

## A GOVERNANÇA DE TERRITÓRIOS COM MINERAÇÃO

**ALEX JOSE DE ALMEIDA**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

### **Resumo**

O objetivo desse ensaio acadêmico é apresentar e definir a governança de territórios. Para isso serão apresentados e detalhados os conceitos individuais de governança e território. Também serão discutidas as parcerias entre setores, com aquelas tão frequentes na reparação do território estudado. O rompimento da barragem de rejeitos da empresa Vale S.A. na região do córrego do feijão em Brumadinho, ocorreu em 25 de janeiro de 2019 e foi considerado o maior desastre no ambiente de trabalho na história do Brasil, sendo também um dos maiores desastres ambientais da mineração do país.

### **Palavras Chave**

Governança, Territórios, Mineração

### **Agradecimento a órgão de fomento**

Somos grato à PUC Minas, CAPES e Fapemig pelo apoio/fomento à pesquisa.

# A GOVERNANÇA DE TERRITÓRIOS COM MINERAÇÃO

## RESUMO

No dia 25 de janeiro de 2019 ocorreu o rompimento da barragem de rejeitos de mineração da empresa Vale S.A. em Brumadinho/MG e foi considerado o maior desastre no ambiente de trabalho na história do Brasil, além de ocasionar impactos ambientais e sociais consideráveis na região. Devido à extrema relevância que esse desastre ambiental de rompimento de barragem de rejeitos ocorrido na indústria minerária no Estado de Minas Gerais possui, foi proposta uma pesquisa que visa avaliar se o modelo de reparação e as práticas adotadas se aproxima das bases teóricas relacionadas à governança de territórios com mineração. Considera-se que o entendimento das ações e das medidas propostas no âmbito da governança da reparação dos impactos socioambientais ocasionados pelo desastre de Brumadinho/MG demandam formas multidisciplinares de se pensar. O presente trabalho é um recorte, em formato de ensaio acadêmico, do resultado do levantamento bibliográfico realizado para o desenvolvimento do trabalho. Assim, as informações aqui apresentadas são fundamentais para a montagem dos instrumentos de pesquisa, bem como para a posterior etapa de análise dos dados, bem como de discussão a luz da literatura existente. Sobretudo, ao final do estudo, pretende-se desenvolver uma análise apontando oportunidades e desafios na governança de territórios com mineração, bem como caminhos para futuras pesquisas.

**Palavras – chave:** Governança; Territórios; Mineração; Desastre.

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desse ensaio acadêmico é apresentar e definir a governança de territórios. Para isso serão apresentados e detalhados os conceitos individuais de governança e território. Também serão discutidas as parcerias entre setores, com aquelas tão frequentes na reparação do território estudado.

O rompimento da barragem de rejeitos da empresa Vale S.A. na região do córrego do feijão em Brumadinho, ocorreu em 25 de janeiro de 2019 e foi considerado o maior desastre no ambiente de trabalho na história do Brasil, sendo também um dos maiores desastres ambientais da mineração do país. Nesse aspecto, ficando atrás apenas do rompimento da barragem da empresa Samarco em Mariana/MG (G1, 2019).

Esse desastre ambiental da empresa causou a morte de centenas pessoas e o desaparecimento de outras, sendo que algumas delas não foram encontradas até os dias de hoje. De acordo com os parâmetros técnicos, a barragem rompida era classificada como de “baixo risco” pela empresa, a qual tinha o objetivo de acumular rejeitos de uma mina de ferro. Até o momento, equipes dos bombeiros continuam as buscas por 3 (três) pessoas desaparecidas, em um trabalho incansável e sempre admirado pela sociedade (G1, 2023).

Esse desastre ambiental ficou marcado na história da sociedade por causa do seu impacto social, uma vez que parte da cidade de Brumadinho/MG depende do empreendimento para geração de

empregos, impostos e serviços. Também será lembrado por causa do impacto ambiental, uma vez que toneladas de rejeitos de mineração foram lançados no córrego do feijão e no rio Paraopeba, e pelo impacto econômico, levando ao fechamento de comércio, prejuízos financeiros para a empresa menores na região, terceirizadas, entre outros (Teixeira *et al.*, 2020).

Ao longo do trabalho, será utilizada a nomenclatura de “desastre” para o evento ocorrido, o qual é definido na literatura por:

*“...desastre é caracterizado por uma interrupção grave do funcionamento de uma comunidade ou sociedade que gera perdas humanas e/ou significativas perdas materiais, econômicas ou ambientais” (Gomes et al., 2022).*

O termo “Governança da Reparação” é utilizado como norteador do entendimento das diversas práticas e interações entre os setores envolvidos como o poder público, a iniciativa privada e o Estado, além de considerar a própria atuação da sociedade civil, se organizando em grupos, lideranças ou mesmo se fazendo representada por movimentos sociais. Em uma pesquisa as bases *Scopus* e *Web of Science* por artigos que abordam o termo “Governança da Reparação”, em português, ou “*Reparation Governance*”, em inglês, não foram encontrados trabalhos publicados que consideram esse termo como norteador da discussão. No entanto, individualmente, as palavras “Governança” e “Reparação” encontram-se presentes em diversos artigos que tratam do desastre ocorrido em Brumadinho/MG, bem como do desastre ocorrido em Mariana/MG, esse último, ocorrido no ano de 2015.

Sobre o desastre de Mariana, o trabalho de Losekann & Milanez (2021), aborda diretamente os dois conceitos, indicando como a demanda por participação modificou a estrutura da governança inicialmente proposta para lidar com a reparação dos impactos causados pelo rompimento da barragem. Os autores argumentaram, criticamente, que foi criado um sistema híbrido de governança, que se mostrou excessivamente lento, altamente ineficiente e impossibilitados de atender as principais demandas dos atingidos.

Territórios com mineração tem sido centro de estudos e debates, com dificuldades visíveis e recorrentes de diálogos entre os atores (Owen & Kemp, 2012). Esses autores abordam os desafios enfrentados pelas comunidades locais, empresas mineradoras e outras partes interessadas, como o governo, enfrentam na negociação de acordos em torno de riscos e benefícios associados a extração mineral.

Milanez *et al.* (2021) comentam que na sequência de um grande desastre não há tempo para um “desenho racional” das medidas propostas para a recuperação e as decisões são elaboradas, testadas e adaptadas simultaneamente. Nesse contexto, é necessário avaliar como as ações aplicadas no âmbito da governança da reparação estão sendo observadas pelos diversos atores ligados ao território, verificando se os modelos propostos tem consonância com as bases teóricas do campo da Sustentabilidade. Dado esse cenário, parte-se da premissa de um pressuposto no qual podem

existir falhas na governança da reparação e que determinados resultados a serem encontrados pode não estarem totalmente alinhados com as bases teóricas de referência.

O trabalho de Milanez *et al.* (2021), que discute os desafios existentes na governança dos desastres socioambientais ocorridos em Minas Gerais na última década (Mariana e Brumadinho), identificou alguns aspectos específicos para explicar lacunas existentes nos processos participativos de reparação de territórios: as relações de poder, o papel do setor público, o *timing* do processo e o acesso à informação e representação. Nos eventos estudados, os autores discutem que existe o perigo de esses processos de recuperação se “perderem na participação” e entregar resultados abaixo do ideal.

A participação das mais diferentes partes interessadas, incluindo visões obtidas a partir da sociedade civil também serão buscadas no presente estudo, verificando a efetiva participação desses atores nas ações de reparação e a percepção dos resultados obtidos.

Entre as lacunas de conhecimento existentes na literatura, destaca-se a necessidade de novos estudos incluindo perspectivas integrativas, uma vez que aprender com desastres podem fornecer discussões mais amplas de como se evitar futuros eventos ou, pelo menos, reduzir o sofrimento causado por eles (Milanez *et al.*, 2021).

Nesse contexto, diversos atores estão envolvidos no processo de reparação do território de Brumadinho/MG, com importante atuação do Estado, incluindo aqui os poderes municipal, estadual e federal, com suas políticas e direcionamentos acerca da gestão da governança da reparação. Nesse contexto, também se insere a atuação do Ministério Público, órgão de domínio do Estado.

A iniciativa privada, liderada pelas empresas responsáveis pelas operações minerárias, também atua de maneira direta no contexto da reparação, executando ações definidas em acordos, em iniciativas próprias e/ou mesmo efetuando os pagamentos associados, esses últimos, seja via judicial ou mesmo em acordos formais e informais. Ao mesmo tempo, espera-se um cenário na qual a empresa busca a melhoria de sua marca, tentando alcançar maiores índices de Sustentabilidade e legitimar sua atuação no território, mesmo envolvidas em cenário de conflito, conforme é criticamente discutido em Banerjee (2017), em uma visão mais ampla para a indústria extrativista.

A sociedade civil também se organiza para acompanhar e lutar em movimentos de resistência à atividade minerária, representadas por Organizações não Governamentais (ONGs), lideranças comunitárias e por iniciativas individuais, podendo ser considerado o mais importante ator no processo de governança de Brumadinho/MG.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO E DISCUSSÃO**

Governança é considerado um conceito ainda impreciso, muitas são suas definições e extensa é a literatura que trata do tema (Cançado *et al.*, 2013; Marques, 2013). O conceito de governança é de difícil definição, trazendo uma ideia de regulação coletiva (Finkelstein, 1995), podendo significar

os mais diversos fenômenos sociais e atividades, assumindo várias “cores”, a depender do contexto no qual é empregada (Ezzamel & Reed, 2008). Para se ter uma ideia da abrangência do tema, o trabalho de Kooiman (1999), enumerou doze definições distintas para o termo.

É uma tarefa difícil elaborar uma definição única de governança, já que ela está associada ao contexto utilizado e ao recorte teórico adotado (Gomes & Merchán, 2017). Na literatura são encontrados diferentes usos, os quais citam-se as seguintes vertentes como aquelas principais obtidas a partir dos trabalhos de Kooiman (1999) e Rhodes (1996): (i) Estado mínimo = quando a governança é utilizada para entender a forma de intervenção estatal; (ii) Governança Corporativa = forma como as organizações são geridas e controladas; (iii) Nova Administração Pública (também chamada de *New Public Management*) = trata-se de um modelo de administração pública baseada em métodos da administração privada, voltado para melhores resultados; (iv) Boa Governança = forma como o poder é exercido por um país a serviço do desenvolvimento, considerando os recursos econômicos e culturais; (v) Sistema Sócio-Cibernético = a governança que surge como resultado de um sistema sócio-político; (vi) Redes auto-organizadas = gerenciamento de redes que desenvolvem suas próprias políticas e moldam seus ambientes (Kooiman, 1999; Rhodes, 1996).

A governança também pode ser classificada em acordo com a sua perspectiva epistemológica, indicando que o conceito não depende apenas do campo de estudo, mas também de qual aproximação epistemológica ela se aproxima, sendo um conceito também filosófico segundo o trabalho de Ezzamel & Reed (2008). Esses autores apresentam então três definições para a governança segundo a lógica epistemológica, sendo: racional = quando trata das transações e organizações, ou seja, do intercâmbio econômico e dos mecanismos formais; Governamentalidade = quando os governos se esforçam para gerenciar a expansão das populações; e Institucionalista = quando foca em normas e mecanismos de regulação.

Em uma análise específica para a América Latina, o trabalho de Marques (2013), apresenta seu conceito de governança, especialmente com discussões abordando as complexidades brasileiras. O trabalho indica que a literatura latino-americana incorporou o conceito de governança com vários significados diferentes, sendo utilizado para descrever: (i) a eficiência do Estado, alcançada por meio das reformas do Estado; (ii) Processos participativos nas políticas públicas, entendidas como democracia local e deliberativa. Para ambos os conceitos, o autor discute que a governança é uma alusão a um governo bom, eficiente, democrático e horizontal, independentemente das maneiras pelas quais esses elementos podem ser definidos. Em seu conceito ideal, o autor indica que a governança deve incorporar boas e más ações governamentais, bem como instituições, atores e as redes que os unem. Nessas redes devem ser inclusos os relacionamentos formais e informais.

Para Marques (2013), o conceito de governança é então definido como o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais operando dentro do processo de formulação de políticas e inserido em configurações institucionais específicas. Baseado nesse conceito, o autor identifica e discute, pelo menos, quatro amplos padrões de governança, os quais coexistem uns com os outros e envolvem características diferentes entre si, como sua organização de atores, graus de isolamento do Estado, responsabilidade e participação de especificidades institucionais. Os padrões de desafios que agregam características semelhantes de governança

identificados no estudo indicado foram: (i) políticas de grandes infraestruturas, (ii) serviços urbanos, (iii) grandes projetos; e (iv) aplicação diária dos regulamentos de uso do solo e construção.

Por sua vez, o termo território tem a ver com poder, não considerando aqui o poder político, considerando o poder no sentido de dominação e apropriação (Haesbaert, 2007). Nesse sentido, é entendido que o território está dominado nesse tipo de relações, desde a dominação político-econômica, considerada mais “concreta” e “funcional” até uma apropriação mais subjetiva e/ou cultural-simbólica (Haesbaert, 2004). Para Dallabrida (2020), território é o espaço de vida das pessoas, onde elas estabelecem suas relações com outros indivíduos e com espaço em sua volta, o qual o autor abrange o seu meio físico e ambiental. O território, em uma perspectiva de “espaço-tempo vivido” é sempre múltiplo, diverso e complexo, bem diferente da lógica capitalista de território unifuncional (Haesbaert, 2007). O que define a abrangência de um território, na prática, é a abrangência de certas relações sociais com um determinado meio socioeconômico-cultural, ou seja, o tamanho do território varia de acordo com a abrangência das relações existentes (Dallabrida, 2020). Por exemplo, Saquet (2015), apresenta seu conceito sobre território a luz de uma construção social, histórica e relacional, considerando que o mesmo está sempre vinculado ao processo de apropriação e dominação do espaço, considerando sempre as pessoas que nele residem, bem como as suas atividades produtivas, os saberes, costumes, tradições e história.

Haesbaert (2003), agrupa a concepção de território em três vertentes:

- Jurídico-política = a mais utilizada, quando o território é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, na maioria das vezes, entendido como o poder do Estado;
- Cultural = foco na dimensão simbólico-cultural, visão mais subjetiva, na qual o território é visto como produto da apropriação de um grupo sobre seu espaço;
- Econômica = visão menos difundida, a qual enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas, considerando aqui o embate entre classes sociais e relações capital-trabalho.

Na prática, os recortes espaciais de território podem ser diversos, desde municípios, regiões político-administrativa, uma mesorregião, ou mesmo até uma parte de um desses recortes, conforme discutido em Dallabrida (2020). Por outro lado, esse mesmo autor indica que nem todos os recortes espaciais podem ser chamados de território, alguns deles são apenas agrupamentos sem estabelecerem relações de confiança, sem se sentirem unidos por interesses em comum, sendo o histórico de objetivo em comuns, um dos fatores que definem o mesmo.

Também é importante discutir a distinção entre os conceitos de território e territorialidade, essa última, inicialmente associada à dimensão cultural do território, conforme é discutido em Haesbaert, 2007. Ainda, esse autor discute seu ponto de vista sobre territorialidade, indicando que se trata também de uma visão imaterial, enquanto uma “imagem” ou símbolo de um território, podendo até ser utilizando como uma estratégia político-cultural, como em uma estratégia religiosa, por exemplo, de uma chamada terra prometida.

Haesbaert (2007), como conclusão de sua revisão teórica sobre territorialidade, apresenta as seguintes definições:

- Territorialidade em um enfoque mais epistemológico: teórico, a depender do conceito de território proposto;
- Territorialidade em um sentido mais ontológico:
  - Materialidade = relacionado ao espaço material;
  - Imaterialidade = relacionado à identidade territorial;
  - “espaço vivido” = conjuga a materialidade e a imaterialidade.

Também menciona o processo de concertação social e tomada de decisão sobre o território chamado de gestão de território envolvendo atores sociais, econômicos e agentes governamentais de determinado recorte territorial, com vistas à definição de seu futuro (Dallabrida, 2020), o que pode ser compreendido dentro de uma governança já definida.

Segundo Oliveira (2016), a chamada governança de territórios é um modo de analisar a forma na qual os autores unem suas forças para solucionar questões locais e regionais, não focada apenas no aspecto governamental. A governança territorial pode ser percebida como uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial (Dallabrida, 2020). Gentil *et al.* (2019), argumentam que a relação entre os atores sociais e instituições moldam as diferentes formas de governança, com reflexos no processo de desenvolvimento e mesmo podendo causar benefícios ou conflitos. Ainda, a governança de territórios constitui uma possibilidade de compreender ações de planejamento e de gestão de dinâmicas territoriais em uma perspectiva colaborativa e democrática (Dallabrida, 2015).

Entre as interrelações do conceito de território, o trabalho de Cançado *et al.* (2013), propõe uma aproximação entre os conceitos de governança territorial e gestão social. Os autores destacam a atração entre os adjetivos “social” e “territorial”, compreendendo território como espaço das relações sociais entre agentes, os quais, pela sua natureza e características, tornam o contexto da gestão dotado de especificidade. Ainda, eles indicam que ambas as perspectivas convergem para a necessidade da promoção de concertação social a partir de arranjos contendo mais atores, no entanto, sendo que a função de organização e a ação do Estado e da Sociedade Civil ainda permanecem em debate. Para concluir seus argumentos, os autores propõem um quadro contendo a relação entre os conceitos de gestão social e governança territorial, o qual pode ser útil para o entendimento das questões ligadas ao trabalho aqui desenvolvido (**Quadro 1**). Porém, aproximações não implicam em equivalência dos conceitos e, talvez, nas arestas estejam as potencialidades não realizadas e, logo, as fontes de desenvolvimento mútuo para os conceitos (Cançado *et al.*, 2013).

Quadro 1 – Relações entre os conceitos de Gestão Social e Governança.

| Aproximações<br>entre<br>os conceitos | Governança  | Territorial   |
|---------------------------------------|---|---|
| <b>Gestão</b>                         | Fonte de desenvolvimento mútuo considerando a multiescalaridade e as ênfases trocadas nas polaridades de Estado (governança) e Sociedade (gestão)                             | Em cada território há um conjunto específico de atores, cuja natureza e características condicionam as relações e as possibilidades de realização plena da democracia deliberativa  |
| <b>Social</b>                         | As relações entre atores autônomos requerem uma nova prática decisória e gerencial para a concepção e realização de interesses coletivos e o controle mútuo da ação conjunta. | Território representa um espaço de relações sociais diversas e específicas. É um espaço de interação entre atores de interesses localizados e nem sempre convergentes, o que exige processos permanentes de concertação social. |

**Fonte:** Caçado *et al.*, (2013).

Dentro do contexto da governança é inegável a participação da sociedade civil, seja para colaborar para a disponibilização e democratização de informações públicas, fomento a transparência, prestação de contas e mesmo sua efetiva participação (Cáceres, 2014). A partir da atuação do poder do Estado, o trabalho de Tantivess & Walt (2008), também ilustrou a importantes contribuições de redes não estatais no processo de governança. Esses autores, em um estudo na área da saúde desenvolvido na Tailândia, concluíram que enquanto o estado dominava o processo, atores não estatais desempenharam papéis extremamente importantes. O processo de governar e implementar políticas tornou-se mais amplo e complexo com o advento da sociedade em rede, vez que a sociedade passou a se estruturar de diferentes formas e articular sua participação nas políticas públicas (Tantivess & Walt, 2008).

A sociedade civil pode desempenhar vários papéis anteriormente restritos ao Estado na provisão de políticas, inclusive as ambientais e que, portanto, seria uma alternativa à incapacidade operacional dos governos na promoção do desenvolvimento sustentável (Morales, 1999; Pereira & Grau, 1999). No entanto, achar que a sociedade consegue se organizar efetivamente e eficientemente frente aos desafios, sobre a administração pública e a iniciativa privada pode frustrar a expectativa.

O trabalho de Milanez *et al.* (2021), que analisa os desafios existentes na governança dos desastres socioambientais em Mariana/MG e Brumadinho/MG, identificou alguns aspectos específicos para explicar as lacunas existentes nos processos participativos populares de reparação dos territórios: as relações de poder, o papel do setor público, o *timing* do processo e o acesso à informação e representação. No evento estudado, os autores discutem que existe o perigo de esses processos de recuperação se “perderem na participação”, entregando resultados abaixo do ideal. Fra.Paleo (2015) discute a importância da participação popular desempenha na formação de respostas institucionais e na prevenção e mitigação de desastres.

Para entender o papel da iniciativa privada na governança do território é necessário, inicialmente, recorrer as ideias apresentadas por Lévesque (2007), o qual indica a necessidade de romper com a ideia de que as atividades econômicas, incluindo a iniciativa privada, se resumem apenas em trocas mercantis. Segundo o autor, é necessário ampliar o entendimento das formas de relacionamento e de interação entre atores e incluir as atividades não mercantis e não monetárias presentes nas relações.

Um campo de estudo atual trata da organização da sociedade em múltiplos atores que se unem para enfrentar problemas sociais difíceis e alcançar resultados benéficos para a comunidade, incluindo relações intersetoriais que abrange a iniciativa privada, organizações sem fins lucrativos e filantropias, a mídia, a comunidade e governo (Bryson *et al.*, 2006). A colaboração entre diversos setores da economia já foi entendida pela literatura como desejável e necessária para resolver diversos desafios da gestão pública (Agranoff & McGuire, 2003), embora é considerado que o estabelecimento dessas relações é uma tarefa difícil (Bryson *et al.*, 2006). Austin & Seitanidi (2012), discutem que as parcerias entre os setores têm como um dos principais impactos a criação em conjunto de recursos pelas organizações participantes, através de processos de engajamento, intercâmbio de conhecimento e aprendizado inter-organizacional.

Essas parcerias surgem, entre outros motivos, devido às limitações do Estado em fornecer bens e serviços públicos de maneira adequado ou mesmo pela incapacidade de sozinho resolver questões complexas de ordem social, motivando a instauração de programas alternativos, motivando a participação de atores da sociedade civil, do próprio Estado e de diversos setores privados lucrativos e sem fins lucrativos na condução de bens e serviços públicos (Bier *et al.*, 2010). Além disso, a literatura indica que essas parcerias podem ser estabelecidas pela demanda por serviços públicos, busca pelo aumento da eficiência operacional (Kolk, Dolen & Vock, 2010). Esse contexto está voltando a construção de um novo paradigma discutido por Sousa Santos (2006), demonstrando a relevância e necessidade de relações de cooperação e colaboração entre os diferentes atores sociais, com a sociedade e governo trabalhando em conjunto para definir prioridades nas políticas públicas.

Nesse sentido, as parcerias podem ser entendidas como relações dinâmicas, baseadas em metas e objetivos acordados, em um entendimento e organização da divisão do trabalho compartilhado de acordo com cada potencialidade (Brinkerhoff, 2002).

O referido trabalho de Bryson *et al.* (2006), dedica a discussão sobre a colaboração intersetorial necessária para resolver problemas públicos complexos. Com base em uma revisão da literatura sobre colaboração entre setores da sociedade, o artigo apresenta seu aprofundamento em torno das condições iniciais que afetam a formação, processo, componentes estruturais e de governança, restrições e contingências, resultados e questões de responsabilidade presentes nessas relações. Segundo os autores, a colaboração intersetorial ocorre por vários motivos, sendo discutido que se vive em um mundo de poder compartilhado em que muitos grupos e organizações estão envolvidos ou afetado por, ou tem alguma responsabilidade parcial para agir em desafios públicos. Além disso, os autores discutem que essas parcerias podem ocorrer em resposta a críticas da falta de eficácia do governo quando age por conta própria.

O trabalho de Selky & Parker (2005), em uma tentativa de classificar as parcerias entre setores em tipologias distintas, apresenta uma divisão das parcerias em “arenas” de ocorrência das relações entre os atores, sendo propostos os seguintes agrupamentos:

— Arena 1 = Parcerias entre organizações sem fins lucrativos (como ONGs) e a iniciativa privada que abrangem questões e causas sociais. Eles tendem a se concentrar em questões ambientais e em iniciativas de desenvolvimento econômico, também abordando questões de saúde, equidade e educação;

— Arena 2 = Representa as parcerias entre governos e a iniciativa privada. A forma principal aqui é a parceria público-privada. Essas parcerias tendem a não se concentrar diretamente em questões sociais ou causas, mas no desenvolvimento de infraestrutura e de serviços públicos, como água e eletricidade que possuem implicações sociais importantes.

— Arena 3 = Representa as parcerias entre governos e organizações sem fins lucrativos. Esse tipo abrange parcerias para a terceirização de serviços públicos e abordagens de políticas do terceiro setor. Os estudos nessa área tendem a se concentrar no desenvolvimento do trabalho e no bem-estar.

— Arena 4 = Representa parcerias que envolvem atores dos três setores. Esta arena se concentra em projetos multissetoriais nacionais ou internacionais de larga escala. Os estudos nessa área tendem a se concentrar no desenvolvimento econômico e comunitário, serviços sociais, preocupações ambientais e de saúde.

O trabalho de Bryson *et al.* (2006), apresenta um item estruturado para categorizar a literatura sobre colaborações intersetoriais, incluindo discussões sobre as condições iniciais para o seu estabelecimento, dimensões do processo, dimensões estruturais e de governança, contingências e restrições, resultados e responsabilidade problemas. Nesse caso, 22 proposições extraídas da literatura para o estabelecimento das relações são apresentadas, relacionadas ao sucesso e aos resultados das mesmas. Essas proposições podem ser úteis no estudo do território aqui analisado, observando se essas proposições são observadas no contexto da governança estabelecida. As proposições indicadas no artigo supracitado são consolidadas no **Quadro 2**, abaixo:

Quadro 2 – Proposições relativas ao estabelecimento de relações intersetoriais, adaptado de Bryson *et al.* (2006).

| <b>Número</b> | <b>Proposição</b>   |
|---------------|---|
| 1             | Como todo relacionamento entre organizações, as colaborações intersetoriais são mais propensas a se formarem em ambientes turbulentos. Em particular, a formação e a Sustentabilidade das colaborações intersetoriais são afetadas por forças motrizes e restritivas na competição entre ambientes institucionais.                |
| 2             | Os formuladores de políticas públicas são mais propensos a tentar a colaboração intersetorial quando acreditam que os esforços separados de diferentes setores para resolver um problema público falharam ou provavelmente falharam, e as falhas reais ou potenciais não podem ser resolvidas pelos setores atuando isoladamente. |

| <b>Número</b> | <b>Proposição</b>  |
|---------------|--|
| 3             | As colaborações intersetoriais possuem mais chances de sucesso quando um ou mais links do mecanismo, como patrocinadores poderosos, acordo geral sobre o problema, ou redes, estão em vigor no momento de sua primeira formação.   |
| 4             | A forma e o conteúdo de acordos iniciais de colaboração, bem como os processos usados para formulá-los, afetam os resultados do trabalho da colaboração.   |
| 5             | As colaborações intersetoriais possuem mais chances de sucesso quando têm patrocinadores comprometidos e eficazes em muitos níveis, os quais fornecem informações formais e liderança informal.  |
| 6             | As colaborações intersetoriais possuem mais chances de sucesso quando estabelecem - com partes interessadas internas e externas - a legitimidade da colaboração como forma de organização, como uma entidade separada e como uma fonte de interação confiável entre os membros.  |
| 7             | As colaborações intersetoriais possuem mais chances de sucesso quando a construção de confiança das atividades (como o fomento de atividades intersetoriais e entendimento intercultural) é contínua.  |
| 8             | Considerando que conflito é comum em parcerias, as colaborações intersetoriais possuem mais chances de sucesso quando os parceiros utilizando recursos e táticas para igualar o poder e gerenciar conflitos de forma eficaz.   |
| 9             | As colaborações intersetoriais possuem mais chances de sucesso quando combinam planejamento deliberado e emergente; deliberar planejamento é mais enfatizado em colaborações obrigatórias e o planejamento emergente é mais enfatizado em colaborações não obrigatórias.   |
| 10            | As colaborações intersetoriais possuem mais chances de sucesso quando seu planejamento faz uso de análises de partes interessadas, enfatiza a capacidade de resposta às principais partes interessadas, usa o processo para construir a confiança e a capacidade de gerenciar conflitos e se baseia em competências dos colaboradores. |
| 11            | A estrutura colaborativa é influenciada por fatores ambientais, como estabilidade do sistema e a colaboração em um propósito estratégico.  |
| 12            | A estrutura colaborativa é susceptível de se alterar ao longo do tempo por causa da complexidade do ambiente local.  |
| 13            | A estrutura de colaboração e a natureza das tarefas executadas são capazes de influenciar a eficácia da colaboração geral.   |
| 14            | Mecanismos de governos formal e informal são susceptíveis de influenciar a eficácia da colaboração.  |
| 15            | Colaborações envolvendo níveis de atividades de planejamento, provavelmente, envolvem a maior parte das negociações, seguidas de colaborações focadas em parcerias de nível administrativo e parcerias de prestação de serviços.   |
| 16            | As colaborações intersetoriais possuem mais chances de sucesso quando elas são construídas em recursos e táticas para dialogar com desequilíbrios de poder e tensões.  |
| 17            | Competições são prováveis dentro de colaborações intersetoriais e podem influenciar significativamente até que ponto as colaborações podem chegar a um acordo sobre elementos essenciais do processo, estrutura, governança e em resultados desejados.   |

| <b>Número</b> | <b>Proposição</b>  |
|---------------|--|
| <b>18</b>     | As colaborações intersetoriais são mais propensas a criar valor público quando são construídas com indivíduos e organizações de interesses próprios e nas características de cada setor, enquanto encontram maneiras de minimizar, superar ou compensar as deficiências e fraquezas de cada um deles.  |
| <b>19</b>     | As colaborações intersetoriais são mais propensas a criar valor público quando elas produzem efeitos positivos de primeira, segunda e terceira ordem.  |
| <b>20</b>     | Colaborações intersetoriais possuem maior probabilidade de criar valor público quando elas são resilientes e se envolvem em reavaliações regulares.  |
| <b>21</b>     | As colaborações intersetoriais possuem mais chances de sucesso quando elas possuem um sistema de prestação de contas que rastreia entradas, processos e resultados; usam uma variedade de métodos para coletar, interpretar e utilizar dados; e utilizam um sistema de gerenciamento de resultados baseado em fortes relações com as principais políticas e profissionais constituintes. |
| <b>22</b>     | A expectativa normal de sucesso será muito difícil de alcançar em colaborações intersetoriais.   |

Na prática, os resultados discutidos no trabalho de Bier *et al.* (2010) demonstraram a possibilidade de reconfigurar a realidade social, propondo a coprodução de bens locais em parceria entre os setores da sociedade civil, iniciativa privada e Estado, como uma alternativa para a criação de um novo modelo institucional de realização conjunta do bem comum.

O campo de estudo das parcerias entre setores não é isento de críticas e questionamentos. Alguns estudos concluíram que esse tipo de colaborações é complexo, lento para produzir resultados e não é garantido a sua entrega de sinergias e vantagens (Huxham & Vangen 2005; McGuire & Agranoff 2011; O'Leary & Bingham 2009).

Quando se trata da governança em territórios com atividades minerárias, uma parte da literatura indica que existe uma noção distorcida de supostos benefícios no desenvolvimento econômico e social, tão difundido pelo setor privado (Rasul & Sharma, 2014). No cenário nacional e internacional, a mineração é considerada uma “*atividade fundamental para o desenvolvimento econômico e social, tendo em vista que os minerais são essenciais para a vida moderna*”, conforme discutido na Conferência Rio + 10, realizada de 26 de maio a 29 de agosto de 2002, em Johannesburgo e incluído no seu documento final (CGEE, 2002). A mineração, principalmente em pequenos municípios e áreas rurais, impacta diretamente na dinâmica social, política e econômica, além da degradação ambiental e aumento da desigualdade econômica, criando um dilema entre o desenvolvimento e o aumento da “*minero-dependência*” (Coelho, 2012; Coelho 2017). Questiona-se aqui como o governo, as empresas e a comunidade se relacionam com as oportunidades oferecidas pela atividade mineradora e na busca pela resolução dos conflitos decorrentes. A “*minero-dependência*” não trata apenas da dependência da atividade mineradora na ótica econômica, trata também do poder de sedução, desenvolvimento socioemocional, afetivo e cultural em detrimento de um futuro de modernização, porém, ainda não vivenciados pelos territórios (Coelho, 2012; Coelho 2017). Milanez *et al.* (2021), discutem que existe um grande déficit de confiança entre os legados da indústria minerária e das comunidades do entorno na América Latina, gerando um grave desafio de governança na gestão desses territórios. Nesse caso, entende-se que

esse desafio é agravado, especialmente no contexto da indústria minerária do Estado de Minas Gerais, ou seja, após dois desastres socioambientais de expressiva significância.

Ainda no contexto da governança de territórios com mineração, o trabalho de Lima *et al.* (2022) apresenta uma crítica ao modelo de governança da mineração no Brasil, aproximando a abordagem utilizada pelas empresas a uma prática neoliberal. Os autores indicam que a recorrente proposição de ações sociais, de caráter gerencial, conduzida por empresas e/ou suas fundações na região onde operam suas atividades, visa a ampliar a hegemonia dessas empresas a partir da valorização de suas imagens, ao mesmo tempo que elas despoltizam e subtraem, das sociedades locais, sua capacidade participativa e transformadora. Ainda, é discutido que essas ações se materializam no chamado “investimento social privado”, concluindo a discussão, incluindo o modelo adotado pelas empresas brasileiras na chamada “governança neoliberal”.

Ainda no tocante a gestão de territórios com mineração, no entanto, agora relacionado a gestão após desastres socioambientais, é importante mencionar que os mesmos constituem um teste a resiliência das empresas e de instituições do governo (Milanez *et al.*, 2021), no que tange a governança das remediações. As décadas passadas foram marcadas por um grande número de desastres (Cutter, 2020), aumentando o desafio no que tange a proposição de medidas de reparação. Desastres industriais possuem maior ação humana associada à sua prevenção e remediação, além de serem um teste de resiliência humana e ecológica ao demandarem um conjunto complexo de escolhas para a restauração das atividades após a sua ocorrência (Milanez *et al.*, 2021).

### **3 CONCLUSÃO**

Finalmente, buscando fechar o presente estudo e sumarizar os diversos conceitos apresentados, é importante mencionar que o ensaio acadêmico apresentado teve como foco apresentar os conceitos de Governança, Território, Governança de Territórios, bem como Parcerias Intersetoriais, importantes para compreender a gestão das ações após o desastre de Brumadinho/MG. Esses conceitos serão importantes para entender a configuração proposta para a gestão das medidas de reparação, na continuação da agenda de pesquisa proposta. Nesse sentido, trabalhamos com a definição de Governança a qual considera o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por laços formais e informais operando dentro do processo de formulação de políticas e inserido em configurações institucionais específicas (Marques, 2013). Por sua vez, o Território é o espaço de vida das pessoas, onde elas estabelecem suas relações com outros indivíduos e com espaço em sua volta, abrangendo o meio físico e ambiental (Dallabrida, 2020). Assim, a Governança de Territórios é um modo de analisar a forma na qual os autores unem suas forças para solucionar questões locais e regionais, não focada apenas no aspecto governamental (Oliveira, 2016). Nesse espectro, emergem parcerias entre setores que são as relações dinâmicas, baseadas em metas e objetivos acordados, em um entendimento e organização da divisão do trabalho compartilhado de acordo com cada potencialidade (Brinkerhoff, 2002).

### **4 Referências**

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. (2003). Collaborative Public Management: New strategies for local governments. Washington, DC: *Georgetown University Press*.

AUSTIN, J. E.; SEITANIDI, M. M. (2012). Collaborative value creation: A review of partnering between nonprofits and businesses - Part 1. Value creation spectrum and collaboration stages. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, n. 41, v. 5, 726-758 p.

BANARJEE, S. B. (2017). Transnational power and translocal governance: The politics of corporate responsibility. *Human Relations*. v. 71, n. 6. p. 796-821.

BIER, C. A.; FEUERSCHUTTE, S. G.; SCHMITZ, L. C.; BOUSFIELD, R.; SIMM, T. A.; PENA, F. T. (2010). Sociedade, empresa e governo: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa. *Caderno EBAPE.BRAZIL*, v.8, n.4.

BRESSER PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. (1999). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. O público não-estatal na reforma do Estado. *Rio de Janeiro*: FGV. p. 15-47.

BRINKERHOFF, J.M.; BRINKERHOFF, D.W. (2002). Government-nonprofit relations in comparative perspective: evolution, themes, and new directions. *Public Administration and Development*, v. 22, n. 1, p. 3-19.

BRYSON, J. M., CROSBY, B. C.; STONE, M. M. (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations. *Public Administration Review*, n. 66 (special issue): 44-55 p.

CÁCERES, P. (2014). Planes y programas de metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. In D. Pinheiro, D. Melo & J. Costa (Org.), *Democracia: desafios, oportunidades e tendências*. Florianópolis, SC: *Imaginar o Brasil*.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. (2013). Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 9, n. 3, p. 313 – 353.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. 2002. Relatório preparado para o Projeto BRA/0045 Contrato 2002/001604. *Brasília, DF*.

COELHO, T. P. (2012). Mineração e dependência no quadrilátero ferrífero. *Revista Intratextos*, n. 3, p. 128-146.

COELHO, T. P. (2017). Minério-dependência e alternativas em economias locais. *Versos – Textos para discussão PoEMAS*, v. 1, n. 3, p.1-8, 2017.

CUTTER, S.L. (2020). The Changing Nature of Hazard and Disaster Risk in the Anthropocene. *Annal. Am. Associat. Geographer*. p. 1–9.

DALLABRIDA, V. R. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, v. 215, n. 1 (2.º), p. 304-328.

DALLABRIDA, V. R. (2020). Patrimônio Territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais. In: *Revista Desenvolvimento em Questão*, ano 18, n. 52, p. 12-32.

EZZAMEL, M.; REED, M. (2008). Governance: a code of multiple colours. *Human Relations*, n. 61, v. 5, p. 597-615.

FINKELSTEIN, L. S. (1995). What is global governance? *Global Governance*. n. 1, v. 3, p. 367-372.

FRA.PALEO, U. (2015). Risk Governance. The Articulation of Hazard. *Politics and Ecology*. Springer, Dordrecht.

G1 (2019). Barragem da Vale se rompe em Brumadinho, MG. Recuperado em 07, fevereiro, 2023 de: <https://g1.globo.com/mg/minasgerais/noticia/2019/01/25/bombeiros-e-defesa-civil-sao-mobilizados-para-chamada-de-rompimento-de-barragem-em-brumadinho-na-grande-bh.ghtml>.

G1 (2023). Quatro anos da tragédia em Brumadinho: 270 mortes, três desaparecidos e nenhuma punição. Recuperado em 07, fevereiro, 2023 de: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2023/01/25/quatro-anos-da-tragedia-em-brumadinho-270-mortes-tres-desaparecidos-e-nenhuma-punicao.ghtml>.

GENTIL, P. P. C.; GUIMARÃES, L. O.; PEREIRA, D. C.; DINIZ, A. M.; CKAGNAZAROF, I. B. (2019). Governança territorial e inovação social nos processos de desenvolvimento regional em territórios de mineração: um modelo teórico em construção. *Caderno EBAPE.BR*, v.17, n.3, p. 509-522.

GOMES, G. R. N. S.; MARCHEZINI, V.; SATO, M. (2022). (In)visibilities about the Vulnerabilities of People with Visual Impairments to Disasters and Climate Change: A Case Study in Cuiabá, Brazil. *Intl J Disaster Risk Sci*. n. 13. p. 38-51.

GOMES, M. V. P., & MERCHÁN, C. R. (2017). Governança transnacional: definições, abordagens e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Contemporânea*, n. 21, v. 1, p. 84-106.

HAESBAERT, R. (2007). Concepções de território para entender a desterritorialização. In: SANTOS, M.; BECKER, B. K. (Orgs.). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. 3. ed. Rio de Janeiro: *Lamparina*, 2007. p. 43-71.

HAESBAERT, Rogério; BRUCE, Glauco. (2003). Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: *Bertrand Brasil*. p.166-205.

HUXHAM, C., & VANGEN, S. (2005). *MANAGING TO COLLABORATE: THE THEORY AND PRACTICE OF COLLABORATIVE ADVANTAGE* New York, NY: *Routledge*

KOLK, A.; HONG, P. e VAN DOLEN, W. (2010), «Corporate social responsibility in China. An analysis of domestic and foreign retailers' sustainability dimensions». *Business Strategy and the Environment*, vol. 19, n. 5, p. 289-303.

KOOIMAN, J. (1999). Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management Review*, v. 1, p. 87-92.

LÉVESQUE, B. (2007). Contribuição da nova sociologia econômica para repensar a economia no sentido do desenvolvimento sustentável. *Revista de Administração de Empresas*, v. 47, n. 2, p. 49-60.

LIMA, M. F. L.; FONTES, R. B.; SOUKI, L. G. (2022). Governança neoliberal em territórios minerários: o investimento social privado na RMBH. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 625-645.

LOSEKANN, C., & MILANEZ, B. (2021). Mining disaster in the Doce River: Dilemma between governance and participation. *Current Sociology*.

MARQUES, E. C. (2013). Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. *Braz Polit Sci Rev*. n. 7, v. 3, p. 8-35.

MCGUIRE, M.; AGRANOFF, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, n. 89, v. 2, p. 265-284.

MILANEZ, B., ALI, S. H.; PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. (2021). Mapping industrial disaster recovery: Lessons from mining dam failures in Brazil. *Extractive Industries and Society*, n. 8, v. 2, p. 100900.

MORALES, C. A. (1999). Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais. Aspectos gerais. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org). *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV.

O'LEARY, R.; L. B. BINGHAM (2009). Surprising Findings, Paradoxes, and Thoughts on the Future of Collaborative Public Management Research. In R. O'Leary and L. B. Bingham (eds.), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-First Century*. Georgetown University Press.

OLIVEIRA, E. (2016). Territorial governance across Europe: pathways, practices and prospects. *Regional Studies*, v. 50, n. 11, p. 1943-1944.

OWEN, J.R.; KEMP, D. (2012). Assets, capitals, and resources: Frameworks for corporate community development in mining. *Business and Society*, n. 51, v. 3., p. 382-408.

RASUL, G.; SHARMA, M. (2014). Water, Food, and Energy Nexus in South Asia: Implications for Adaption to Climate Change. *Handbook of Climate Change Adaptation*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. p. 18

RHODES, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667.

SAQUET, M. (2015). Por uma Geografia das territorialidades e das temporalidades: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Editora Consequência.

SOUSA SANTOS, B. (2006). Em busca da cidadania global. Entrevista a Imaculada Lopez, Programa Sem Fronteiras. Disponível em: <  
[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura\\_e.html](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_e.html)>. Acesso em: 30 de maio de 2023.

TANTIVESS, S., & WALT, G. (2008). The role of state and non-state actors in the policy process: the contribution of policy networks to the scale-up of antiretroviral therapy in Thailand. *Health Policy and Planning*, n. 23, p. 328-338.

TEIXEIRA, M. B. M.; RODRIGUES, T. M.; RESENDE, I. M. P.; SILVA, A. J. B.; TEODÓSIO, A. S. S. (2020). Crime & Castigo: narrativas sobre o rompimento da barragem da VALE em Brumadinho. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, v. 7, n. 3, p. 374-405.