meio da formação de novas lideranças em diferentes regiões onde esses empreendimentos hidrelétricos se instalam ou planejam instalar; 3) ocupações em canteiros de obras, sedes de empresas e órgãos públicos para forçar reuniões, reavaliações de projetos, medidas de mitigação de impactos, indenizações, etc.<sup>5</sup>; 4) Manifestações e protestos de rua para ampliar a visibilidade na mídia e pressionar o poder público; 5) Aproximação a outros movimentos sociais e religiosos (participação de redes interorganizacionais<sup>6</sup>); 5) Realização de diferentes eventos de formação e articulação das demandas e elaboração de materiais como cartilhas, panfletos, livros; 6) Aproximação a universidades e estudantes e incentivo à

---

<sup>5</sup> Verifica-se, ao longo da história do MAB, diversas ocupações em canteiros de obras e sedes de empresas e órgãos públicos, como na Usina de Lajeado, em Tocantins, em 1999 (FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009) e na Usina de Barra Grande, no Rio Grande do Sul, em 2002 (WARREN; REIS, 2008).

<sup>6</sup> Warren e Reis (2008) destacam a participação do MAB em diversas redes de movimentos nacionais e internacionais como a Inter-Redes, Via Campesina, Fórum Consultivo da Comissão Mundial de Barragens, etc.

produção acadêmica sobre suas demandas sociais e ambientais e sobre o setor elétrico como um todo (ALVES, 2015; BRAGA, 2016; GOMES; KHAN, 2005; FERNANDES, 2008; FERREIRA et al., 2014; FOSCHIERA, 2010; FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009; MAB, 2013a; SILVA; SILVA, 2011; WARREN; REIS, 2008).

Nota-se uma evolução das questões pautadas pelo MAB em favor dos atingidos. Se antes suas lutas estavam centradas apenas nos aspectos indenizatórios e/ou compensatórios, hoje, o movimento coordena mobilizações e campanhas que denunciam as altas tarifas de energia elétrica, principalmente para os trabalhadores (cidadão comum); opõe-se ao modelo energético dominado pelo capital privado, defendendo a estatização dessas empresas; defende a utilização consciente dos recursos naturais, sobretudo, a água (FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009; WARREN; REIS, 2008). A defesa desses interesses também tem por intenção chamar a atenção da sociedade e dos governos para aspectos que vão além das pautas tradicionais dos atingidos.

Todas essas formas de articulação e lutas em favor das demandas dos atingidos por barragens produziram, ao longo do tempo, diversas vitórias, mas, segundo o próprio movimento (2013), há muito o que se fazer para garantir que suas demandas sejam traduzidas em políticas públicas e direitos. Como os impactos, que são as principais questões dos atingidos, ocorrem de forma disseminada pelas diversas regiões do país, há, ainda, dificuldade em se conquistar políticas de cunho nacional e mais abrangentes que possam satisfazer esses grupos.

Embora se reconheça que as realidades são distintas nos diversos empreendimentos e, portanto, o meio de satisfazer as questões dos atingidos também são distintas, existem traços comuns e noções socioambientais que carecem de uma visão integrada.

Essa é umas das principais dificuldades encontradas pelo MAB, que, embora esteja organizado por meio de um movimento nacional e com pautas abrangentes, percebe que suas conquistas ainda se encontram pulverizadas de acordo com o avanço dos empreendimentos hidrelétricos.

As lutas ao longo dos anos provaram que as compensações e indenizações dependem muito da mobilização dos atingidos por barragens. Por isso, elas variam de acordo com o grau de organização dos atingidos, mudam de acordo com a localidade, tem um tratamento diverso de acordo com cada empresa e, por isso, são diferentes em cada hidrelétrica (MAB, 2013b, p. 12).

Quanto mais as questões estiverem disseminadas maior será a dificuldade em dar a elas o destaque necessário para que possam chamar a atenção dos governos e da sociedade. Isso porque, existem diversas peculiaridades em cada empreendimento, além de um nível de organização e estruturação diferentes do movimento em cada localidade e/ou região, o que implica na existência de inúmeras realidades dos atingidos (sociais, culturais ambientais, econômicas, entre outras) e, conseqüentemente, em pautas diferenciadas.

Cabe lembrar que, conforme discutido anteriormente, para o modelo de Kingdon (2011) as “questões” apenas se configuram em “problemas” quando conseguem chamar a atenção dos responsáveis em formular políticas públicas. Dessa forma, é grande a responsabilidade do movimento que, ao aglutinar as diversas demandas dos atingidos, por meio do diálogo e da interação com os diversos grupos regionais que o compõe, consegue construir pautas coesas de ações estratégicas, afim de demonstrar a importância de suas reivindicações e de que elas sejam reconhecidas como problemas que devem ser solucionados.

O cenário de escassez de recursos públicos, multiplicação de demandas sociais e ingerências de interesses diversos, como são as das empresas do Setor elétrico, também se torna uma dificuldade para que as questões dos atingidos sejam atendidas mediante políticas. Isso por que, conseguir chamar a atenção dos governos para os diversos impactos resultantes da instalação de hidrelétricas e barragens, diante de tantos outros problemas sociais, não é suficiente para que essas demandas encontrem espaço na agenda governamental. Kingdon (2011) orienta que, para alçar essas demandas à agenda, é necessária a confluência de outro fluxo, o de soluções. Ou seja, é necessário também que alternativas de soluções a esses impactos sejam pensadas e expostas ao governo e aos empreendimentos.

Assim, quando uma questão se destaca (fluxo dos problemas) e existem soluções (fluxo de soluções) consideradas viáveis para esses problemas, existe uma oportunidade de inserção na agenda, que depende, ainda, de um ambiente político favorável (fluxo político).

Essas soluções disputam a aceitação dos formuladores de políticas e enquanto algumas se demonstram viáveis e são utilizadas (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2013), outras são combinadas ou descartadas (GOTTEMS et al., 2013). As soluções consideradas viáveis e, conseqüentemente, difundidas e utilizadas no processo de políticas públicas, são, conforme Capella (2006), as que possuem confiabilidade técnica, custos toleráveis, aceitação da sociedade, receptividade dos formuladores, entre outras características.

Tradicionalmente os geradores de alternativas são pesquisadores, servidores públicos, assessores legislativos e estudiosos em geral. Mas, nesse grupo, também estão presentes os

membros dos movimentos sociais que, pelas suas vivências e proximidades com os problemas enfrentados no dia a dia tem ampla capacidade de criar alternativas aos seus problemas (ALMEIDA; SILVA; SILVA, 2013).

O MAB, por meio de suas inúmeras experiências e da própria configuração do movimento (com direção coletiva em todos os níveis e com rostos regionais), tem, através de suas ações, buscado criar alternativas a custo baixo para mitigar os problemas enfrentados pelos atingidos. Observa-se, como será demonstrado, a aproximação do movimento com outros grupos sociais e de pesquisa, como as universidades, que possibilitam uma maior troca de experiências e conhecimentos na busca de soluções para mitigação dos variados impactos causados pelos empreendimentos do Setor elétrico.

Diante da retrospectiva das ações que têm sido desenvolvidas pelo MAB observa-se que, várias delas, tem por objetivo contribuir com possíveis soluções às suas demandas. Isso se caracteriza por meio da 1) participação do movimento em diversos fóruns e eventos, como o Fórum Nacional da Reforma Agrária, Semana Social Brasileira, Fórum Consultivo da Comissão Mundial de Barragens, entre outros, com o objetivo de discutir a matriz energética brasileira, apresentar propostas de legislação acerca das hidrelétricas, do meio ambiente e, principalmente, dos atingidos; 2) por meio da realização do Encontro Nacional dos Atingidos por Barragens que, além de chamar a atenção da mídia para as demandas dos atingidos (fluxo de problemas), procura, por meio das mais variadas experiências dos movimentos de lutas, apresentar soluções e pautas de reivindicação a serem apresentadas aos governos; 3) mediante a elaboração de materiais e cartilhas, dentre elas a “Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens” (2013) que apresenta as propostas do MAB ao governo para a elaboração de um marco legal que defina quem são os atingidos e quais os seus direitos, a “Cartilha da Plataforma Operária Camponesa” (2014) que apresenta um conjunto de propostas para um projeto energético “popular”, realizado diretamente pelo Estado e sem a intervenção das empresas transnacionais e, ainda, sugere uma política de redução dos custos da energia para as comunidades mais carentes; e 4) por meio do assento em conselhos de discussão e deliberação, como na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, na Associação Nacional dos Atingidos Por Barragens - ANAB, entre outros.

Nesse contexto, merece destaque a apresentação ao governo, pelo MAB, de um projeto para elaboração da “Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens” (PNAB) que, entre outros aspectos, reivindica: a) a definição do conceito de atingidos; b) a definição de formas de reparação; c) a definição dos direitos dos atingidos; d) a

criação de programas de direitos dos atingidos no âmbito do licenciamento ambiental; e) a criação de fontes de financiamento para custear a política de direitos e; f) a criação e destinação de competência a um órgão do governo para promover e acompanhar a execução da política, com a participação dos atingidos. Através do PNAB, construída por meio de muitas discussões e debates entre os diversos grupos de atingidos espalhados no país, o movimento apresentou de forma clara e minuciosa sua compreensão dos importantes temas que envolvem a implantação de empreendimentos elétricos e os atingidos, buscando alternativas para diminuir a desigualdade social acarretada pelos impactos causados (MAB, 2013b).

O MAB (2013b, p. 19) reconhece que “os direitos são reivindicados através de processos de lutas, alianças, convencimento na sociedade para que sejam ‘reconhecidos’ pelo Estado, através de um marco regulatório”. Nesse sentido, o PNAB demonstra a evolução do movimento na construção de alternativas à causa dos atingidos por barragens, por meio de propostas claras e conscientes.

Outra interessante alternativa que tem sido criada pelo MAB a fim de mitigar um dos principais impactos sofridos pelos atingidos, que é perda da qualidade ambiental e, conseqüentemente, da forma de cultivo para garantir a subsistência e gerar renda é a difusão de técnicas de cultivo sem a utilização de agrotóxicos. O movimento (2013) está “exigindo do Estado Brasileiro políticas públicas que favoreçam a produção, industrialização e comercialização dos produtos da agricultura camponesa”.

As alternativas de soluções apontadas diante dessas ações do MAB, quando consideradas “viáveis”, tem potencial para chamar a atenção dos governos e dos formuladores de políticas públicas, ainda que disputem espaços com diversas outras demandas sociais relevantes e necessitem de um ambiente político favorável.

Quadro 1 - A atuação do MAB nos fluxos dos problemas e soluções do modelo de Kingdon.

(Continua)

Atuação, Resultados e Limites dos Movimentos Sociais		Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)
<i>Fluxos de Problemas</i>	Pressões através de manifestações, greves e piquetes sempre foram os instrumentos mais utilizados para dar destaque às questões dos movimentos, já que os governos tendem a negociar diante de movimentos grevistas e reagem a opinião pública formada por manifestações.	1) Mobilização das famílias atingidas; 2) formação de novas lideranças em diferentes regiões onde esses empreendimentos hidrelétricos se instalam ou planejam instalar; 3) ocupações em canteiros de obras, sedes de empresas e órgãos públicos, etc.; 4) Manifestações e protestos de rua; 5) Aproximação a outros movimentos sociais; 6) Realização de diferentes eventos de formação e articulação das demandas e elaboração de materiais como cartilhas, panfletos, livros; 7) Aproximação a universidades e estudantes e incentivo à produção acadêmica sobre suas demandas sociais e ambientais e sobre o setor elétrico.
<i>Fluxos de Soluções</i>	Participação em conselhos, criação de grupos de estudo e pesquisa, atuação junto aos técnicos dos governos, elaboração de cartilhas, consultas populares, entre outros.	1) Participação em fóruns e eventos, como o Fórum Nacional da Reforma Agrária, Semana Social Brasileira, Fórum Consultivo da Comissão Mundial de Barragens, entre outros; 2) realização do Encontro Nacional dos Atingidos por Barragens; 3) elaboração de materiais e cartilhas, dentre elas a “Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens” (2013) e a “Cartilha da Plataforma Operária Camponesa” (2014); e 4) participação em conselhos de discussão e deliberação, como na Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados, na Associação Nacional dos Atingidos Por Barragens - ANAB, entre outros.
Resultados	Os movimentos sociais têm capacidade de interferir nos três fluxos do modelo de Kingdon (problemas, soluções e político) possibilitando a abertura da janela de oportunidades para que suas questões alcancem a agenda governamental. Em aspectos históricos há uma participação maior no fluxo de problemas, mas, com sua evolução, também passaram a atuar nos fluxos de soluções e político.	Inserção de suas pautas na agenda de outros movimentos sociais o que possibilita um intercâmbio de experiências e contribui para a construção de soluções; Reconhecimento e legitimação do movimento pelos atingidos; Abertura de negociações com empreendimentos e com os governos; edição do Decreto nº 7.342/2010 e do Projeto de Lei nº 29/2015; edição do Decretos Estadual no Rio Grande do Sul e Projeto de Lei em Minas Gerais.

Quadro 1 - A atuação do MAB nos fluxos dos problemas e soluções do modelo de Kingdon.  
(Conclusão)

Atuação, Resultados e Limites dos Movimentos Sociais		Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)
Dificuldades e limitações	Trata-se de um processo complexo em que diversos atores e fatos, alguns de difícil previsão, podem influenciar de maneira diversa (fluxo de problemas: eventos, crises e símbolos; fluxo de soluções: surgimento de soluções viáveis e fluxo político: clima nacional e o entendimento entre as forças políticas organizadas). Mesmo quando um tema ganha destaque e alcança a agenda pública outros interesses podem convergir em sentido contrário.	As diversas peculiaridades regionais e locais (de “barragens para barragens”) dificulta a formação de pautas coesas e a construção de soluções; as pressões contrárias do setor elétrico (lobby político) podem impedir que as reivindicações dos atingidos alcancem atenção; a crise financeira impede a adoção de políticas para os atingidos e incentiva os empreendimentos econômicos; o imaginário de que construção de hidrelétricas gera apenas progresso impede a adoção de novas estratégias de desenvolvimento; a pouca diversidade de matrizes energéticas alternativas; a ideia de produção de energia limpa pelas hidrelétricas.

Fonte: Do autor (2018).

### 3.2 MAM

O Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração (MAM) é resultado da aglutinação de diversos movimentos (não organizados) disseminados pelo país que levantam a bandeira da defesa da soberania da mineração através da união dos trabalhadores da mineração e dos atingidos, direta e indiretamente, por essas atividades e, tem conquistado, cada vez mais, espaço de interlocução com o governo e atenção a suas demandas (COELHO, 2015).

Historicamente, as atividades de mineração sempre foram consideradas de grande relevância devido à capacidade de gerar riquezas e progresso e, por esse motivo, sempre estiveram, em nome do interesse público, em patamar de prioridade ante aos inúmeros impactos causados, sobretudo às populações tradicionais (MALERBA, 2012). Esse desequilíbrio causado pela forma da utilização do meio ambiente e, consequentemente, seus impactos criaram um “campo de conflito” com diversas disputas entre os empreendimentos minerários e os atingidos. Essas disputas, antes fragmentadas em pequenos movimentos, ganharam força com a “criação” de um movimento nacional (2012) que, mediante suas ações e articulações têm capacidade de elevar o debate sobre a situação dos atingidos e o modelo mineral, propondo formas mais justas de utilização dos recursos naturais (COELHO, 2015; WANDERLEY, 2009).

O MAM, segundo sua própria visão, pauta-se “em organizar o povo que está em conflito com a mineração (seja na beira da cava, na ferrovia, no mineroduto, na estrada ou no porto) e debater na sociedade o modelo mineral, primário exportador, em que vivemos no país” a fim de contribuir com a construção de um “Projeto Popular para o Brasil” (MAM, 2017), está organizado em nove estados mais o Distrito Federal: Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Piauí, São Paulo e Tocantins e é representado visualmente pelo logotipo inserido a seguir.

Figura 2 - Logotipo do MAM.



Fonte: MAM (2017).

Sua principal bandeira, desde a formação em 2012, é a luta para que seja alterada a visão da mineração a fim de que seja criado um modelo no qual a sociedade esteja sob o controle de seus bens e que valorize a relação do homem com a terra, respeitando, principalmente, os povos tradicionais, ribeirinhos, quilombolas, indígenas e agricultores familiares (GONÇALVES, 2017).

Pode-se compreender, portanto, que o MAM elenca como suas principais missões a defesa dos atingidos, direta e indiretamente, pelas atividades de mineração espalhadas por grande parte do país e a defesa de um novo modelo mineral em que seja reconhecida a soberania popular e nacional sobre os bens minerais, incluindo, ainda, questões de fundo como a preservação do meio ambiente, da cultura popular e dos povos indígenas e ribeirinhos (MAM, 2017).

A proposta de um novo marco legal para a mineração encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2013, pelo Projeto de Lei nº 5.807/2013 (BRASIL, 2013a), para substituir o Código de 1967, não enfrentou temas importantes que contemplem

as dimensões socioambientais e, em razão disso, tem sido alvo de diversas críticas e ações do MAM a qual entende que a mineração deve ter como protagonistas a sociedade civil, sobretudo as populações tradicionais, e não as grandes empresas multinacionais. A visão do movimento é de que o minério enquanto bem natural do povo brasileiro deve ser destinado a ele e não apenas a pequenos grupos transnacionais que “concentram o lucro e socializam os impactos” (VIANA, 2015, p. 116).

Antes mesmo do envio do Projeto de Lei à Câmara dos Deputados, Malerba (2012, p. 16) alertava que a discussão de um novo marco regulatório para a mineração deveria ser precedida de “um debate público e democrático sobre os rumos do desenvolvimento no país”. Essa discussão deveria possibilitar à sociedade, sobretudo as populações atingidas e historicamente vulneráveis, discutir as desigualdades que estão relacionadas à apropriação da terra e todos os danos que isso acarreta (VIANA, 2015).

Infelizmente, segundo Viana (2015), o que tem se visto ao longo da tramitação dessa regulamentação da Câmara dos Deputados é a ausência de debates públicos que tem se limitado à realização de audiências públicas regimentais sem ampla participação social. Segundo o MAM (2013), essa ausência de participação social contribuiu para que o texto em discussão deixasse de lado as pautas dos atingidos e priorizasse o viés econômico em detrimento das questões sociais e ambientais.

O que se vislumbra é que, diante de um cenário de déficit das contas públicas e diminuição progressiva da arrecadação, a proposta, por parte do governo, tem por intenção reforçar os caixas governamentais por meio do aumento da participação do Estado nos resultados econômicos da mineração, mas, por outro lado, permitirá a ampliação da atividade exploratória que poderá gerar a aceleração no processo de degradação socioambiental e, como consequência, o aumento do número de pessoas impactadas (MALERBA, 2012).

Além do mais, o texto apresenta uma interpretação restritiva sobre os atingidos, ou seja, mantém a visão tradicionalista em que os grupos que são obrigados a deixar o seu território e/ou perdem acesso a áreas produtivas são, exclusivamente, os que devem ser compensados, desconsiderando que os impactos causados vão muito além do processo de remoção compulsória e de que indenizações pecuniárias ou reassentamentos são medidas que, sozinhas, não são capazes de mitigar as imensuráveis perdas (MALERBA, 2012; WANDERLEY, 2009).

Segundo Maria Julia Zanon, membro da coordenação nacional do MAM (2017):

As discussões sobre o novo código, de um modo geral, são tratadas como se fossem apenas questões fiscais e administrativas. Existe uma ausência total do texto apresentado pelo Executivo e nos textos apresentados na comissão especial do novo marco de todos os aspectos sociais e ambientais que a mineração afeta. O rompimento da barragem Fundão em Mariana mostrou, de forma trágica, como tudo está conectado, que uma grande barragem de mineração de ferro pode causar impactos profundos a 700 km de distância.

Nesse sentido, o MAM tem buscado mobilizar sua militância (os atingidos) a fim de demonstrar sua resistência a proposta do novo Código de Mineração e exigir que as mudanças à legislação contemplem suas reivindicações de definição dos atingidos, soberania das comunidades tradicionais na exploração minerária, implementação de medidas de mitigação de impactos, entre outras (GONÇALVES, 2017). Segundo o movimento, a proposta do código minerário “é somente mais uma medida de flexibilização dos instrumentos que deveriam regulamentar a exploração mineral e garantir direitos para as populações” (MAM, 2017, p. 15).

Pode-se notar que o MAM possui pautas coesas e atuação marcante na defesa dos seus interesses. Essa atuação, conforme orienta o modelo de Kingdon (2011), é de absoluta relevância para que as demandas dos atingidos pela mineração possam disputar espaço, diante de tantas outras demandas, na atenção na concorrida agenda governamental e, dessa forma, conseguir a alocação de esforços e recursos para a suas resoluções através da criação de políticas públicas.

Recorrendo ao modelo teórico adotado, percebe-se que os diversos impactos gerados pelas atividades de mineração (sociais, culturais, ambientais, econômicos, relacionados à saúde humana) representam as “questões” que os atingidos esperam ser solucionadas por meio da adoção de medidas de mitigação de impactos, reavaliação dos empreendimentos, formulação de políticas públicas, etc. Essas questões, no entanto, apenas se tornam “problemas” quando conseguem chamar a atenção dos responsáveis em formular políticas públicas. Essa transformação, no entanto, não é uma tarefa simples já que para alcançar a atenção dos governos enfrenta diversas dificuldades que vão desde as questões financeiras a interesses contrários de grupos com maior inserção nos governos (KINGDON, 2011).

O *lobby* empregado pelas grandes empresas transnacionais do Setor mineral (correspondente ao fluxo político), por exemplo, pode dificultar ou mesmo impedir que as questões de pequenos grupos atingidos ganhem a atenção necessária. É nesse contexto que o enfrentamento por meio de um movimento organizado em nível nacional ganha ainda maior importância (WANDERLEY, 2009).

Constata-se, nesse sentido, que as diversas ações do MAM têm correspondência com a atuação no fluxo dos problemas, ou seja, estão voltadas a chamar a atenção das autoridades responsáveis para os impactos da mineração. Como visto, essas questões podem ganhar atenção por meio de três mecanismos: indicadores; eventos, crises e símbolos e feedback das ações governamentais, como será demonstrado (KINGDON, 2011).

Os impactos causados pela mineração ao meio ambiente e aos atingidos já criam uma série de indicadores como, por exemplo, o número de empregados no setor de mineração, os principais danos ambientais causados pelas atividades de mineração, os problemas à saúde decorrente da exploração mineral, etc. Esses indicadores são reforçados e ganham destaque efetivo através da atuação dos movimentos sociais, dentre eles o MAM, que por meio de suas ações, geralmente focadas em mobilizações, manifestações e pressões (eventos, crises e símbolos) por negociações lutam para que suas pautas sejam consideradas relevantes e, dessa forma, sejam atendidas. Do mesmo modo, a percepção dos programas governamentais já existentes e sua avaliação por parte dos atingidos também tem relevância para destacar suas demandas e chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas (HOCHMAN; ARRETECH; MARQUES, 2007).

Os exemplos da atuação do MAM, descritos por Bossi et al. (2010), Coelho (2015), Gonçalves (2017), Malerba (2014), Oliveira (2013), Wanderley (2012) e Wanderley, Gonçalves e Milanez (2016) e em suas próprias cartilhas (2015, 2016) demonstram que suas atividades têm sido desenvolvidas por meio das seguintes ações 1) mobilização mediante reuniões, debates, “assembleias populares” e envolvimento direto com os atingidos pela mineração, englobando os trabalhadores no setor e as comunidades afetadas por essas atividades; 2) organização de encontros e fóruns de formação para os militantes e outros envolvidos com o objetivo de discutir suas pautas, chamar a atenção da mídia e debater alternativas econômicas sustentáveis à mineração; 3) elaboração de cartilhas de formação para orientar a militância e dar transparências a seus atos; 4) Manifestações, protestos de rua e eventos<sup>7</sup> para ampliar a visibilidade na mídia e pressionar o poder público; 5) Ocupação em empresas mineradoras e órgãos públicos de fiscalização do setor; 6) Negociações diretas com as empresas mineradoras em busca de indenizações justas e mitigação dos impactos causados aos atingidos; 7) Interação com outros movimentos sociais e organismos internacionais; 8)

---

<sup>7</sup> O MAM promoveu a “Brigada Carlos Drummond de Andrade”, em solidariedade aos atingidos pelo desastre da Samarco/Vale/BHP Billinton, e com o objetivo de “fomentar articulações locais e nacionais e agir na formação de base, atuando na construção de espaços de diálogos com a população, munindo a Brigada de informações, dados e relatos sobre o desastre em Mariana” (WANDERLEY; GONÇALVES; MILANEZ, 2016, p. 38-39).

Aproximação a universidades e estudantes e incentivo à produção acadêmica sobre suas demandas sociais e ambientais e sobre o setor minerário; entre outras (BOSSI et al., 2010; COELHO, 2015; GONÇALVEZ, 2017; MALERBA, 2014; MAM, 2017; OLIVEIRA, 2013; WANDERLEY, 2012; WANDERLEY; GONÇALVES; MILANEZ, 2016).

Muitas dessas ações têm por intenção destacar as demandas dos atingidos pelas atividades de mineração no Brasil, a fim de chamar a atenção do governo e da opinião pública para os temas relacionados aos impactos causados por essas atividades e demonstrar a importância de se construir políticas públicas e um marco regulatório que defina, de forma ampla, quem são os atingidos e reconheçam os seus direitos. Essa forma de atuação demonstra a efetiva participação do MAM no fluxo de problemas do modelo de Kingdon.

Verifica-se que, muitas dessas ações são voltadas para a construção de soluções aos problemas identificados e se manifestam por meio de reivindicações. Ao apresentarem propostas claras e concisas mediante documentos formulados com ampla participação dos atingidos, como através da cartilha “Texto de Subsídio para a Militância: Assembleia Popular da Mineração”, de 2017, ou mesmo por meio da participação de conselhos, como do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração<sup>8</sup> que teve participação na construção do Plano Nacional da Mineração 2030 que é “uma ferramenta estratégica para nortear as políticas de médio e longo prazo que possam contribuir para que o setor mineral seja um alicerce para o desenvolvimento sustentável do País nos próximos 20 anos” (BRASIL, 2013b, p. 12), contribuem com a construção de alternativas a suas demandas, atuando no fluxo de soluções.

Merece destaque a realização das Assembleias Populares da Mineração que se constitui em um instrumento no qual a população em geral, mas em especial os atingidos, tem a possibilidade de trocar experiências de organização e mobilização, apresentar suas vivências, apresentar suas queixas. Esse espaço possibilita a criação de alternativas, soluções, a suas demandas. Além disso, o MAM tem realizado círculos de palestras e debates, em parceria com outros movimentos, a fim não apenas de divulgar o modelo de mineração que defendem, mas, também, de buscar alternativas ao modelo exploratório adotado no país (MAM, 2016).

Quanto mais os formuladores de políticas públicas considerarem “viáveis”, em diferentes aspectos, essas alternativas criadas pela ação do movimento maior a possibilidade

---

<sup>8</sup> Comitê composto por mais de 120 organizações de todo o Brasil, entre movimentos sociais, ambientalistas, ONG's, sindicatos e núcleos de pesquisa (OLIVEIRA, 2013).

de que elas sejam consideradas relevantes e sejam trazidas à agenda governamental e reproduzidas como políticas públicas, por meio da confluência com os demais fluxos.

Quadro 2 - A atuação do MAM nos fluxos dos problemas e soluções do modelo de Kingdon.

(Continua)

Atuação, Resultados e Limites dos Movimentos Sociais		Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração (MAM)
<i>Fluxos de Problemas</i>	Pressões através de manifestações, greves e piquetes sempre foram os instrumentos mais utilizados para dar destaque às questões dos movimentos, já que os governos tendem a negociar diante de movimentos grevistas e reagem a opinião pública formada por manifestações.	1) mobilização através de reuniões, debates, “assembleias populares” e envolvimento direto com os atingidos pela mineração; 2) organização de encontros e fóruns de formação; 3) elaboração de cartilhas de formação para orientar a militância e dar transparências a seus atos; 4) Manifestações, protestos de rua e eventos; 5) Ocupação em empresas mineradoras e órgão públicos de fiscalização do setor; 6) Negociações diretas com as empresas mineradoras; 7) Interação com outros movimentos sociais e organismos internacionais; 8) Aproximação a universidades e estudantes e incentivo à produção acadêmica sobre suas demandas sociais e ambientais e sobre o setor minerário; entre outras.
<i>Fluxos de Soluções</i>	Participação em conselhos, criação de grupos de estudo e pesquisa, atuação junto aos técnicos dos governos, elaboração de cartilhas, consultas populares, entre outros.	Elaboração de cartilhas, como o “Texto de Subsídio para a Militância: Assembleia Popular da Mineração”, de 2017; organização de eventos para a troca de experiências; proximidade com outros movimentos sociais (inclusive internacionais); participação em conselhos, como do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração (CNDTM).
Resultados	Os movimentos sociais têm capacidade de interferir nos três fluxos do modelo de Kingdon (problemas, soluções e político) possibilitando a abertura da janela de oportunidades para que suas questões alcancem a agenda governamental. Em aspectos históricos há uma participação maior no fluxo de problemas, mas, com sua evolução, também passaram a atuar nos fluxos de soluções e político.	Inserção de suas pautas na agenda de outros movimentos sociais o que possibilita um intercâmbio de experiências e contribui para a construção de soluções; Reconhecimento e legitimação do movimento pelos atingidos; Abertura de negociações com empreendimentos; Criação do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração (CNDTM) e do Plano Nacional da Mineração 2030.

Quadro 2 - A atuação do MAM nos fluxos dos problemas e soluções do modelo de Kingdon.  
(Conclusão)

Atuação, Resultados e Limites dos Movimentos Sociais		Movimento Nacional pela Soberania Popular na Mineração (MAM)
Dificuldades e limitações	Trata-se de um processo complexo em que diversos atores e fatos, alguns de difícil previsão, podem influenciar de maneira diversa (fluxo de problemas: eventos, crises e símbolos; fluxo de soluções: surgimento de soluções viáveis e fluxo político: clima nacional e o entendimento entre as forças políticas organizadas). Mesmo quando um tema ganha destaque e alcança a agenda pública outros interesses podem convergir em sentido contrário.	As diversas peculiaridades regionais e locais dificultam a formação de pautas coesas e a construção de soluções; as pressões contrárias das mineradoras (lobby político) podem impedir que as reivindicações dos atingidos alcancem a atenção; a crise financeira impede a adoção de políticas para os atingidos e incentiva os empreendimentos econômicos; o imaginário de que a mineração gera apenas riqueza e progresso impede a adoção de novas estratégias de desenvolvimento; o novo Código de Mineração (em discussão) pauta interesses do governo e das mineradoras.

Fonte: Do autor (2018).

As ações identificadas nesse trabalho demonstram que os dois movimentos têm atuação em diversas frentes. A primeira corresponde com a mobilização das populações (comunidades e famílias) atingidas pelas barragens das hidrelétricas e pela mineração. Nesse primeiro contato, os movimentos procuram demonstrar a importância da ação coletiva mediante a organização em torno de movimentos sociais, identificam os impactos a esses grupos de atingidos, demonstram seus direitos e a luta para conquistarem atenção dos governos e dos empreendedores. Depois, passam a apresentar suas demandas a comunidades, governos locais, vereadores e etc. A partir de então, de acordo com as peculiaridades locais, organizam manifestações, ocupações em obras e sede de órgãos públicos forçando a negociação e a atenção a suas demandas e demonstrando à sociedade e à mídia seus problemas. Considerando o caráter regionalizado desses movimentos, embora organizados nacionalmente, passam a formar lideranças locais e intensificar suas lutas em diversas localidades por meio da realização de eventos e parceria com outras organizações de cunho social.

Todas essas ações têm por finalidade ressaltar as questões dos atingidos que estão associados aos inúmeros impactos que as atividades de mineração e as hidrelétricas ocasionam a fim de que possam ganhar destaque e sejam reconhecidas pelos governos e pela sociedade como um problema social que deve ser solucionado. Percebe-se, ainda, que esses movimentos também passaram a defender outras bandeiras, não restritas aos atingidos, mas de

interesse coletivo, como discussões sobre a geração e o preço da energia, propondo a criação de um modelo energético de soberania popular, defesa do meio ambiente, desenvolvimento sustentável, entre outras. Esse amadurecimento das pautas de reivindicação também pode ser interpretado como uma estratégia de ação a fim de ganhar outros parceiros e aproximar a sociedade de suas lutas, o que pode gerar o “reconhecimento” dos problemas sociais que envolvem os empreendimentos analisados.

Pode-se compreender, portanto, que as diversas formas de atuação desses movimentos correspondem ao fluxo de problemas do modelo proposto por Kingdon, pois, a forma como os problemas e demandas são apresentados, bem como as estratégias adotadas, são fundamentais para transformar questões em problemas e ganhar espaço na agenda política.

Por outro lado, esses movimentos, por meio de suas experiências e vivências e parceria com outras organizações, passaram a atuar para a construção de soluções expressas pelas cartilhas, documentos e manifestos. Além disso, considerando a morosidade das ações governamentais, passaram a buscar soluções por si próprios, mediante a implementação de projetos de alternativa de cultivo e manejo da terra. Essas ações têm o potencial de contribuir com a construção de alternativas viáveis, tanto socialmente quanto economicamente, que podem chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas, o que corresponde com o fluxo de soluções.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de múltiplos fluxos reconhece o papel de diferentes atores sociais na condução dos três fluxos e, conseqüentemente, na abertura de “janelas de oportunidades” e formação da agenda de políticas públicas. A análise da atuação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e do Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) permitiu observar que esses movimentos não são estáticos, ou seja, não ficam presos às tradicionais formas de ação (ocupações, manifestações, pressões), embora em muitos momentos elas sejam consideradas necessárias; e atuam em diferentes frentes, mudando sua capacidade de influência.

Nesse sentido, percebe-se que suas ações têm correspondência com os fluxos de problemas e soluções do modelo de Kingdon (1984), já que, ao mesmo tempo que atuam com a intenção de chamar a atenção do governo, da mídia e da sociedade para as demandas dos atingidos por barragens e pela mineração, também contribuem no desenvolvimento de soluções aos seus problemas. Esses fluxos, quando se convergem com um ambiente político receptivo a novas demandas (fluxo político) possuem grande potencial de serem consideradas relevantes (no contexto governamental) e constituírem-se como políticas públicas.

É preciso reconhecer, no entanto, que o processo que envolve a formação da agenda governamental é extremamente complexo e abrange diversas demandas em um contexto de poucos recursos (humanos, financeiros, técnicos, etc.) e grande competitividade o que impede que muitas dessas demandas, embora reconhecidamente importantes, consigam alcançar espaço e atenção. O *lobby* empregado pelas empresas minerárias e elétricas, por exemplo, podem dificultar o acesso das demandas dos atingidos na agenda. Esse cenário reforça a importância dos dois movimentos, pois o modo como orientam suas ações pode ser decisivo para o sucesso de suas questões.

Outro desafio observado consiste na dificuldade da construção de pautas coesas e soluções viáveis diante das diversas peculiaridades regionais e sociais em que se encontram os atingidos em cada um dos empreendimentos, considerando que as atividades de mineração e as hidrelétricas encontram-se espalhadas em várias localidades pelo país. Essa dificuldade implica em uma atuação descentralizada dos movimentos, já que problemas distintos demandam tratamentos igualmente diferenciados, e, conseqüentemente, na formação de uma agenda muito diversificada, o que pode prejudicar a atuações nos fluxos. Esse contexto tem levado os movimentos a repensarem suas formas de atuação, ampliando articulações políticas

por meio da aproximação com outros movimentos e da constituição de coalizões em torno de seus interesses.

Por fim, embora o modelo de Kingdon utilize de uma abordagem que centraliza a formação da agenda pelas ações dos atores governamentais e na percepção destes em relação aos problemas e soluções presentes na sociedade a verificação da correspondência das ações desenvolvidas pelos movimentos com os fluxos de problemas e soluções permitiu concluir que é possível a aplicação dos múltiplos fluxos em contextos nos quais a participação dos movimentos sociais se torna imprescindível diante de interesses ambíguos e da força (influência) exercida por outros setores da sociedade, como os empreendedores do setor minerário e elétrico.

Além disso, o “pano de fundo” que envolve essa discussão retrata um modelo de desenvolvimento gerador de significativos impactos sociais e ambientais, no qual a produção de riquezas mediante a exploração dos recursos naturais se opõe às noções de desenvolvimento integrado e consciente. O MAB e o MAM se colocam como opositores a esse modelo e em defesa dos direitos das populações atingidas e buscam chamar a atenção, por meio de diversos meios, para necessidade de serem adotadas novas estratégias de desenvolvimento sustentável e que respeite, sobretudo, a relação do homem com a natureza.

## 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.
- ALVES, S. de F. S. Movimento dos Atingidos por Barragens: perspectivas teóricas de lutas práticas. **Revista Café com Sociologia**, Maceió, v. 4, n. 1, p. 221-230, jan./abr. 2015.
- BANDEIRA, F. P. M. **O processo de privatização no setor elétrico nacional**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2005.
- BAQUERO, M.; MORAIS, J.; VASCONCELOS, C. Construindo capital social em contextos de assimetria de poder: uma análise dos atingidos por hidrelétricas no Brasil. In: BAQUERO, M.; PASE, H. (Org.). **Democracia local, capital social e qualidade de vida: o caso dos Atingidos por Barragens no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2013. p. 57-107.
- BORGES, M. L. et al. A luta do Movimento dos Atingidos por Barragens contra o modelo socioambiental e econômico vigente. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 3., 2014, São Borja. **Anais...** São Borja, 2014. 1 CD-ROM.
- BORTOLETO, E. M. A implantação de grandes hidrelétricas: desenvolvimento, discurso e impactos. **Geografares**, Vitória, n. 2, p. 53-62, jun. 2001.
- BOSSI, D. et al. Reféns da riqueza de nossa terra: os impactos da mineração sobre as comunidades. In: \_\_\_\_\_. **Conflitos no campo Brasil 2010**. Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2010. p. 65-74.
- BRAGA, F. S. “Terra sim, barragem não!”: o Movimento dos Atingidos por Barragens e seu papel na construção da waterscape durante a ditadura civil-militar no Brasil: aproximações. **História Unicap**, Recife, v. 3, n. 5, p. 71-84, jan./jun. 2016.
- BRAGA, I. F.; SILVA, V. Efeitos sociais e espaciais de grandes projetos: entre territórios de vida e relações de poder. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 12, n. 38, p. 100-107, jun. 2011.
- BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Atlas de energia elétrica do Brasil: parte II, fontes renováveis, energia hidráulica**. Brasília, DF, 2015.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.807**, de 19 de junho de 2013. Dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração - ANM, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral. **Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030)**. Brasília, DF, 2013b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: EESP/FGV, 2006. (Texto para Discussão EESP/FGV).

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. São Paulo: BIB, 2006.

CASTRO, B. L. G. **Critérios socioambientais de reposição de perdas e realocização para atingidos por barragens: um estudo sobre o povoado de Palmatuba-TO**. 2009. 145 f. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

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.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS. Serviço Geológico do Brasil. **Relatório de Recursos minerais do Brasil**. Brasília, DF, 2015.

COSTA, L. M.; OLIVERIA, E. A. Q. Análise da importância da energia elétrica no crescimento econômico brasileiro. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 8.; ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 6., 2008, São José dos Campos. **Anais...** São José dos Campos: Ed. UNIVAP, 2008. 1 CD-ROM.

EL SAIFI, S.; DAGNINO, R. S. Grandes projetos de desenvolvimento e implicações sobre as populações locais: o caso da usina de Belo Monte e a população de Altamira, Pará. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: CODE, 2011. 1 CD-ROM.

FARIAS, C. E. G. **Mineração e meio ambiente no Brasil: relatório preparado ao CGEE PNUD - contrato 2002/001604**. Brasília, DF: MMA, 2002.

FERNANDES, J. L. J. Implantação de projectos de desenvolvimento, desterritorialização e vulnerabilidade das populações: o caso das construções de barragens. In: ENCUESTRO INTERNACIONAL SOBRE POBREZA: DEGUALDAD Y CONVERGENCIA - LOS OBJETIVOS DEL MILENIO, 4., 2008, Coimbra. **Anais...** Coimbra, 2008. 1 CD-ROM.

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. **Da barranca do rio para a periferia dos centros urbanos: a trajetória do Movimento dos Atingidos por Barragens face às políticas do setor elétrico no Brasil**. 2009. 344 f. Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2009.

FOSCHIERA, A. A. A luta dos atingidos por barragens no Brasil: o caso dos atingidos pela usina hidrelétrica de Barra Grande. In: SIMPÓSIO LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 4., 2010, Londrina. **Anais...** Londrina: Ed. UEL, 2010. 1 CD-ROM.

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.

GOMES, D. M.; KHAN, A. S. O impacto da barragem do Castanhão: efeitos do reassentamento compulsório na qualidade de vida da população urbana de Jaguaribara. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., 2004, Cuiabá. **Anais...** Brasília, DF: SOBER, 2005. p. 282.

GONÇALVES, D. M. Análise e descrição do Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM): conceitos e perspectivas do movimento. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA, 8.; SIMPÓSIO DE GEOGRAFIA AGRÁRIA - MINERAÇÃO, AGROENERGIA E CONFLITOS TERRITORIAIS, 9., 2017, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2017. 1 CD-ROM.

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.

GRISOTTI, M. A construção de relações de causalidade em saúde no contexto da hidrelétrica de Belo Monte. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 291-310, abr./jun. 2016.

GUIMARÃES, G. **Crise energética e privatização**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001.

HERRERA, J. A.; MOREIRA, R. P. Espacialidade do medo e insegurança pública: ensaio sobre os efeitos da UHE Belo Monte na cidade de Altamira, Pará. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 48-63, maio/ago. 2015.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007. 398 p.

INATOMI, T. A. H.; UEDATA, M. E. M. **Análise dos impactos ambientais na produção de energia dentro do planejamento integrado de recursos**. 2005. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/228357560\\_Analise\\_dos\\_impactos\\_ambientais\\_na\\_producao\\_de\\_energia\\_dentro\\_do\\_planejamento\\_integrado\\_de\\_recursos](https://www.researchgate.net/publication/228357560_Analise_dos_impactos_ambientais_na_producao_de_energia_dentro_do_planejamento_integrado_de_recursos)>. Acesso em: 10 mar. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. **Informações sobre a economia mineral brasileira 2015**. Belo Horizonte, 2016.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2<sup>nd</sup> ed. Ann Arbor: University of Michigan; Boston: Longman, 2011.

KOIFMAN, S. Geração e transmissão de energia elétrica: impacto sobre os povos atingidos e os povos indígenas no Brasil. **Opinião**. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 413-423, mar./abr. 2001.

LANA, Z. M. O. A atividade mineradora em Minas Gerais e em Ouro Preto: impactos socioambientais e intervenções para a sustentabilidade. **Sociedade e Território**, Natal, v. 27, n. 3, p. 45-59, jul./dez. 2015.

LEITE, M. A. Impacto ambiental das usinas hidrelétricas. In: SEMANA DO MEIO AMBIENTE, 2., 2005, Ilha Solteira. **Anais...** Ilha Solteira: Ed. UNESP, 2005. 1 CD-ROM.

LIMA, E. M. **Doenças respiratórias associadas à atividade de mineração no município de Parelhas, Região do Seridó Norte-Rio Grandense**. Natal: Ed. UFRN, 2009.

LOCATELLI, C. **Comunicação e barragens: o poder da comunicação das organizações e da mídia na implantação de hidrelétricas**. Florianópolis: Insular, 2014.

LONGHI, C. R.; CLEMENTE, L. R. G. Vozes dos atingidos pela usina hidrelétrica estreito: formações discursivas na comunicação do Movimento dos Atingidos por Barragens. **C&S**, São Bernardo do Campo, v. 39, n. 2, p. 103-127, maio/ago. 2017.

LOPES, L. M. N. O rompimento da barragem de Mariana e seus impactos socioambientais. **Sinapse Múltipla**, Betim, v. 5, n. 1, p. 1-14, jun. 2016.

MALERBA, J. **Novo marco legal da mineração no Brasil: para que? para quem?** Rio de Janeiro: Fase, 2012.

MALERBA, J. Reordenamento normativo e a nova política mineral. In: PAUL, E. L. (Org.). **Novos desafios da política ambiental brasileira**. Brasília, DF: IEB Mil Folhas, 2014. v. 1, p. 368-402.

MALERBA, J.; MILANEZ, B. Um novo código mineral para quê? **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, p. 22-23, dez. 2012.

MARTINS, D. M. F. et al. Impactos na construção da usina hidrelétrica de Sobradinho no regime de vazão no Baixo São Francisco. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, Campina Grande, v. 15, n. 9, p. 1054-1061, 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.

MECHI, A.; SANCHES, D. L. Impactos ambientais da mineração no Estado de São Paulo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 209-220, 2010.

MILANEZ, B. O novo marco legal da mineração: contexto, mitos e riscos. In: MALERBA, J. et al. (Ed.). **Novo marco legal da mineração no Brasil: para quê? para quem?** Rio de Janeiro: FASE, 2012. p. 19-88.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, Águas de Lindóia. **Anais...** Águas de Lindóia, 2013a. 1 CD-ROM.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. Neoextrativismo no Brasil?: uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 10, n. 19, p. 118-148, jan./jun. 2013b.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Cartilha do encontro nacional do MAB**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2013a.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Gritos e respostas**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2011. Disponível em: <<https://www.mabnacional.org.br/artigo/gritos-e-respostas>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Mulheres atingidas por barragens no Brasil**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2013b.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Organização**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2014. Disponível em: <<https://www.mabnacional.org.br/organizacao>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO. **Cartilha Assembleias Populares da Mineração**. Brasília, DF, 2016. Texto de subsídio para militância, versão preliminar para estudo comunitário.

MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO. **Cartilha Assembleias Populares da Mineração**. Brasília, DF, 2017. Texto para subsídio.

NEVES, M. de C. L. das et al. (Org.). **Pesquisa sobre a saúde mental das famílias atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana**. Belo Horizonte: Corpus, 2018.

OLIVEIRA, A. C. Direitos e/ou povos e comunidades tradicionais: noções de classificação e disputa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 27, p. 71-85, jan./jun. 2013.

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.

PEREIRA, D. de C.; BECKER, L. C.; WILDHAGEN, R. O. Comunidades atingidas por mineração e violação dos direitos humanos: cenários em Conceição do Mato Dentro. **Revista de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 124-150, jun. 2013.

QUEIROZ, A. R. S.; MOTTA-VEIGA, M. Análise dos impactos sociais e à saúde de grandes empreendimentos hidrelétricos: lições para uma gestão energética sustentável. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 6, p. 1387-1398, 2012.

REIS, M. J. A instalação de hidrelétricas no Vale do Rio Uruguai e a constituição de um campo social de conflitos. **Ilha: Revista de Antropologia**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 28-50, 2006.

REZENDE, L. P. **Dano moral e licenciamento ambiental de barragens e hidrelétricas**. Curitiba: Juruá, 2002.

ROCHA, H. J. O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) como desdobramento da configuração socioeconômica no Alto Uruguai. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE HISTÓRIA REGIONAL, 1., 2011, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo, 2011. 1 CD-ROM.

SAKAMOTO, L. Triste herança. **Problemas Brasileiros**, São Paulo, ano 39, n. 345, maio/jun. 2001. Disponível em: <[https://www.sescsp.org.br/online/artigo/972\\_TRISTE+HERANCA](https://www.sescsp.org.br/online/artigo/972_TRISTE+HERANCA)>. Acesso em: 10 mar. 2016.

SCABIN, F. S.; PEDROSO JUNIOR, N. N.; CRUZ, J. C. C. Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: uma visão sobre os impactos da instalação de usinas hidrelétricas em populações locais na Amazônia. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luís, v. 11, n. 22, p. 129-150, jul./dez. 2014.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, R. G. S.; SILVA, V. P. Os atingidos por barragens: reflexões e discussões teóricas e os atingidos do assentamento Olhos d'água em Uberlândia, MG. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, ano 23, n. 3, p. 397-408, set./dez. 2011.

TOLMASQUIM, M. As origens da crise energética brasileira. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, ano 3, n. 6/7, p. 179-183, 2000.

VAINER, A. B. Recursos hidráulicos: questões sociais e ambientais. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 59, p. 119-137, 2007.

VAINER, C. **O conceito de atingido**: uma revisão do debate e das diretrizes. 2003. Mimeo.

VIANA, M. B. **Panorama do setor mineral**: legislação e impactos socioambientais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015.

VIEIRA, E. A. A (in) sustentabilidade da indústria da mineração. **Estação Científica (UNIFAP)**, Macapá, v. 2, n. 2, p. 1-15, 2011.

WANDERLEY, L. J. **Conflitos e impactos ambientais na exploração dos recursos minerais na Amazônia**. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2008.

WANDERLEY, L. J. Deslocamento compulsório e estratégias empresariais em áreas de mineração: um olhar sobre a exploração de bauxita na Amazônia. **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro, v. 3, p. 475-509, 2009. Special issue.

WANDERLEY, L. J. **Movimentos sociais em área de mineração na Amazônia brasileira**. 2012. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/eces/1117>>. Acesso em: 10 out. 2017.

WANDERLEY, L. J.; GONÇALVES, R. J. A.; MILANEZ, B. Pedras de sangue e choro maculam a vertente: algumas percepções de campo no contexto do desastre da mineração sobre o Rio Doce. **Élisée**, Revista de Geografia da UEG, Anápolis, v. 5, n. 1, p. 30-56, jan./jun. 2016.

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](http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/anais/st2_DO%20LOCAL%20AO%20GLOBAL.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2017.

**ARTIGO 3 - 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**

**Artigo redigido conforme a NBR 6022 (ABNT, 2003) e formatado de acordo com o Manual da UFLA de apresentação de teses e dissertações.**

## RESUMO

O presente artigo tem por objetivo compreender o fluxo político do modelo de múltiplos fluxos de Kingdon (1984), pela análise das articulações realizadas pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e pelo Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM) para alcançar seus objetivos de defesa dos interesses dos atingidos por barragens e pelas atividades de mineração. Esses movimentos surgem como resposta à causa dos atingidos que, diante da aceleração do desenvolvimento econômico e industrial caracterizada pela construção de grandes empreendimentos e pela exploração dos recursos naturais, acabam por sofrer com diversas consequências. Apesar de gerar divisas, empregos e progresso, a natureza dessas atividades, acaba por produzir diversos impactos sociais, culturais, ambientais, econômicos e relacionados à saúde humana. Esses impactos afetam diretamente a vida, principalmente, das populações tradicionais que pouco (ou nada) recebem como compensação pelas perdas a que são impostos. O progresso trazido pela instalação de hidrelétricas e pelo desenvolvimento das atividades de mineração dificilmente chega a essas populações que acabam apenas com o ônus do “desenvolvimento”. Nesse sentido, 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 promovidas em forma de políticas públicas. Essas ações, no entanto, se dão de diferentes formas e incluem as articulações por meio de influência, pressões e barganhas que, conforme o modelo, correspondem com o fluxo político. A análise das ações desses movimentos permite, portanto, 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.

## ABSTRACT

The following article aims to understand the political flux from the multiple fluxes model proposed by Kingdon through the analysis of connections conducted by The Affected by Barrages Movement (MAB) and by The Popular Sovereignty in Mining Movement (MAM) to reach their goals in order to defend the interests of the ones affected by barrages and mining activities. These movements occur in response to the affected ones' cause, which in face of the economic and industrial acceleration marked by the construction of big ventures and by the exploitation of natural resources, ends up suffering great consequences. In spite of creating several borders, jobs and progress, the nature of these activities ends up creating lots of social, environmental, cultural, economic impacts related to human health. Those impacts influence directly on everyday life, especially on traditional populations that hardly (or never) receive a recompense for the loss they are imposed to. The progress brought by the installation of hydroelectric and by the development of mining activities hardly ever come to these people who end up only with the weight of "development". This way, the multiple fluxes model by Kingdon (1984) can be used as an analysis category which allows to identify how the actions taken on behalf of these populations by the MAB and by the MAM are able to influence on creating the governmental agenda, and consequently, to make their demands to be heard in the shape of public politics. Those actions, however, can happen in several shapes and they also include activities by means of influence, pressure and bargaining, which according to the model match the political flux. The analysis of those movements actions therefore allows to understand the dynamic of the political flux through three elements, the influence and/or pressure on the political forces; national "atmosphere" or "mood" changes and, government changes (inside and out).

**Keywords:** MAB/MAM. Political Flux. Organized Political Forces. National "atmosphere" or "mood". Government Changes.

## 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).

Embora remontem períodos mais antigos, essas atividades econômicas ganharam destaque, a partir da segunda metade de século XX, quando a aceleração do desenvolvimento econômico e tecnológico impôs uma nova dinâmica aos empreendimentos econômicos. O processo crescente de industrialização fomentou a expansão da instalação de hidrelétricas (e consequentemente de barragens), consideradas capazes de gerar energia limpa a custos baixos, e ampliou a necessidade de exploração dos recursos naturais (minérios) abundantes em solo brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2006; WARREN; REIS, 2008).

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 retomará 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).

Embora Kingdon tenha se concentrado em um país, período de tempo e duas áreas específicas (educação e transportes), Cairney e Jones (2016) explicam que os conceitos e a metáfora dos fluxos são "universais" no sentido de que se mostraram flexíveis o suficiente para serem aplicadas em praticamente qualquer lugar, horário ou em relação a qualquer política.

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. No segundo fluxo, o 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. Capella (2006, p. 29) afirma que “o humor nacional possibilita algo semelhante a um ‘solo fértil’ para algumas ideias ‘germinarem’ ajudando a explicar porque questões chegam a agenda enquanto outras são descartadas”. Sabatier (2007) esclarece que o clima se instala quando há um grande número de indivíduos em uma mesma localidade (região ou país) tendentes a pensar em “linhas comuns”, ou compartilhar os mesmos sentimentos quanto a algum tema. 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). Nesse sentido, destaca Sabatier (2007) que a percepção de que o equilíbrio está se inclinando de uma forma ou de outra afeta diretamente a proeminência ou a obscuridade da questão.

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. Os momentos de transição e início de governos, segundo Kingdon (2011, p. 154), são os mais suscetíveis a mudanças da agenda com a inclusão e exclusão de demandas: “At the time of a change in administration, people all over town hold their breath in anticipation, waiting to see what the new administration's priorities will be, what its policy agendas will look like”.

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 compõe 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 sustenção 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 logo 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.

Warren e Reis (2008, p. 67), referindo-se ao MAB, afirma que esse movimento transformou sua base reivindicatória:

da configuração de mobilizações antideslocamento para um movimento por conquistas de direitos e cidadania e por transformações na direção de uma nova concepção de desenvolvimento sócio ambiental e de uma nova matriz energética.

Do mesmo modo, o MAM deixou de ser um movimento restrito a reivindicações por compensações por perdas e passou a defender a implantação de um modelo mineral sustentável e com soberania popular, principalmente, das populações tradicionais que, no cenário atual, arcam apenas com os ônus da exploração mineral.

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).

A instalação de uma usina, segundo Clemente e Longhi (2016, p. 216),

provoca mudança no cenário natural, como o desvio de rios, o alagamento de áreas antes habitadas, a realocação de comunidades ribeirinhas; pressupondo também outras transformações a níveis econômico e sociocultural”.

O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), considerado como o “movimento porta voz dos atingidos” (CLEMENTE; LONGHI, 2016, p. 2016), tornou-se ao longo de sua história, como definem Foschiera, Batista e Thomaz Junior (2009, p. 136):

[...] um movimento popular que visa organizar a população atingida por barragens para lutar contra a construção de grandes barragens e/ou pela garantia de seus direitos por indenização, colaborando com isso para a construção de um novo modelo energético. Articula os interesses dos

atingidos e outras entidades envolvidas nos projetos de construção de hidrelétricas.

Cabe lembrar, como destaca Alves (2015, p. 227) que “a luta do movimento não é evidenciada apenas em seu embate (evidente) com as empresas do Setor, mas também, em sua peleja com o próprio Estado” e acrescenta que essa relação com o Estado se dá de duas formas “no questionamento da imposição de determinadas regras e pela reivindicação e conquistas de outras”.

Recorrendo ao modelo de Kingdon (2011), pode-se perceber que as diversas formas de atuação desenvolvidas pelo MAB correspondem com os fluxos de problema, soluções e, também, com o fluxo político. As ações adotadas com a intenção de dar visibilidade às demandas dos atingidos por barragens correspondem com o fluxo de problemas; as iniciativas que tem por intenção apresentar soluções viáveis a essas demandas podem ser consideradas como atuação no fluxo de soluções; e as ações que procuram estabelecer articulações, geralmente constituídas por barganhas e/ou pressões, que alterem o “clima” ou o “humor nacional”; ou que impliquem na participação nas forças políticas organizadas e na mudança de governos correspondem ao fluxo político que será demonstrado a seguir por meio da retrospectiva de algumas ações desse movimento.

A história de organização dos atingidos por barragens, conforme descreve Alves (2015, p. 228), “é narrada segundo uma sequência de lutas e conquistas, contando em anos de defesa dos direitos dos atingidos e, mais recentemente, em defesa da água e da energia e pela construção de um Projeto Popular para o país”.

Essa história se inicia antes mesmo da constituição do MAB (enquanto movimento nacional), quando diversos outros movimentos organizados como as pastorais da Igreja Católica (Comissão Pastoral da Terra e Pastoral da Juventude) e a Igreja Protestante de Confissão Luterana organizaram-se em defesa das populações atingidas à medida que os empreendimentos do Setor Elétrico avançavam pelo país (WARREN; REIS, 2008).

Isso porque, a partir da década de 1970, com o avanço do desenvolvimento econômico e a necessidade de geração de energia para fazer frente a esse processo, o governo federal passou a fazer diversos investimentos na instalação de usinas hidrelétricas em diversas regiões do país, como as de Itaparica (Rio São Francisco), Itaipu (Rio Paraná), Machadinho e It (Rio Uruguai), entre outras (FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009). Durante esse período, marcado pelo autoritarismo do regime militar (1964-1984) e sob o argumento do desenvolvimento nacional, “práticas autoritárias foram utilizadas para coibir e impor as

decisões tomadas de forma centralizada e desconsiderando os interesses da população” (BRAGA, 2016, p. 78) o que determinou que inúmeras barragens fossem construídas sem se levar em consideração, ao menos adequadamente, os impactos sobre os ecossistemas, os meios de subsistência e o estilo de vida das comunidades atingidas.

Esse cenário de participação popular restrita impediu, em muitos momentos, que as populações atingidas se organizassem em torno de suas reivindicações por indenizações justas, reassentamentos que permitissem a continuidade de seus estilos de vida, melhor gestão dos recursos hídricos, etc., o que resultou que milhares de atingidos tivessem suas vidas significativamente impactadas (BRAGA, 2016). Tal fato, no entanto, começou a ser alterado com a “reação organizada de agricultores” proprietários e/ou ocupantes de áreas que seriam submersas para a construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu pelos governos do Brasil e Paraguai insatisfeitos com os valores pagos a título de indenização e com as avaliações propostas. Esses grupos, com a orientação da Comissão Pastoral da Terra, deram início à mobilização que ficou conhecida como “Movimento Justiça e Terra” que culminou em algumas conquistas como o reconhecimento de “expropriado” como todos aqueles que seriam desalojados, independentemente do título de propriedade da terra; discussão bem próxima a que se tem hoje em relação à interpretação da expressão “atingidos”; a adoção de indenizações em parâmetros mais justos e a possibilidade de troca da terra desapropriada por outras no mesmo estado (REIS; BORNHOLDT, 2005).

O exemplo da organização do “Movimento Justiça e Terra” surgiram outros grupos de resistência, como em Sobradinho (BA), Tucuruí (PA), Machadinho (SC/RS), Balbina (AM), entre outras localidades (BRAGA, 2016). Dessa organização, surgiu a Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB) e, por meio dela, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) (REIS; BORNHOLDT, 2005).

Cabe lembrar que esse período antecede à redemocratização do país, o que significa que a participação popular em torno de movimentos organizados, sobretudo, com a intenção de opor resistência a projetos governamentais era restrita e, em muitos casos, ilegal e combatida. Com o enfraquecimento do regime militar e o processo de abertura política, momento em que diversos movimentos saíram da clandestinidade e outros passaram a se organizar em torno da busca por melhores condições de vida, trabalho, liberdade de expressão, etc. (ALVES, 2015), os movimentos relacionados a defesa dos atingidos passaram a se organizar e, embora ainda fragmentados pelo país, iniciaram a construção de pautas e lutas comuns, principalmente, em torno de direito a indenizações justas, a terras, e a

manutenção do estilo de vida com ligações históricas com o cultivo da terra (FOSCHIERA, 2010).

As mudanças de governo caracterizadas pelo processo de redemocratização, ou seja, a abertura política que se iniciou nos anos finais do regime militar (1979<sup>9</sup>) possibilitou a reorganização dos grupos de interesse mediante a constituição de movimentos sociais. Aliás, o fluxo político do modelo de Kingdon está intimamente relacionado às mudanças de governo que, no caso em análise, propiciaram o surgimento do que ficou conhecido como Novos Movimentos Sociais (ALVES, 2015; FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009). Esses movimentos buscavam o fortalecimento da sociedade civil e se destacavam como críticos da dominação imposta pelo capital aos trabalhadores, como o caso do Movimento Sem Terra, do Movimento das Mulheres Agricultoras, do Movimento dos Operário do Campo, entre outros. Foram essas mudanças que possibilitaram o advento de um regime democrático, no qual é possível a organização em torno de interesses e a luta, inclusive contra o próprio governo, para alcançar direitos e políticas pública. Esse contexto, mais tarde, permitiu o surgimento do Movimento dos Atingidos por Barragens (FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009).

Nesse momento, o sindicalismo teve papel decisivo na organização dos atingidos, pois por meio das experiências de lutas desses movimentos e de sua inserção nas comunidades, houve a elevação da causa dos atingidos, antes restrita apenas a esses grupos, e a formação de suas pautas e reivindicações (FOSCHIERA, 2010). Essa aproximação, segundo Foschiera (2010, p. 117) “redirecionaram os rumos e estruturas organizativas dos movimentos rurais” com a criação de escolas sindicais de formação de lideranças. Muitos dos líderes formados nessas escolas assumiram, posteriormente, a direção de entidades sindicais e contribuíram para a formação do MAB (ALVES, 2015; WARREN; REIS, 2008).

São por esses fatos que Foschiera (2010, p. 117) descreve que “simultaneamente à organização dos atingidos por barragens, de forma imbricada, foram se formando posições sindicais e comissões provisórias de fundação do Partido dos Trabalhadores (PT)”.

Essa interação entre esses diversos movimentos sociais contribuiu para a construção de pautas unificadas que, além das tradicionais reivindicações dos atingidos, passou a englobar temas como a luta pela democracia, pelos direitos humanos e dos trabalhadores, etc. Essas lutas, quando realizadas por diferentes grupos, se tornam mais fortes e expressivas e, sob a ótica do fluxo político, puderam ser capazes de criar uma consciência coletiva ou

---

<sup>9</sup> Em 1979, com o restabelecimento do pluripartidarismo, inicia-se o processo que culminou com as “Diretas Já” e o fim do regime militar.

“humor nacional” de que os temas trazidos por esses movimentos deveriam ser enfrentados. Esse processo resultou no fim do regime autoritário, na criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) em 1986, na inserção de temas como meio ambiente e direitos humanos na Constituição Federal de 1988, na criação de direitos trabalhistas, entre outras políticas públicas. Embora essas políticas ainda não contemplassem especificidades dos atingidos, garantiram, naquele contexto, o direito à luta e à manifestação livre de seus ideais (BRAGA, 2016; FOSCHIERA, 2010).

Observa-se, ainda, que mesmo antes da formação do movimento como entidade organizada, houve a preocupação da aproximação com outros movimentos já organizados e experientes em termos de lutas por direitos, como os sindicatos, que, a essa altura, já possuíam articulações políticas concretas. Do mesmo modo, influenciados por esses movimentos, também contribuíram com a formação de um novo partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT), com pautas próximas às suas e com potencial de elevar as demandas dos atingidos à toda sociedade e aos governos (FOSCHIERA, 2010; WARREN; REIS, 2008). Essas ações correspondem com o fluxo político e representam a inserção das causas dos atingidos às forças políticas organizadas. Esses grupos (movimentos sociais e partidos políticos) têm potencial para pressionar outras forças políticas, barganhando e articulando os seus interesses mediante a troca de apoio ou defesa de outras alternativas. Essa barganha resulta na formação de um consenso, criando um ambiente favorável para a criação de uma proposta (KINGDON, 2011).

Nesse período, as propostas dos diversos grupos dos atingidos, inseridas nas pautas dos movimentos dos trabalhadores rurais e urbanos e, também, do Partido dos Trabalhadores, caracterizavam-se pela substituição de grandes barragens, altamente impactantes, pela construção de pequenas usinas, bem como a adoção de investimentos em energia solar e eólica. Ademais, opunham-se ao processo de privatização que começava a ser discutido a partir das medidas de abertura de mercado promovidas pelo governo Collor (FOSCHIERA, 2010).

Novamente a mudança de governo (fluxo político), realizada a partir das eleições de 1990, proporcionou uma alteração na agenda política com a adoção de significativas reformas macroeconômicas, com a abertura da economia nacional ao comércio internacional e a redução gradativa das medidas protecionistas inseridas, principalmente, ao longo do governo militar. Essa abertura ao capital privado impôs redução nos investimentos no setor e, conseqüentemente, corte nas verbas para indenizações, inclusive, de empreendimento já em

fase de instalação, representando a constituição de um campo de conflitos com os atingidos (FOSCHIERA, 2010; MARTINS, 2008).

Nesse cenário, em 1991, foi realizado o 1º Congresso Nacional dos Atingidos por Barragens quando, enfim, decidiu-se pela criação de “um movimento autodenominado nacional, popular e autônomo, de massa, com direção coletiva, organizando e articulando as ações contra as barragens a partir das realidades locais” (CLEMENTE; LONGHI, 2016, p. 2018). A constituição de um movimento com bases amplas de apoio e capaz de articular seus objetivos de forma centralizada, juntos aos empreendimentos do setor elétrico e ao Estado também denota a participação no fluxo político, com a formação de uma nova força política organizada, apoiada por outros movimentos sociais. Essa nova força política compôs um grupo de pressão que se opunha às estratégias de desenvolvimento formuladas e que consistiam na privatização do setor elétrico (FONSCHIERA, 2010).

Nesse sentido, observa-se que a formação de Movimento dos Atingidos por Barragens, representante dos ideais de defesa dos direitos dos atingidos, e que atua na defesa do meio ambiente e em posição contrária ao modelo exploratório e às desigualdades sociais, tão evidentes nos resultados do modelo de desenvolvimento fomentado pela construção de barragens, possibilitou que essa nova “força política organizada” pudesse imprimir oposição aos interesses das empresas e empreendimentos desse setor que, considerando o grande poder econômico que detém, são capazes de influenciar o processo político de escolhas e orientar medidas que vão contra aos interesses dos atingidos. De acordo com essa abordagem do fluxo político, a existência de conflito entre as forças dificulta a criação de consensos e, conseqüentemente, impede a adoção de propostas, o que significa dizer que o movimento tem potencial de impedir que medidas contrárias aos grupos que defendem sejam implementadas, valendo-se da sua oposição e integração com outras forças (movimentos sociais, grupos de interesses, partidos políticos, ONGs, etc.).

Nesse sentido, expressa Vainer (2003, p. 16) que:

A criação de um Movimento Nacional expressa o reconhecimento, explicitado em vários documentos, de que as lutas particulares de movimentos locais ou regionais não são capazes de fundamentar uma perspectiva apta a confrontar o modelo energético e, de forma mais ampla, o modelo de desenvolvimento de que as grandes obras hidrelétricas são apenas um elemento.

A criação do MAB coincide com um período de grandes discussões neoliberais, no qual o processo de privatizações, inclusive do setor elétrico, é pautado com grande

intensidade (ALVES, 2015). Nesse contexto, em 1992, o MAB e outras organizações dos atingidos como a Comissão Regional dos Atingidos por Barragens (CRAB) participam com destaque da Convenção Paralela da ECO-92 (como ficou conhecida a Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) onde há, nas palavras de Foschiera (2010, p. 119), “a ampliação do reconhecimento do poder dos atingidos”.

Influenciados pelas discussões da ECO-92, já em 1997, o MAB organiza o 1º Encontro Internacional dos Povos Atingidos por Barragens onde reuniram-se representantes de mais de 20 países para “compartilhar suas experiências de lutas e conquistas, discutir as políticas energéticas, o direito das famílias atingidas e o fortalecimento nacional do movimento” (ALVES, 2015, p. 224).

Essas ações, de acordo com o modelo de Kingdon (2011), correspondem com o elemento do “clima” ou “humor” nacional do fluxo político, já que, principalmente, pelas discussões da ECO-92 no Brasil, havia uma mobilização da sociedade em torno das questões relativas ao meio ambiente como a “conservação e proteção dos ecossistemas e o desenvolvimento sustentável” (ALVES, 2015, p. 223), ou seja, naquele momento havia a construção de uma consciência coletiva não apenas no Brasil, mas, em todo o mundo, sobre a necessidade de se estabelecer critérios de desenvolvimento sustentável, com a redução da emissão de poluentes, adoção de medidas de proteção ambiental à fauna e à flora, preservação dos recursos hídricos, etc. (OLIVEIRA, 2012). A participação do MAB e de outros grupos de defesa dos atingidos<sup>10</sup> contribuiu para manter e ampliar a consciência coletiva do respeito da relação entre homem e natureza e proteção dos recursos hídricos, bem comum de todos, e, também, na formação de grupos de pressão que pudessem influenciar o Estado a criar políticas públicas para o meio ambiente, os empreendimentos do setor elétrico e os atingidos.

A ECO-92 teve “desdobramentos importantes dos pontos de vista científico, diplomático, político, social e da comunicação” (OLIVEIRA, 2012, p. 479) e os pontos que tiveram maior inserção no Brasil foram os relacionados à construção de uma nova visão de desenvolvimento aliada à conservação da natureza, à criação de mecanismos de acompanhamento da emissão de poluentes, alterações climáticas e desmatamento e à criação de órgãos governamentais de fiscalização e controle. Essas medidas, no entanto, não foram capazes de alterar a dinâmica da produção o que demandou a continuidade por lutas a favor desses temas (OLIVEIRA, 2012).

---

<sup>10</sup> Também houve efetiva participação da Comissão Regional de Atingidos por Barragens (CRAB).

A participação do MAB das discussões da ECO-92, a realização do 1º Encontro Nacional dos Atingidos por Barragens e a criação da Comissão Mundial de Barragens (CMB) com participação dos movimentos sociais contribuíram para manter vivo esse debate e fazer com que algumas de suas demandas, principalmente, as relativas aos sérios impactos socioambientais gerados pelas barragens, tais como a remoção compulsória e a degradação ao meio ambiente, fossem considerados relevantes. Essa mobilização nacional em torno dos temas do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, à luz do modelo de Kingdon (CAPELLA, 2006), podem ser considerados “solo fértil” onde as demandas dos atingidos tiveram a oportunidade de “germinar”.

A criação da Comissão Mundial de Barragens (1997), com sede na Suíça, contribuiu sobremaneira para demonstrar como era (e ainda é) relevante a discussão dos impactos e dos atingidos por barragens em todo o mundo. Essa comissão teve por objetivo realizar um diagnóstico sobre os problemas causados pela construção de barragens e propor alternativas a esses problemas. Segundo Rothman (2018, p. 4), “a CMB enfatiza a importância de assegurar a participação das populações atingidas desde o início dos processos de estudo e avaliação, e afirma a necessidade de que os projetos ganhem aceitação pública” o que representa uma luta histórica do MAB.

Com a efetivação do processo de privatizações (1990-2002), os movimentos dos atingidos passaram a compreender a construção de hidrelétricas como “uma nova forma do capital se territorializar, enfrentando diretamente os atingidos que buscam não serem desterritorializados ou garantirem o máximo de ganho no processo de desterritorialização” (FOSCHIERA; BATISTA; THOMAZ JUNIOR, 2009, p. 137).

Em 1999, o movimento organiza seu IV Congresso Nacional onde “reafirmou a luta popular e o método de organização através de grupos de base” (ALVES, 2015, p. 224) e reafirmou seu propósito de constituir um “sujeito político popular coletivo” intensificando suas parcerias com outros movimentos e, em razão da proximidade com as eleições de 2002, aliando-se à candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva pela proximidade do programa do Partido dos Trabalhadores (PT) com os movimentos sociais (MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS - MAB, 2015).

A vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), segundo Alves (2015, p. 224), foi o momento em que “os militantes acreditaram que o MAB teria maior apoio do governo devido às ideologias do partido eleito”. A participação do MAB enquanto movimento que integrava a base dos movimentos sociais de apoio à candidatura de Lula (MAB, 2015) reflete, mais uma vez, sua atuação no fluxo político, já que as mudanças de governo

proporcionam alterações na agenda governamental e representaram uma possível inserção das pautas dos atingidos nas prioridades do novo governo.

Nesse sentido, em 2003, o movimento entregou ao Ministério de Minas e Energia o “Dossiê: ditadura contra as populações atingidas por barragens aumenta a pobreza do povo brasileiro” com as principais reivindicações dos atingidos consistentes na (a) reparação às populações atingidas por barragens, com o fornecimento de alimentos e criação de novas fontes de renda; (b) atenção às medidas de proteção e defesa do meio ambiente e (c) a necessidade da criação de um modelo de desenvolvimento menos exploratório, com adequações ao planejamento energético nacional (MAB, 2003; WARREN; REIS, 2008).

Apesar do entusiasmo com o novo governo, ante as ligações históricas de Lula e o PT com o MAB e os atingidos (muitos grupos de atingidos participaram dos movimentos que deram origem ao partido) e com os movimentos sociais de forma geral, o atendimento das demandas apresentadas não foram implementadas. Ao contrário, os efeitos da crise do “apagão” no início dos anos 2000 fomentou o aumento de investimentos para o setor, principalmente, com a construção de novas hidrelétricas (muitas delas por meio de capital privado) e, conseqüentemente, de barragens (ALVES, 2015; FOSCHIERA, 2010; REIS; BORNHOLDT, 2005).

Esses investimentos ampliaram os impactos aos atingidos e criaram um clima de insatisfação com o governo federal (ALVES, 2015) e, como forma de pressão, o MAB, com o apoio do Fórum da Reforma Agrária e da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) (que, à época, lançou como tema da Campanha da Fraternidade: “Água, fonte de vida”) organizou, em maio de 2004, a marcha “ÁGUAS PELA VIDA” que teve como trajeto as cidades de Goiânia e Brasília e contou com a participação de populações atingidas por barragens de todo o país (MAB, 2004; WARREN; REIS, 2008). Warren e Reis (2008, p. 12) compreendem que:

A partir deste encaminhamento político é que o MAB tornou-se um elo importante de um movimento com o objetivo de pressionar para a formulação de políticas sociais e públicas direcionadas a um projeto de nação, fruto de ampla articulação em redes dos movimentos populares do Brasil e inclusive com o apoio de movimentos congêneres latino-americanos. A marcha acima foi encerrada com um acampamento, ocasião em que foi instalada uma Frente Parlamentar em Defesa dos Atingidos por Barragens.

Aqui, mais uma vez, percebe-se que há correspondência das ações do MAB com o fluxo político do modelo de Kingdon, vez que a pressão exercida pela marcha possibilitou

reascender o debate sobre as demandas dos atingidos, chamando a atenção da sociedade (tentativa de criar um “clima” ou “humor” nacional) e, também, mobilizando as forças políticas organizadas que, inclusive, criaram uma Frente Parlamentar Mista com deputados e senadores de diversos partidos que se comprometeram em apoiar e lutar para que essas demandas fossem ouvidas (WARREN; REIS, 2008).

Ademais, a realização da marcha, segundo o próprio movimento, foi responsável pelo estreitamento das relações e parcerias com diversos movimentos, como, a Comissão Pastoral da Terra, Movimento Sem Terra, Movimento das Mulheres Camponesas, Pastoral da Juventude Rural, Movimento dos Pequenos Agricultores e a Federação dos Estudantes de Agronomia do Brasil (que compõem a Via Campesina) (MAB, 2004). Essa articulação com outros movimentos, além de expandir as pautas reivindicatórias como será visto adiante, contribuiu para o empoderamento frente as empresas do setor elétrico e o próprio Estado. Esse empoderamento está caracterizado no maior poder de influência e pressão que os movimentos em conjunto tem capacidade de exercer para marcar oposição ao avanço do capital e garantir medidas de redução das desigualdades (FOSCHIERA, 2010).

A partir de 2006, com a percepção de que o governo do PT mantinha estreitas relações com representantes do capital e de que os sindicatos se renderam, igualmente, a essa lógica do capital, o MAB passou a discutir uma redefinição teórica e organizacional e a estreitar, ainda mais, suas relações com movimentos internacionais como a Via Campesina, Consulta Popular e Assembleia Nacional Popular, entre outros (FONSCHIERA, 2010). Nem mesmo o reconhecimento, por ocasião do Plano Safra em 2009, de que o “Estado possuía uma dívida histórica com os/as atingidos/as por barragens” (ALVES, 2015, p. 225) refez os laços com o governo.

Em 2010, já no fim do 2º mandato presidencial de Lula, o governo do PT acena positivamente aos atingidos por barragens por meio da 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”. Pela primeira vez, em décadas de lutas, há o reconhecimento governamental de atingidos como todos aqueles que são afetados pelo empreendimento e não apenas o proprietário das terras desapropriadas, do mesmo modo cria-se a obrigatoriedade de que esses atingidos sejam identificados antes do processo de licenciamento e por órgão do Estado, não incumbindo mais aos empreendedores

(concessionárias/construtoras) o cadastro das populações impactadas (FOSCHIERA; ARANTES, 2017; MAB, 2011).

Apesar do significativo avanço em termos de construção de uma política para os atingidos, a regulamentação do Decreto 7.342/2010, já no governo da presidente Dilma Rousseff, também do PT, não ocorreu como o esperado pelo movimento já que houve uma “privatização do cadastramento”. A Portaria Interministerial nº 340 transferiu a responsabilidade da realização do cadastro à empresa responsável pela realização do Estudo de Viabilidade Técnica devendo ser custeadas pelos responsáveis pelo empreendimento. Na prática, o cadastro continua com as empresas responsáveis pelas obras sem o acompanhamento governamental o que implica no reconhecimento restrito dos atingidos (FELIPE, 2016; FOSCHIERA; ARANTES, 2017; MAB, 2013).

Nessa mesma temática, em 2014, o estado do Rio Grande do Sul, no governo de Tarso Genro, também do PT, editou o Decreto 51.595/2014 que “Institui a Política de Desenvolvimento de Regiões Afetadas por Empreendimentos Hidrelétricos - PDRAEH, e a Política Estadual dos Atingidos por Empreendimentos Hidrelétricos no Estado do Rio Grande do Sul - PEAEH” reconhecendo os direitos dos atingidos por meio do estabelecimento de critérios de reparação e o “reconhecimento do passivo social em antigas áreas atingidas por barragens”. Estima-se que no estado, mais de 50.000 pessoas já foram atingidas por barragens do setor elétrico (MAB, 2014; RIO GRANDE DO SUL, 2014).

Em Minas Gerais, em 2016, o governador Fernando Pimentel, do PT, encaminhou à Assembleia Legislativa do Estado o Projeto de Lei nº 3.312/2016, que “Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros Empreendimentos (Peabe)”, reconhecendo os direitos dos atingidos e “também é inovadora por dispor de mecanismos claros para garantir a participação social em todas as etapas do empreendimento” (MAB, 2017; MINAS GERAIS, 2016).

Mesmo diante dessas conquistas e possibilidades de alteração da agenda política para a inclusão da causa dos atingidos, o MAB distanciou dos governos do PT e passou a fortalecer uma “tendência de um movimento cidadão mais crítico que valoriza a autonomia política dos movimentos na sua relação com o Estado e os partidos” (WARREN; REIS, 2008, p. 14).

A partir do ano de 2013, o MAB passa a defender a criação da “Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens” (PNAB). Esse instrumento, elaborado a partir das experiências do movimento em todo o país, entre outros aspectos, reivindica a criação de uma marco legal que estabeleça: (a) a definição do conceito de atingidos; (b) a definição de formas de reparação; (c) a definição dos direitos dos atingidos; (d) a criação de

programas de direitos dos atingidos no âmbito do licenciamento ambiental; (e) a criação de fontes de financiamento para custear a política de direitos e; (f) a criação e destinação de competência a um órgão do governo para promover e acompanhar a execução da política, com a participação dos atingidos (MAB, 2013).

O movimento entende que existe uma desigualdade muito grande entre as leis que garantem direitos, as empresas do setor elétrico e as que reconhecem os direitos dos atingidos e que somente por meio da construção de uma política nacional, materializada em forma de lei, é possível diminuir as desigualdades e garantir não apenas conquistas aos atingidos, mas, principalmente, direitos (MAB, 2015).

Diante da defesa da implementação do PNAB, foram apresentados entre os anos de 2013 e 2015 diversos Projetos de Lei; entre eles, o nº 6091/2013 que “Dispõe sobre a indenização devida aos proprietários de terras a serem inundadas para a construção de usinas hidrelétricas, e dá outras providências”, de autoria do deputado Marco Tebaldi (PSDB/SC) (BRASIL, 2013b); o nº 29/2015 que “Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), e dá outras providências”, de autoria do deputado Nilson Leitão (PSDB/MT) (BRASIL, 2015a), e o nº 3563/2015 que “Torna obrigatório o pagamento de indenizações e contratação de seguro no caso de rompimento de barragens”, de autoria da deputada Elcione Barbalho (PMDB/PA) (BRASIL, 2015b). Esses projetos, ainda em fase de discussão pelas comissões que integram a Câmara dos Deputados, tramitam em conjunto e representam uma esperança aos atingidos de verem, enfim, seus direitos assegurados pela lei. No entanto, os entraves do processo legislativo e as intempéries políticas que se estabeleceram, principalmente a partir de 2015, não representam um cenário otimista para as pautas dos movimentos sociais como um todo (MAB, 2014).

Em 2015, o rompimento da barragem (de rejeitos) de Fundão, em Mariana, Minas Gerais, voltou a atenção da sociedade, mais uma vez, para a causa dos atingidos. Esse acidente, considerado um “desastre socioambiental de proporções nunca antes vista na história da mineração brasileira e mundial” (LOPES, 2016, p. 7), vitimou fatalmente 19 pessoas, dizimou o distrito de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, destruiu centenas de imóveis e deixou um passivo ambiental que necessitará de anos para ter sua dimensão quantificada (LOPES, 2016).

Esse desastre evidenciou um problema histórico no Brasil consistente na ausência de políticas públicas para as comunidades atingidas por barragens, aqui também incluídas as de rejeitos da mineração. Por outro lado, esse fato catastrófico (que possui correspondência com o fluxo de problemas de Kingdon) fez com que diversos movimentos sociais, com bandeiras

de distintas forças políticas, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União se unissem em torno da causa dos atingidos e do meio ambiente criando uma coalizão em favor da construção de medidas de compensação e mitigação aos impactados, bem como de políticas públicas para que acidentes como esse não acontecessem mais (LACAZ; PORTO; PINHEIRO, 2017), denotando a correspondência de ações com o fluxo político.

No entanto, os desdobramentos do caso ressaltaram a desigualdade de forças entre as empresas responsáveis, detentoras de elevado capital econômico, e os grupos de atingidos que sequer foram ouvidos no acordo firmado pela União e os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo com as empresas Samarco, Vale e BHP. O próprio Ministério Público Federal, em audiência pública realizada em 25 de maio de 2016 pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, reconheceu que “o acordo celebrado entre o poder público e as empresas não garante a reparação integral dos danos socioambientais, culturais e econômicos decorrentes do desastre” (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA - CPT, 2016). Passados mais de dois anos do acidente, considerado pelo MAB como criminoso, muito pouco foi feito em relação aos atingidos que tiveram suas vidas afetadas drasticamente (MAB, 2018).

Observa-se que 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).

Com a ampliação de suas bandeiras, o MAB também tem empreendido esforços para a ruptura com o sistema político tradicional, marcado por escândalos de corrupção e ineficiência administrativa, buscando promover uma agenda que demonstre as relações desproporcionais de tratamento entre os atingidos por barragens e os interesses (econômicos, sobretudo) dos empreendimentos elétricos. Nesse sentido, ampliou suas lutas para que “melhorem a qualidade dos serviços e deem transparência às tarifas, tornando-as mais justas para todos” (BORGES et al., 2014; MAB, 2014).

Essas ações do MAB têm contribuído para que o “clima” ou ‘humor” nacional de combate à corrupção e transparência dos governos se mantenha e, dessa forma, possam incluir suas demandas de transparência nas tarifas e das negociações entre o Estado e as empresas do Setor Elétrico na agenda governamental (BORGES et al., 2014).

Passados quase 30 anos de sua criação, o MAB, segundo Braga (2016, p. 79), por meio de suas articulações com outros movimentos e com o Estado, “cresceu e ganhou força, credibilidade e representatividade, se legitimando junto à população e junto ao poder público”. Essa legitimidade pode ser atestada pelo impacto na redação de leis e na interferência nas decisões estatais.

Dessa forma, avaliando a retrospectiva das ações do MAB em defesa dos atingidos ao longo dos anos, pode-se compreender que suas ações têm correspondência com o fluxo político que, segundo o modelo (KINGDON, 2011), segue dinâmicas e regras próprias. Isso, porque, a partir da organização dos atingidos em torno de um movimento de caráter nacional, as pautas passaram a ser reivindicadas por negociações políticas, ou seja, por meio das interações entre o movimento e as empresas do setor elétrico e, principalmente, com o Estado. Essas negociações buscam criar um consenso entre esses atores em relação à implantação de barragens e hidrelétricas, visando a diminuir os impactos causados, a fixar indenizações justas, a repensar o modelo energético, a criar políticas compensatórias, etc. Como os interesses econômicos, em muitos momentos, se sobressaem aos interesses dos ameaçados e atingidos (BORGES et al., 2014; MAB, 2014) a criação de um consenso é um processo repleto de desgastes e o movimento, como forma de pressão, utiliza os mecanismos das manifestações (invasões, protestos, fechamento de estradas, etc.) para serem ouvidos e atendidos. Por outro lado, buscam mediante essas manifestações criar uma consciência política coletiva de preservação ao meio ambiente e defesa das comunidades tradicionais ameaçadas. Essa consciência coletiva representa um clima em que grande parcela da sociedade volta suas atenções a determinado problema. A questão ambiental e seus reflexos sociais, hoje, são uma preocupação coletiva ainda pouco atendida por meio de ações

concretas, principalmente, pelo discurso de progresso esses grandes empreendimentos (hidrelétricas e barragens) são capazes de gerar, ainda mais em um momento de forte desemprego e recessão econômica. O movimento tenta, ainda, por meio da participação política (apoio na formação e constituição de grupos políticos) inserir suas reivindicações na agenda pública, a partir das mudanças de governo, como se esperou em 2003 com a eleição de Lula e, posteriormente, com sua sucessora Dilma Rousseff. Algumas dessas correspondências entre as ações do movimento e o fluxo político podem ser identificadas no quadro abaixo.

Quadro 1 - Ações do MAB que correspondem ao fluxo político de Kingdon.

(Continua)

<b>Ações do MAB</b>	<b>Correspondência com o Fluxo Político do Modelo de Kingdon</b>
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);

Quadro 1 - Ações do MAB que correspondem ao fluxo político de Kingdon.

(Conclusão)

Ações do MAB	Correspondência com o Fluxo Político do Modelo de Kingdon
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: Do 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”.

As atividades de mineração, embora tenham se intensificado, sobretudo, na segunda metade do século XX, remontam ao período colonial e são consideradas responsáveis “pelo processo de expansão territorial e fixação de contingentes populacionais no interior” (MARTINS, 2008, p. 69). No entanto, desde então, provocam uma série de conflitos entre os exploradores (o Estado e aqueles autorizados por ele) 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. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), ainda nos 1980, vislumbrando que a expansão da mineração tomaria áreas que poderiam ser utilizadas para o assentamento de pequenos agricultores por meio da reforma agrária (COELHO, 2015) passou a levantar a bandeira de luta em face do modelo exploratório mineral brasileiro, ajudando na mobilização e formação dos grupos de ameaçados e atingidos (GONÇALVES, 2017). Recorrendo ao modelo de Kingdon, essa percepção do MST e suas ações envolvendo a causa dos atingidos denotam a tentativa de serem criadas novas forças políticas que pudessem pressionar e negociar suas demandas (não apenas dos atingidos, mas, também, da reforma agrária) com as empresas do setor e, também, com o Estado o que representa um elemento do fluxo político.

Iniciado nesse período (1983), o Programa Grande Carajás (PGC), considerado o maior projeto de exploração minerária do Brasil, abrange 895 mil quilômetros e é cortada pelos rios Xingu, Tocantins e Araguaia e abrange terras do sudoeste do Pará, norte de Tocantins e oeste do Maranhão. A dimensão do Programa que, além da exploração de grandes quantidades de minérios tinha por intenção gerar desenvolvimento na região amazônica, criou um grande passivo socioambiental e, conseqüentemente, inúmeros conflitos entre as populações atingidas (e ameaçadas) e a Companhia Vale do Rio Doce (hoje privatizada) e os governos locais e federal (COELHO, 2015). A grande crítica das populações tradicionais consistiam (e ainda são) que “as riquezas retiradas da floresta não têm como objetivo beneficiar a população amazônica, mas sim amparar o capital internacional e nacional” (COELHO, 2015, p. 31), ou seja, o modelo de desenvolvimento empregado serviu para alimentar os ganhos econômicos da mineradora, hoje uma multinacional, e não das

populações locais que, ao contrário do esperado, foram impactados com profundas alterações do modo de vida (COELHO, 2015; WANDERLEY, 2012).

Outros empreendimentos minerários como os de Barcarena, Oriximiná e Almerim, no Pará, constituídos com a mesma intenção de levar o desenvolvimento para essas regiões, se configuraram com um campo de conflito com as populações locais.

Nesse cenário, surgem diversos movimentos locais como a Associação dos Remanescentes de Quilombo do Município de Oriximiná, Comissão Pastoral dos Direitos Humanos, Comissão Pró-Índio, Associação de Moradores da Comunidade Remanescente de Quilombo de Cachoeira Porteira, Associação das Comunidades das Glebas Trombetas e Sapucaá, entre outros, que demonstravam oposição ao descaso com os atingidos em várias regiões do país. As lutas desses movimentos ganharam destaque e foram responsáveis pela implementação de políticas públicas importantes, como no caso de Oriximiná, onde as comunidades remanescentes quilombolas passaram a ser assistidas por políticas públicas étnico-raciais (WANDERLEY, 2012).

A presença da mineradora, associada à importância do volume financeiro mobiliza por ela, cria uma situação de centralidade que acaba por impulsionar as políticas públicas - não divergentes ao interesse do capital - e a formação de movimentos sociais combativos. Esta centralidade propicia aos movimentos sociais nas regiões de mineração outra visibilidade, adquirindo uma nova importância regional, que lhes permite propagar as suas insatisfações, tecer redes de alianças em múltiplas escalas, fortalecer a luta, acessar mais facilmente o Estado e assim alcançar expressivas conquistas (WANDERLEY, 2012, p. 67).

Essas vitórias, no entanto, se deram em escala reduzida e atendendo particularidades de determinados grupos que se demonstraram resistentes, não abrangendo questões maiores como a definição dos atingidos, a forma de utilização dos recursos minerais e os efeitos ao meio ambiente (PEREIRA; BECKER; WILDHAGEN, 2013). Nesse período (anos 1980 a 2000), não foi constituído nenhum movimento expressivo que abrangessem essas pautas (WANDERLEY, 2012).

Mais tarde, já nos anos 2000, houve um rápido crescimento em termos de produção e impacto na economia, impulsionado pela maior procura de minerais pelo mercado externo, principalmente a China, o que ampliou as atividades de mineração em todo país (GONÇALVES; MENDONÇA, 2015).

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. Segundo Milanez e Losekann (2016, p. 23):

A expansão intensa da atividade mineradora nos últimos 15 anos no Brasil causou, na mesma proporção, violações aos direitos humanos e conflitos nos territórios onde a mineração se estabeleceu. Diante deste quadro, um conjunto de militantes ligados a movimentos próximos à Via Campesina Brasil passaram a se dedicar à construção de um movimento que se dispusesse exclusivamente a lidar com a mineração no Brasil.

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).

A formação do MAM foi marcada pela reunião de diversos movimentos locais de atingidos que, por meio de suas vivências e lutas, contribuíram para a construção da identidade do movimento e de suas pautas reivindicatórias, assumindo a luta pela identificação ampla dos “atingidos por mineração” e se opondo ao modelo de desenvolvimento exploratório (MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO - MAM, 2017).

Palheta e Oliveira Neto (2018, p. 366) afirmam que, passadas décadas de desrespeito às populações atingidas “esse é o primeiro movimento que de fato, organizado pela sociedade civil, questiona os processos pelos quais são implantados os projetos e desconsideradas as sociedades atingidas”. Com a criação do MAM,

o enfrentamento articulado à mineração entrou em uma nova fase, definindo o conceito da categoria de afetado pela mineração como todo aquele que é afetado pelo consumo, transporte, produção e cadeia produtiva verticalizada dos minerais (COELHO, 2015, p. 41).

A constituição de um movimento de caráter nacional que defenda e articule com empreendedores e o Estado as questões dos atingidos pela mineração corresponde com uma forma de atuação do fluxo político, já que, segundo Kingdon (2011), o apoio ou oposição de forças políticas organizadas, como são os movimentos sociais constituídos e organizados, tem capacidade de criar um clima político favorável para a mudança da agenda governamental.

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).

Dessa forma, percebe-se que muitas das ações adotadas pelo MAM após a sua criação refletem meios de fortalecimento da força política que constituem (influência de forças políticas organizadas) por meio da organização de bases sólidas e articulações com outros movimentos (criação do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração), inclusive, internacionais, como a Via Campesina, Consulta Popular e Assembleia Nacional Popular. Outras, porém, pretendem apresentar à sociedade suas demandas e criar um ambiente favorável que permita que a sociedade tome partido e apoie suas causas (alteração do “clima” ou “humor” nacional). Há, ainda, articulações políticas que influenciam as mudanças de governo (internas e externas) com apoio ou reprovação (implicam em tentativas de mudança de governos ou de técnicos dos governos). Essas ações, conforme demonstra Kingdon (2011), podem criar um momento oportuno - janela de oportunidades - para que as pautas do MAM alcancem a agenda governamental e as demandas dos atingidos possam ser alvo de políticas públicas. As ações discriminadas a seguir demonstram essa correspondência com o fluxo político do modelo de múltiplos fluxos e contribuem para a compreensão desse fluxo por meio de ações concretas que, em certos momentos, possuem resultados positivos sob a ótica do movimento e, em outros, negativos.

Atualmente, conforme destacam Coelho (2015), Gonçalves (2017) e Milanez e Losekann (2016), um dos principais desafios do MAM é o enfrentamento político e social à proposta de um novo Código Mineral. Essa proposta, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2013, por meio do Projeto de Lei nº 5.807/2013 (BRASIL, 2013a), para substituir o Código de 1967, não atendeu temas importantes defendidos pelo MAM e outros movimentos sociais, como o reconhecimento dos “atingidos por mineração” como sendo todos os “afetados pelo consumo, transporte, produção e cadeia produtiva” bem como a implementação de maior participação dos atingidos nos processos que vão desde a concessão da lavra até a implementação da atividade e a sua fiscalização. Nesse sentido, relatam Castro e Milanez (2015, p. 3):

Em paralelo a esse processo, por não se sentirem representados na formulação do novo Código da Mineração, movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e sindicatos de trabalhadores da indústria extrativa lançaram, em 2013, o Comitê Nacional em Defesa dos Territórios frente à Mineração (CNDTM, 2013a). Essa ampla frente tem como principal objetivo aprofundar o caráter democrático da formulação do novo Código da Mineração, influenciando sua formulação e incluindo elementos considerados relevantes, principalmente do ponto de vista dos trabalhadores e das comunidades atingidas pelas atividades de extração mineral.

O MAM propõe um projeto de soberania popular para a mineração em substituição ao modelo de concessões à iniciativa privada da exploração dos recursos naturais e a definição ampla que os atingidos não são apenas aqueles que têm suas terras expropriadas, mas, também, todos os que de forma direta e indireta sofrem com os impactos da mineração (GONÇALVES, 2017; VIANA, 2015).

Em resistência à essa proposta, o MAM organizou diversas caminhadas, manifestações e, principalmente, articulações com outros movimentos e com lideranças políticas contrárias e, em 2014, em conjunto com o Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração (CNDTM) e outras 120 organizações, lançou a cartilha “Quem é quem nas discussões do Novo Código da Mineração” que denunciou que “quase a totalidade” dos deputados que compõe as comissões de discussão da proposta do novo Código receberam diretamente, ou pelos dos diretórios estaduais e nacional de seus partidos, recursos de mineradoras para as campanhas político-eleitorais (MAM, 2014).

A criação do CNDTM, corresponde à formação de uma ampla coalizão comprometida com a luta pelos direitos das populações ameaçadas e atingidas, em favor do meio ambiente e dos trabalhadores frente à mineração e em defesa da vida, e que tem possibilidade, por meio

do exercício de pressões e negociações de alterar o clima político e incluir suas demandas na agenda da reforma do Código de Mineração. Deve-se reconhecer, no entanto, que apenas dos esforços do comitê, as empresas do setor minerário (a maioria multinacionais) também possuem elevada capacidade de influência, principalmente por meio do poder econômico, em trazer seus interesses para as discussões da alteração legislativa.

Essas ações demonstram que existe correspondência entre as articulações do MAM com o fluxo político, já que esse movimento, aliado a outras forças (inclusive pela criação do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração), vem exercendo pressão sobre os parlamentares responsáveis pelas discussões referentes as alterações do Código de Mineração, inclusive divulgando aqueles que receberam doações eleitorais das empresas mineradoras como relatado anteriormente (MAM, 2016).

É possível compreender, portanto, que o MAM e outros movimentos sociais constituem uma importante força política, já que agregam bases sólidas e numerosas e tem capacidade de influenciar e/ou pressionar outras forças políticas para que suas questões sejam atendidas (GONÇALVES, 2017). A mobilização dos diversos grupos de atingidos e a união com outros movimentos sociais constitui uma coalizão de interesses comuns e com força de convencimento por meio de negociações com os empreendimentos minerários e com as diversas forças políticas responsáveis pela criação de legislações e programas governamentais.

No dia 05 de novembro de 2015, o rompimento da barragem (de rejeitos) de Fundão (de propriedade das empresas Samarco, Vale e BHP Billiton), em Mariana, Minas Gerais, configurou-se “num desastre socioambiental de proporções nunca antes vistas na história da mineração brasileira e mundial” (LOPES, 2016, p. 7). Esse desastre, ainda de proporções incertas devido à amplitude dos impactos, afetou inicialmente dois distritos de Mariana/MG, Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo, deixando 19 mortos, devastando milhares de hectares de terra produtiva, poluindo o Rio Doce e todo seu ecossistema (MILANEZ; LOSEKANN, 2016).

As proporções do desastre, considerado o maior do Brasil (LOPES, 2016), mobilizou diversas autoridades, órgãos públicos, ONGs, Ministério Público, e movimentos sociais e criou, em todo país, um sentimento de comoção, preocupação e sensibilidade, sobretudo, com os atingidos (MILANEZ; LOSEKANN, 2016; MAM, 2016). Ou seja, trouxe à tona problemas que já existiam e ampliou a discussão em torno da segurança das barragens de rejeitos (LOPES, 2016).

Essa sensibilização, de acordo com Kingdon (2011), pode ser considerada uma alteração no “clima” ou “humor nacional”, ou seja, o momento em que grande parcela da sociedade e, também, das autoridades (governos) estão centrando suas atenções em torno de um problema. Aqui, ainda conforme o modelo de múltiplos fluxos, deve ser reconhecido que a atuação da mídia (ainda que por tempo determinado) contribuiu para que o desastre tenha repercutido internacionalmente e conseqüentemente, criado uma consciência coletiva da necessidade de preservação do meio ambiente, reparação aos atingidos e contrária ao modelo exploratório das riquezas naturais.

A mídia, no entanto, noticia um acontecimento por determinado período de tempo e rapidamente volta suas atenções para outros acontecimentos. É por esse motivo que, a atuação do MAM e de outros movimentos de forma articulada (culminado na criação do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração), contribuiu para fomentar a discussão, por um tempo maior, do modelo mineral brasileiro e das possíveis alternativas a esse modelo. Além disso, contribuíram de forma decisiva ao dar apoio e subsídios ao Ministério Público para o levantamento dos danos, mobilização dos atingidos e acompanhamento das medidas judiciais (MAM, 2016).

Em 2016, com o processo de *impeachment* que culminou com a “queda” da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), identificou-se, pela alteração do governo e, conseqüentemente, de sua agenda política e governamental uma alteração no fluxo político já que, conforme o modelo de Kingdon (2011), mudanças de governo podem contribuir para alterações nas forças políticas. O MAM posicionou-se contra *impeachment* que considerou ser um “processo que consolidou o golpe parlamentar, jurídico e midiático no Brasil” (MAM, 2017). Ainda segundo o movimento, essa mudança de governo, logo no início, sinalizava uma “projeção de maior abertura do território nacional para a exploração desenfreada dos nossos bens minerais”.

Nesse contexto, em julho de 2017, o “novo” governo encaminhou ao Congresso três Medidas Provisórias: a MP 789 que trata da nova regulação da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM); a MP 790 sobre a reformulação de pontos do atual código de minas; e MP 791 que cria a Agência Nacional de Mineração (ANM) (BRASIL, 2017a, 2017b, 2017c). Segundo o MAM (2017), essas medidas tinham por intenção acelerar a pauta que “beneficiaria o setor mineral” em detrimento das populações atingidas e iria em contrário à ideia de soberania nacional da mineração.

Essas medidas, com exceção da MP 790, foram convertidas nas Leis 13.540 e 13.557, de 2017, e, conforme o movimento (MAM, 2017):

[...] expressam não um retrocesso, mas uma profunda incapacidade do Estado brasileiro de legislar em causa da população, de cuidar de forma estratégica e soberana dos bens minerais que são finitos, cuja exploração traz elevados impactos sociais e ambientais e uma dependência excessiva em relação à mineração, mas que, também, são essenciais à economia global, na qual o Brasil está hoje subalternamente inserido.

Diante da observação de todos esses fatos que reportam à criação do MAM, em um contexto de expansão da exploração mineral, percebe-se que suas atuações, pautadas na defesa dos ameaçados e atingidos pelas diversas atividades de mineração, possuem correspondência com a dinâmica do fluxo político. Nesse fluxo, como avaliado, três elementos podem exercer influência na formação da agenda. O primeiro diz respeito à criação de um “clima” ou “humor” nacional e se relacionam com as ações do movimento que buscam, por meio da demonstração das consequências negativas da exploração mineral ao meio ambiente e aos atingidos, criar uma consciência coletiva da necessidade de mudanças. O desastre em Mariana e, mais recentemente, em Barcarena (dentre vários outros), possibilitou ao movimento ampliar as discussões sobre os atingidos, principalmente, mediante a repercussão nacional e internacional. No mesmo sentido, a possibilidade de criação de um novo Código Mineral tem permitido que as discussões em tona dessa temática sejam elevadas a outros patamares. Outro elemento são as negociações e pressões que o movimento, que se constitui como uma força política organizada, tem capacidade de exercer sobre as empresas minerárias e o Estado. A capacidade de negociação, no entanto, se amplia quando a constituição de coalizões em torno de um assunto, como no caso da formação do CNDTM. Por fim, as mudanças de governo também implicam em mudança na agenda, como pode ser percebido após o *Impeachment* de Dilma Rousseff (PT), quando pautas contrárias ao MAM rapidamente foram colocadas na agenda mediante as Medidas Provisórias. Essas ações e suas correspondências podem ser identificadas por meio do quadro a seguir.

Quadro 2 - 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);	Influência sobre outros movimentos políticos organizados (pressão sobre deputados e partidos políticos);
2014 - Criação do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente a Mineração com mais de 120 organizações;	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: Do 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.

O MAB, com mais de 20 anos de fundação, constitui uma importante força política organizada que, ao longo de sua história, soube direcionar as reivindicações dos atingidos em pautas que vão além de “barragem para barragem” por meio da luta para construção de um novo modelo energético que seja menos impactante ao meio ambiente e às comunidades atingidas e pelo reconhecimento de todos aqueles que têm suas vidas afetadas por barragens como atingidos e, portanto, sujeitos à reparação por parte do Estado/empreendedores. Sua participação política por meio da pressão e proximidade com esferas governamentais possibilitou que algumas de suas pautas fossem parcialmente atendidas (BRASIL, 2010, 2015a).

O MAM, embora mais recente, tem se aproximado de movimentos mais experientes, inclusive por meio da formação de uma grande coalizão (Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente a Mineração) em defesa dos direitos dos atingidos, do meio ambiente e favorável a um novo modelo de exploração mineral com soberania popular, e tem ganhado importância nas discussões do novo Código Mineral e, também, na oposição a medidas (como as MPs 789, 790 e 790) contrárias a suas pautas e implantadas após uma “mudança abrupta” de governo (BRASIL, 2017a, 2017b, 2017c).

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. A recente mudança de governo, por exemplo, não contribuiu 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) (BRASIL, 2017a, 2017b, 2017c).

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.

A proximidade de um novo período eleitoral possibilita uma nova abertura da janela de oportunidade e as estratégias de ação dos movimentos de representatividade dos atingidos serão importantes para que suas pautas sejam incorporadas pelos programas de governo e possam alcançar a agenda governamental.

## 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.
- ALVES, S. de F. S. Movimento dos Atingidos por Barragens: perspectivas teóricas de lutas práticas. **Revista Café com Sociologia**, Maceió, v. 4, n. 1, p. 221-230, jan./abr. 2015.
- BORGES, M. L. et al. A luta do Movimento dos Atingidos por Barragens contra o modelo socioambiental e econômico vigente. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 3., 2014, São Borja. **Anais...** São Borja, 2014. 1 CD-ROM.
- BRAGA, F. S. “Terra sim, barragem não!”: o Movimento dos Atingidos por Barragens e seu papel na construção da waterscape durante a ditadura civil-militar no Brasil: aproximações. **História Unicap**, Recife, v. 3, n. 5, p. 71-84, jan./jun. 2016.
- BRASIL. **Decreto nº 7.342**, de 26 de outubro de 2010. 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. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7342.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7342.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2017.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6.091**, de 14 de agosto de 2013. Dispõe sobre a indenização devida aos proprietários de terras a serem inundadas para a construção de usinas hidrelétricas, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12853.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 29**, de 02 de fevereiro de 2015. Institui a Política Nacional de Direitos das Populações Atingidas por Barragens (PNAB), e dá outras providências. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=944286>>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.563**, de 10 de novembro de 2015. Torna obrigatória o pagamento de indenizações e contratação de seguro no caso de rompimento de barragens. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5DAF3F7F21D26F128745C49EC003548F.proposicoesWeb2?codteor=1415105&filename=Avulso+-PL+3563/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5DAF3F7F21D26F128745C49EC003548F.proposicoesWeb2?codteor=1415105&filename=Avulso+-PL+3563/2015)>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.807**, de 19 de junho de 2013. Dispõe sobre a atividade de mineração, cria o Conselho Nacional de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração - ANM, e dá outras providências. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=581696>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 789**, de 26 de julho de 2017. Altera a Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e a Lei no 8.001, de 13 de março de 1990, para dispor sobre a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/medidaprovisoria-789-25-julho-2017-785248-publicacaooriginal-153422-pe.html>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 790**, de 26 de julho de 2017. Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 - Código de Mineração, e a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978, que dispõe sobre regime especial para exploração e aproveitamento das substâncias minerais que especifica e dá outras providências. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv790.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 791**, de 26 de julho de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração e extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral. 2017. Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv791.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv791.htm)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. São Paulo: EESP/FGV, 2006. (Texto para Discussão EESP/FGV).

CAIRNEY, P.; JONES, M. D. Kingdon's multiple streams approach: what is the empirical impact of this universal theory? **Policy Studies Journal**, Urbana, v. 44, p. 37-58, 2016.

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.

CASTRO, S. O.; MILANEZ, B. **O novo código da mineração: convergências e divergências: relatório preliminar**. Juiz de Fora: Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade, 2015.

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.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Desastre de Mariana: famílias atingidas deveriam ser protagonistas no acordo entre Samarco e poder público, critica MPF**, de 30 de maio de 2016. Disponível em: <<https://www.cptnacional.org.br/publicacoes/12-noticias/conflitos/3246-desastre-de-mariana-familias-atingidas-deveriam-ser-protagonistas-no-acordo-entre-samarco-e-poder-publico-critica-mpf>>. Acesso em: 3 maio 2018.

FELIPE, M. R. **Atingidos por barragens e a luta pela regulamentação de direitos**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2016.

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. Conhecendo a trajetória de organização dos atingidos por barragens. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 11, n. 36, p. 113-128, dez. 2010.

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.

FOSCHIERA, E. C. S.; ARANTES, J. E. R. Direitos humanos, movimentos sociais e conflitos socioambientais: a educação informal como estratégia de luta do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). **Interface**, Botucatu, n. 13, p. 37-61, jul. 2017.

GONÇALVES, D. M. Análises e descrição do Movimento pela Soberania Popular na Mineração (MAM): conceitos e perspectivas do movimento. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 7.; SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 9., 2017, Curitiba. **Anais...** Curitiba: GT 11, 2017. 1 CD-ROM.

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**. 2<sup>nd</sup> ed. Ann Arbor: University of Michigan; Boston: Longman, 2011.

LACAZ, F. A. D. M. F. S.; PORTO, P. T. M. M. Tragédias brasileiras contemporâneas: o caso do rompimento da barragem de rejeitos de Fundão/Samarco. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 42, p. 1-12, jul. 2017.

LOPES, L. M. N. O rompimento da barragem de Mariana e seus impactos socioambientais. **Sinapse Múltipla**, Betim, v. 5, n. 1, p. 1-14, jun. 2016.

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.; LOSEKANN, C. (Ed.). **Desastre no Vale do Rio Doce**: antecedentes, impactos e ações sobre a destruição. Rio de Janeiro: Folio Digital, 2016.

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.

MINAS GERAIS. **Projeto de Lei nº 3.312**, de 10 de março de 2016. Institui a Política Estadual dos Atingidos por Barragens e outros Empreendimentos e dá outras providências. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/interna.html?t=PL&n=3312&a=2016](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?t=PL&n=3312&a=2016)>. Acesso em: 10 mar. 2017.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **30 meses do rompimento da barragem em Mariana**: a lama da Samarco e o crime que se renova. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2018. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/noticia/30-meses-do-rompimento-da-barragem-em-mariana-lama-da-samarco-e-crime-que-se-renova-0>>. Acesso em: 9 maio 2018.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Ao longo dos anos conquistamos vitórias, mas ainda não conquistamos direitos**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2015. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/en/noticia/ao-longo-dos-anos-conquistamos-vitorias-mas-ainda-n-conquistamos-direitos>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Cartilha política nacional de direitos das populações atingidas por Barragens - PNAB**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2013.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Dossiê ditadura contra as populações atingidas por barragens aumenta a pobreza do povo brasileiro**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2003.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Especial da Marcha “Águas para Vida”**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2004. Edição especial do informativo Movimento dos Atingidos por Barragens.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **MAB conquista política de direitos para atingidos no RS**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2014. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/noticia/mab-conquista-pol-tica-direitos-para-os-atingidos-no-rs>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **MAB participa de reunião do Conselho Nacional de Direitos Humanos**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2016.

Disponível em: <<https://www.mabnacional.org.br/noticia/mab-participa-reuni-do-conselho-nacional-direitos-humanos>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. **Política Estadual dos Atingidos por Barragens é debatida na ALMG**. Brasília, DF: Secretaria Nacional, 2017. Disponível em: <<http://www.mabnacional.org.br/noticia/pol-tica-estadual-dos-atingidos-por-barragens-debatida-na-almg>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO. **O golpismo de Temer e as Medidas Provisórias da mineração**. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <<http://mamnacional.org.br/2017/08/28/o-golpismo-de-temer-e-as-medidas-provisorias-da-mineracao/>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO. **Mais do mesmo na troca de relatoria no novo Código da Mineração**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://mamnacional.org.br/2016/02/08/mais-do-mesmo-na-troca-de-relatoria-no-novo-codigo-da-mineracao/>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

MOVIMENTO PELA SOBERANIA POPULAR NA MINERAÇÃO. **A política mineral do governo Temer**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <<http://mamnacional.org.br/2017/05/03/a-politica-mineral-do-governo-temer/>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

OLIVEIRA, L. D. de. Da Eco-92 à Rio+20: uma breve avaliação de duas décadas. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, v. 2, n. 3, p. 479-499, 2012.

PALHETA, J. M.; OLIVEIRA NETO, A. C. Por uma outra territorialização na Amazônia Paraense. **Revista Nera**, Presidente Prudente, ano 21, n. 42, p. 354-372, 2018.

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.

PEREIRA, D. de C.; BECKER, L. C.; WILDHAGEN, R. O. Comunidades atingidas por mineração e violação dos direitos humanos: cenários em Conceição do Mato Dentro. **Revista de Ética e Filosofia Política**, Juiz de Fora, v. 16, n. 1, p. 124-150, jun. 2013.

REIS, M. J.; BORNHOLDT, L. C. O poder de representar e ampliar direitos: o caso do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). In: SÉRGIO, L. B. (Org.). **Democracia e políticas públicas: diversidade temática dos estudos contemporâneos**. Itajaí: Ed. UNIVALLI, 2005. p. 10-30.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 51.595**, de 23 de junho de 2014. Institui a Política de Desenvolvimento de Regiões Afetadas por Empreendimentos Hidrelétricos - PDRAEH, e a Política Estadual dos Atingidos por Empreendimentos Hidrelétricos no Estado do Rio Grande do Sul - PEAEH. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2051.595.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

- ROTHMAN, F. D. **Violação dos direitos humanos em barragens: o relatório final da comissão especial e os casos de Emboque e Fumaça.** Disponível em: <[http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt\\_analitico/ROTHMAN\\_Franklin\\_-\\_Violacao\\_dos\\_direitos\\_humanos\\_em\\_barragens.pdf](http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/ROTHMAN_Franklin_-_Violacao_dos_direitos_humanos_em_barragens.pdf)>. Acesso em: 3 maio 2018.
- SABATIER, P. A. **Theories of the policy process.** Boulder: Westview, 2007.
- SILVA, V. P. M. **FUNDEB sob a perspectiva do modelo de múltiplos fluxos.** 2013. 39 f. Monografia (Graduação em Ciência Política)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.
- VAINER, C. **O conceito de atingido: uma revisão do debate e das diretrizes.** 2003. Mimeo.
- VIANA, M. B. **Panorama do setor mineral: legislação e impactos socioambientais.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015.
- VIEIRA, E. A. A (in) sustentabilidade da indústria da mineração. **Estação Científica (UNIFAP)**, Macapá, v. 2, n. 2, p. 1-15, 2011.
- 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](http://www.ecsb2007.ufba.br/layout/padrao/azul/ecsb2007/anais/st2_DO%20LOCAL%20AO%20GLOBAL.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2017.