

GOVERNO JURÍDICO DO CONFLITO E PILHAGEM NORMATIVA NA MINERAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DA BARRAGEM DE FUNDÃO

Laura Nazaré de Carvalho¹

Resumo

A resposta institucional ao rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em 2015, em Mariana (MG), caracterizou-se por uma profusão de acordos e arranjos híbridos de governança que não lograram produzir uma reparação substantiva, célere e socialmente legítima. Ao contrário, consolidou-se um modelo fragmentado de gestão do conflito, no qual a multiplicação de procedimentos e a linguagem técnica do direito operaram como mecanismos de diluição de responsabilidades e neutralização das demandas dos atingidos. O artigo investiga por que, em contextos periféricos, a normatividade jurídica é operada de forma seletiva, especialmente em grandes desastres ambientais ligados à mineração.

¹ Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2011), licenciada em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2009), bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2007) e Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (2012). Atualmente atua como pesquisadora vinculada ao IESP/UERJ. Email: espec-lauracarvalho@iesp.uerj.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9607819654436383>. Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-4995-7175>

Para tanto, articula as contribuições de Étienne Le Roy sobre juridicidade e multijuridismo, e de Laura Nader e Ugo Mattei sobre pilhagem jurídica, sustentando a hipótese de que, nesses contextos, o direito não falha por incapacidade, mas funciona seletivamente como técnica de governo do conflito. A análise demonstra que, no caso da barragem de Fundão, a fragmentação institucional, a proliferação de acordos e a temporalidade prolongada dos procedimentos não configuram falhas do sistema jurídico, mas mecanismos centrais de um governo jurídico do conflito, orientado à gestão da espoliação e à neutralização das demandas dos atingidos.

Palavras-chave: Mineração; normatividade seletiva; juridicidade.

Abstract

The institutional response to the collapse of the Fundão dam, which occurred in 2015, in Mariana (MG), was characterized by a profusion of agreements and hybrid governance arrangements that failed to produce a substantive, rapid and socially legitimate repair. On the contrary, a fragmented model of conflict management was consolidated, in which the multiplication of procedures and the technical language of law operated as mechanisms for diluting responsibilities and neutralizing the demands of those affected. The article investigates why, in peripheral contexts, legal normativity is operated selectively, especially in major environmental disasters linked to mining. To this end, it articulates the contributions of Étienne Le Roy on legality and multijuridism, and of Laura Nader and Ugo Mattei on legal plunder, supporting the hypothesis that, in these contexts, the law does not fail due to incapacity, but works selectively as a technique for governing conflict. The analysis demonstrates that, in the case of the Fundão dam, institutional fragmentation, the proliferation of agreements and the prolonged temporality of procedures do not constitute flaws in the legal system, but central mechanisms of a legal government of the conflict, oriented towards the management of spoliation and the neutralization of the demands of those affected.

Keywords: Mining; selective normativity; juridicity.

INTRODUÇÃO

A atividade extrativa mineral é uma das principais atividades econômicas historicamente desenvolvidas no Brasil. No entanto, também é objeto de debates importantes sobre seus impactos ambientais e

sociais. Esses impactos ocorrem sobre o território e a população, por conta dos desmatamentos, do deslocamento de populações locais, da destruição de modelos tradicionais de subsistência, da poluição atmosférica, das intervenções em mananciais de abastecimento público e a contaminação de cursos d'água causados pelas atividades que acompanham o percurso desde a exploração dos minérios, passando pela transformação e pelo transporte de seus produtos.

Segundo Garcia (2009), o projeto de desenvolvimento instaurado aqui no Brasil permite que as empresas destruam o meio ambiente e ainda assim recebem apoio do Estado. Para a autora os interesses privados das empresas são mesclados com o “interesse nacional” e a defesa das empresas em conflito com governos e populações de outros países é representada como interesses universais da população brasileira. O projeto de desenvolvimento para o Brasil tenta induzir na sociedade a crença de que para nos estabelecermos no sistema internacional devemos arcar com “qualquer custo”.

Em 5 de novembro de 2015, no distrito de Bento Rodrigues, município de Mariana (MG), ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, pertencente à mineradora Samarco, controlada pela Vale S.A. e pela anglo-australiana BHP Billiton. A empresa, que já atuava há décadas na região, acumulava histórico de violações trabalhistas e ambientais. Uma inspeção da Procuradoria Regional do Trabalho de Minas Gerais, realizada em 2006, havia identificado mais de quarenta infrações, entre elas excesso de jornada, ausência de instalações sanitárias adequadas, iluminação precária nos turnos noturnos e omissão de Comunicações de Acidente de Trabalho (CAT) em casos de adoecimento laboral, resultando em multa e indenizações coletivas (PRT/MG, 2007; BOSSI et al., 2009).

O colapso liberou cerca de 40 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro, que percorreram mais de 680 km ao longo da bacia do Rio Doce até a foz no Oceano Atlântico. O evento vitimou dezenove pessoas, devastou comunidades inteiras, comprometeu

mananciais e ecossistemas e estima-se que afetou diretamente cerca de 2,2 milhões de habitantes em 49 municípios de Minas Gerais e Espírito Santo. Mais do que uma catástrofe ambiental, tratou-se de uma crise institucional que revelou a assimetria entre o aparato normativo do Estado e sua capacidade de regulação de grandes empreendimentos minerários.

Nos anos seguintes, formou-se uma complexa rede de litígios e negociações que envolveu órgãos públicos, comunidades atingidas e as próprias corporações. Em 14 de novembro de 2024, a Justiça Federal, por decisão da juíza substituta Patrícia Alencar Teixeira de Carvalho, absolveu a mineradora Samarco, suas controladoras Vale S.A. e BHP Billiton, e os demais denunciados, sob o argumento de que não foi possível individualizar as condutas que contribuíram diretamente para o rompimento da barragem. O Ministério Público Federal interpôs recurso contra a decisão, ainda pendente de julgamento (JFR/MG, 2024; G1, 2025).²³

Em 2016 foi firmado o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC) entre as mineradoras, a União e os governos de Minas Gerais e Espírito Santo, fixando diretrizes para a recuperação socioambiental e criando a Fundação Renova, entidade privada encarregada de executar os programas de reparação. O TTAC prometia celeridade e participação social, mas rapidamente mostrou-se ineficiente: a lentidão na execução das medidas, a centralização decisória nas empresas e a ausência de controle público efetivo transformaram-no num símbolo da captura corporativa da reparação. As denúncias de não cumprimento das metas ambientais e de marginalização das vítimas multiplicaram-se (MPMG, 2020).

² Fonte: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2025/11/03/mariana-10-anos-ninguem-foi-condenado-por-tragedia-que-matou-19-pessoas-destruiu-comunidades-e-contaminou-rio-doce.ghtml>

³ Fonte: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-14/juiza-absolve-mineradoras-e-executivos-em-acao-penal-pelo-desastre-de-mariana/>

A crise institucional se agravou com o TAC-Governança (TAC-Gov), celebrado em 2018 para substituir parcialmente o TTAC. Embora previsse maior participação social, o novo arranjo manteve a dependência da Renova e a dispersão de responsabilidades entre os entes federativos. Diante da paralisação dos programas e da crescente judicialização, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a intermediar a repactuação do acordo a partir de 2021, culminando em 25 de outubro de 2024 com a assinatura do Novo Acordo Judicial de Reparação, homologado pelo Supremo Tribunal Federal em 6 de novembro de 2024. Esse pacto histórico, avaliado em R\$ 170 bilhões, extinguiu a Fundação Renova e atribuiu ao poder público a coordenação direta das ações, redistribuindo responsabilidades entre União, Estados e municípios. Do montante, R\$ 100 bilhões destinam-se a projetos públicos de recuperação e infraestrutura na bacia do Rio Doce, e R\$ 32 bilhões a obrigações específicas das empresas, como reassentamentos, indenizações individuais e compensações ambientais (STF, 2024).⁴

Ainda assim, o novo acordo não solucionou os impasses estruturais. Em março de 2025, quase metade dos municípios atingidos recusou-se a aderir aos seus termos, denunciando a ausência de consulta às comunidades locais e a subestimação dos danos morais e culturais sofridos por povos indígenas e quilombolas.⁵ Para esses grupos, a reparação econômica não poderia substituir a perda de territórios, modos de vida e vínculos identitários. O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e lideranças como a quilombola Simone Silva, de Barra Longa, expressaram publicamente que “a luta agora é por justiça, não apenas por dinheiro”, revelando a dimensão

⁴ Fonte: <https://www.otempo.com.br/especiais/como-se-fosse-ontem/2025/10/28/novo-acordo-e-concluido-nove-anos-apos-a-tragedia>

⁵ Fonte: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2025/03/07/tragedia-de-mariana-quase-metade-dos-municipios-atingidos-rejeita-adesao-a-acordo-de-reparacao.ghml>

simbólica e política que a tragédia assumiu no imaginário coletivo (ESTADO DE MINAS, 2024).

A resposta institucional ao desastre foi marcada por uma profusão de acordos, instâncias decisórias e arranjos híbridos de governança que não lograram produzir uma reparação substantiva, célebre e socialmente legítima. Ao contrário, consolidaram um modelo fragmentado de gestão do conflito, no qual a multiplicação de procedimentos e a linguagem técnica do direito operaram como mecanismos de diluição de responsabilidades e de neutralização das demandas dos atingidos.

Paralelamente, a judicialização transnacional do caso, com o ajuizamento de ação coletiva contra a BHP Billiton no Reino Unido, expôs de forma aguda as assimetrias entre arenas jurídicas centrais e periféricas. A comparação entre esses espaços revela que o problema não reside apenas na ausência ou na fragilidade de normas, mas na forma como a normatividade moderna é mobilizada, interpretada e operacionalizada em contextos de dependência estrutural.

Este artigo parte da seguinte indagação: Por que, em contextos periféricos, a normatividade jurídica é operada de forma seletiva, especialmente em casos de grandes desastres ambientais relacionados à mineração?

Através da articulação de contribuições teóricas centrais: a noção de juridicidade e multijuridismo em Étienne Le Roy, a crítica da pilhagem jurídica formulada por Laura Nader e Ugo Mattei, buscar-se-á refletir acerca de um caso concreto atual: o desastre da barragem de Fundão e o modelo de reparação adotado partindo da hipótese que, em casos de mineração em sociedades periféricas, o direito não falha por incapacidade ou atraso institucional. Ao contrário, ele funciona seletivamente como tecnologia de governo do conflito, convertendo a incompletude normativa, a lentidão procedimental e a fragmentação institucional em instrumentos de gestão da espoliação.

MODERNIDADE BRASILEIRA

O caso Mariana não se limita a um episódio de degradação ambiental: ele representa um espelho institucional da modernidade periférica brasileira, na qual as formas jurídicas modernas coexistem com práticas seletivas, excludentes e patrimonialistas. Em sociedades de modernidade periférica como o Brasil, há uma distância estrutural entre o aparato jurídico moderno e sua efetividade prática. Essa contradição se torna evidente em situações de catástrofes socioambientais, nas quais o sistema jurídico é convocado a responder com rapidez e legitimidade, mas frequentemente reproduz assimetrias e hierarquias herdadas.

A modernidade brasileira, a partir dos anos 1990, configurou uma coalizão paradoxal: ao mesmo tempo em que implementava a agenda neoliberal, levava a cabo uma revolução democrática que elegeu um sindicalista de esquerda à presidência. Esse arranjo trouxe para o governo empresários, movimentos sociais e trabalhadores, sem, contudo, enfraquecer os setores dominantes nem alterar o padrão de espoliação e de acumulação neoliberal. A coalizão entre o capital financeiro global e os setores dominantes internos consolidou um controle que subordinou a burguesia industrial, em um contexto de desindustrialização e reprimarização da economia. (DOMINGUES, 2011, 2012, 2021). Nesse bojo, não se pode acreditar na autonomia do campo jurídico. Como bem já asseverou Bourdieu (1989), o direito é um campo de poder simbólico no qual agentes dotados de diferentes capitais disputam a autoridade de definir o que é legítimo. Bôas Filho (2009) evidencia que a pretensão de neutralidade jurídica mascara condicionamentos sociais e simbólicos. Nas formações periféricas, essa dinâmica tende a reproduzir desigualdades históricas e a consolidar o monopólio interpretativo das elites jurídicas, reforçando os limites da democratização simbólica do direito.

Hoje, as lutas simbólicas se expandem para a arena transnacional, onde corporações e elites jurídicas globais consolidam um mercado jurídico mundial e reforçam hierarquias já presentes nas formações periféricas. O caso do rompimento da barragem de Fundão oferece um terreno empírico privilegiado para observar essas tensões: enquanto no Brasil a reparação se arrasta há quase uma década, em um dos países centrais, Reino Unido, sede da mineradora BHP, ações correlatas avançaram com maior celeridade e *accountability*. É nesse contexto estrutural que a seletividade normativa deixa de ser disfunção e passa a operar como técnica de governo do conflito

GOVERNO JURÍDICO DO CONFLITO E PILHAGEM NORMATIVA

A retórica da legalidade, da neutralidade e da universalidade do direito frequentemente encobre práticas sistemáticas de espoliação, especialmente em contextos marcados por assimetrias econômicas e geopolíticas (MATTEI; NADER, 2013). Um dos argumentos centrais dessa abordagem é a rejeição da ideia de que os problemas do direito decorrem de sua incompletude ou de sua má aplicação. Ao contrário, a fragmentação normativa, a proliferação de procedimentos e a lentidão decisória constituem estratégias eficazes de governo do conflito. A ausência de decisões finais, a multiplicação de instâncias e a constante reabertura de negociações produzem um ambiente no qual a responsabilidade se dilui e a reparação se posterga indefinidamente.

No caso da barragem de Fundão, essa dinâmica pode ser observada empiricamente na sucessão de instrumentos jurídicos e arranjos institucionais que estruturaram a resposta ao desastre, como o TTAC, o TAC-Governança e o Novo Acordo Judicial de Reparação. Longe de constituírem etapas progressivas de solução do conflito, tais instrumentos operam como mecanismos de sua constante

reconfiguração, redistribuindo responsabilidades entre atores estatais e privados e deslocando, no tempo, a possibilidade de uma reparação substantiva. A multiplicação de instâncias decisórias e a reabertura contínua de negociações produzem um ambiente no qual o conflito é administrado sem jamais ser efetivamente resolvido.

A gestão jurídica dos desastres opera como administração do dano, não como enfrentamento das causas estruturais da espoliação. O direito, longe de funcionar como limite ao poder econômico, converte-se em meio de legitimação da extração contínua de recursos e da produção de zonas de sacrifício social. Assim, a pilhagem jurídica não se realiza à margem do Estado de Direito, mas por meio dele. A legalidade não é suspensa, mas mobilizada seletivamente, produzindo um direito formalmente moderno e substantivamente excludente.

JURIDICIDADE, MULTIJURIDISMO E SILENCIAMENTO DOS ATINGIDOS

A pilhagem jurídica desconsidera o que Le Roy (2012) chama de multijuridismo, entendido como um campo conflitivo de juridicidades desigualmente reconhecidas, no qual algumas formas de regulação são institucionalizadas e outras permanecem ocultas, marginalizadas ou deslegitimadas. Como bem asseverou Boas Filho (2017), “a teoria do multijuridismo de Étienne Le Roy, a partir das devidas adaptações, oferece, ademais, um rico quadro analítico para a compreensão da regulação jurídica no Brasil”. No caso específico de Mariana, essa exclusão se evidencia na dificuldade de tradução jurídica das perdas experimentadas pelos atingidos. A destruição de territórios, a ruptura de vínculos comunitários e a desestruturação de modos de vida coletivos não encontram equivalência nos parâmetros indenizatórios e procedimentais do direito estatal. A forma

jurídica tende, assim, a reduzir experiências complexas de dano a categorias economicamente mensuráveis, produzindo um deslocamento entre o sentido social da perda e sua representação jurídica.

Em contextos periféricos, práticas comunitárias, saberes locais e modos tradicionais de resolução de conflitos não desaparecem com a imposição da forma jurídica moderna, mas são frequentemente subordinados, instrumentalizados ou silenciados por ela.

As contribuições de Le Roy e de Nader e Mattei quando articuladas à análise bourdieusiana revela como o campo jurídico seleciona quais juridicidades podem ingressar no jogo institucional. As juridicidades subalternas dos atingidos pela mineração, embora socialmente enraizadas, encontram-se em desvantagem estrutural frente às juridicidades técnicas e corporativas, respaldadas por elevados volumes de capital jurídico e simbólico.

O resultado é a neutralização do conflito por meio da forma. A violência material da espoliação é recodificada como controvérsia técnica, e o tempo social dos atingidos é subordinado ao tempo jurídico das instituições. O direito moderno, assim, cumpre uma função paradoxal: ao mesmo tempo em que promete justiça, contribui para a reprodução da desigualdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscamos analisar por que, em contextos periféricos, a normatividade jurídica é operada de forma seletiva, especialmente em casos de grandes desastres ambientais relacionados à mineração.

A análise desenvolvida nos permite sustentar que a normatividade moderna, em contextos periféricos de mineração, não deve ser compreendida a partir de uma lógica de déficit ou atraso institucional. Ao contrário, ela opera de maneira funcional à gestão da

espoliação, articulando juridicidade seletiva, incompletude estratégica e poder simbólico.

A articulação entre Le Roy, Nader, Mattei e Bourdieu evidencia que o problema central não reside na ausência de direito, mas na forma como o direito é produzido, interpretado e mobilizado por um campo jurídico fechado, pouco poroso às juridicidades subalternas. A exportação do ideal de Estado de Direito, quando descolada das condições sociais e históricas concretas, tende a reforçar hierarquias centro-periferia e a legitimar práticas de pilhagem sob a aparência da legalidade.

Reconhecer esses limites não implica abandonar o direito, mas repensá-lo como recurso público situado, aberto a uma juridicidade plural e sensível às experiências dos sujeitos afetados. Sem esse deslocamento crítico, a normatividade moderna continuará a operar como linguagem de neutralização do conflito, e não como instrumento de justiça substantiva.

REFERÊNCIAS

BOSSI, Dário; GAZZINELLI, Gustavo; KATO, Karina; MILANEZ, Bruno; ARTICULAÇÃO MINERAÇÃO-SIDERURGIA. A face agressiva da Vale. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG (org.). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CARVALHO, Laura Nazaré de. *Ação sindical e mineração: uma análise comparada de três sindicatos de trabalhadores da Vale S.A. da região Sudeste brasileira*. 2012. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2012.

DOMINGUES, José Maurício. *Desarrollo, periferia y semiperiferia en la tercera fase de la modernidad global*. 1. ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2012.

DOMINGUES, José Maurício. Vicissitudes e possibilidades da teoria crítica hoje. *Sociologia & Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 11-33, 2011.

DOMINGUES, José Maurício. *Teoria crítica e modernidade política*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; São Paulo: Hucitec, 2021.

GARCIA, Ana Saggiaro. Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta. In: INSTITUTO ROSA LUXEMBURG STIFTUNG (org.). *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

LE ROY, Étienne. O lugar da juridicidade na mediação. *Meritum*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 289-324, 2012.

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. *Pilhagem: quando o Estado de Direito é ilegal*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *Teoria dos sistemas e do direito brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Juridicidade: uma abordagem crítica à monolatria jurídica como obstáculo epistemológico. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 281-325, 2014.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Mediação em um campo de análise interdisciplinar: o aporte da teoria do multijuridismo de Étienne Le Roy. *Revista Estudos Institucionais*, v. 3, n. 2, p. 1112-1162, 2017.

Recebido em 15.12.2025

Aprovado em 12.04.2026