

A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 6/1995 E A ESTRUTURA DE EXPLORAÇÃO DO SUBSOLO BRASILEIRO POR CAPITAL ESTRANGEIRO

Guilherme José Purvin de Figueiredo¹

Resumo

O presente artigo analisa a Emenda Constitucional n.º 6, de 15 de agosto de 1995, que revogou o art. 171 e alterou o art. 176, §1.º, da Constituição Federal de 1988, suprimindo a distinção jurídica entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional. Examina-se a estrutura normativa anterior, os fundamentos declarados e os interesses subjacentes à reforma, bem como as consequências institucionais de longo prazo sobre o regime de exploração dos recursos minerais. Em seguida, analisa-se o processo de desnacionalização da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), privatizada em 1997, como caso paradigmático. O artigo encerra com a caracterização do quadro geopolítico contemporâneo, em que potências estrangeiras disputam acesso aos minerais estratégicos

¹ Professor de Estudos Ambientais (Direito Ambiental e Ecocrítica Literária). Graduado em Direito e em Letras pela USP, doutor em Direito do Estado pela mesma instituição, com pós-doutorado em andamento na área de Geografia (USP). Procurador do Estado de São Paulo aposentado. Coordena o Grupo de Pesquisas sobre Literatura, Ecologia e Decolonialidade na América Latina (GP-LEDAL). Diretor do IBAP e da APRODAB.

brasileiros — nióbio, terras raras, lítio e grafita — em condições que re-produzem e aprofundam as vulnerabilidades inauguradas pela reforma constitucional de 1995. Examina-se, ainda, a insuficiência do marco regulatório vigente, o risco de inconstitucionalidade de acordos celebrados por entes subnacionais com potências estrangeiras sobre recursos do subsolo de titularidade da União, e as condições políticas que tornam crescentemente custosa qualquer agenda reformista de soberania mineral.

Palavras-chave: Emenda Constitucional n.º 6/1995. Recursos minerais. Empresa nacional de capital estrangeiro. Soberania sobre recursos naturais. Geopolítica dos minerais críticos. Privatização da CVRD.

Abstract

This article analyzes Constitutional Amendment No. 6 of August 15, 1995, which repealed art. 171 and amended art. 176, §1, of the Brazilian Federal Constitution of 1988, abolishing the legal distinction between a Brazilian company and a Brazilian company with national capital. The article examines the prior normative framework, the declared rationale and the underlying interests behind the reform, as well as its long-term institutional consequences for the regime governing the exploitation of mineral resources. It then analyzes the denationalization of Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), privatized in 1997, as a paradigmatic case. The article concludes with a characterization of the contemporary geopolitical landscape, in which foreign powers compete for access to Brazil's strategic minerals — niobium, rare earths, lithium and graphite — under conditions that reproduce and deepen the vulnerabilities inaugurated by the 1995 constitutional reform. The article further examines the inadequacy of the current regulatory framework, the risk of unconstitutionality of agreements concluded by subnational entities with foreign powers over subsurface resources belonging to the Union, and the political conditions that render any reformist agenda for mineral sovereignty increasingly costly.

Keywords: Constitutional Amendment No. 6/1995. Mineral resources. National company with foreign capital. Sovereignty over natural resources. Geopolitics of critical minerals. Privatization of CVRD.

Resumen

El presente artículo analiza la Enmienda Constitucional n.º 6, del 15 de agosto de 1995, que derogó el art. 171 y modificó el art. 176, §1.º, de la Constitución Federal de 1988, suprimiendo la distinción jurídica entre empresa brasileña y empresa brasileña de capital nacional. Se examina la estructura normativa anterior, los fundamentos declarados y los intereses subyacentes a la reforma, así como las consecuencias

institucionales de largo plazo sobre el régimen de explotación de los recursos minerales. A continuación, se analiza el proceso de desnacionalización de la *Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)*, privatizada en 1997, como caso paradigmático. El artículo concluye con la caracterización del cuadro geopolítico contemporáneo, en el que potencias extranjeras disputan el acceso a los minerales estratégicos brasileños — niobio, tierras raras, litio y grafito — en condiciones que reproducen y profundizan las vulnerabilidades inauguradas por la reforma constitucional de 1995. Se examina, asimismo, la insuficiencia del marco regulatorio vigente, el riesgo de inconstitucionalidad de acuerdos celebrados por entes subnacionales con potencias extranjeras sobre recursos del subsuelo de titularidad de la Unión, y las condiciones políticas que hacen crecientemente costosa cualquier agenda reformista de soberanía mineral.

Palabras clave: Enmienda Constitucional n.º 6/1995. Recursos minerales. Empresa nacional de capital extranjero. Soberanía sobre los recursos naturales. Geopolítica de los minerales críticos. Privatización de la CVRD.

INTRODUÇÃO

Em 1970, o escritor peruano Manuel Scorza publicou o romance *Redoble por Rancas*. No capítulo 14, a comunidade assiste, impotente, à mortandade de seus rebanhos. Buscando a causa no pecado, na bruxaria e no castigo divino, a comunidade falha em todos os diagnósticos — até que um mascate forasteiro enuncia a verdade que nenhum habitante local tinha como nomear: “*¡No es Dios, papacitos, es la ‘Cerro de Pasco Corporation!’*” O cerco da mineradora norte-americana tinha mais de cem quilômetros e, na formulação do narrador, não terminava: “*quieren cercar el mundo.*” A ficção de Scorza retrata, com precisão literária, o problema que este artigo examina em chave jurídica e geopolítica: o abismo entre a titularidade formal do Estado sobre os recursos do subsolo e o controle efetivo exercido

pelo capital estrangeiro sobre a exploração, a precificação e os destinos desses recursos.²

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seus arts. 170, IX, e 171, um regime de proteção diferenciada à empresa brasileira de capital nacional. O art. 176, §1.º, no texto original, reservava à empresa brasileira de capital nacional a concessão para pesquisa e lavra de recursos minerais e para o aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica. Tratava-se de um regime de soberania sobre recursos estratégicos do subsolo, compatível com a tradição constitucional nacional que, desde a Constituição de 1934, concebeu as riquezas do subsolo como propriedade distinta do solo e pertencentes à União.

A Emenda Constitucional n.º 6, de 15 de agosto de 1995, revogou integralmente o art. 171, suprimiu do art. 176, §1.º, a exigência de capital nacional e alterou o inciso IX do art. 170. Com isso, o critério de proteção baseado na origem do capital foi substituído pelo critério de constituição e sede no Brasil, permitindo que empresas com controle acionário integralmente estrangeiro passassem a explorar o subsolo brasileiro nas mesmas condições que as empresas de capital nacional.

O presente artigo não se limita à exegese da emenda. Propõe-se a examinar o encadeamento entre a reforma constitucional de 1995, a privatização da CVRD em 1997 e o momento atual de disputa geopolítica pelos recursos minerais estratégicos do Brasil. A tese central é que a EC n.º 6/1995 produziu uma ruptura estrutural no regime jurídico e geopolítico de exploração mineral cujas consequências, trinta anos depois, se manifestam na crescente dependência de

² A dimensão jurídico-ambiental da atuação da Cerro de Pasco Corporation foi objeto de análise por Figueiredo, que identifica nessa empresa um padrão recorrente na mineração latino-americana: poluição sistemática por metais pesados, deslocamento forçado de comunidades e abandono da área sem restauração ambiental adequada — padrão que encontra paralelos precisos na trajetória da mineração brasileira após a EC n.º 6/1995 (FIGUEIREDO, 2024, p. 161-177).

capital estrangeiro para explorar recursos de importância estratégica singular.

O REGIME CONSTITUCIONAL ORIGINÁRIO DE 1988

A Constituição de 1988, em seu texto original, estabeleceu uma distinção normativa relevante entre duas categorias de pessoas jurídicas: a empresa brasileira (art. 170, IX) e a empresa brasileira de capital nacional (art. 171). A segunda exigia, além da constituição sob leis brasileiras e sede no País, que o controle efetivo — compreendido como a titularidade da maioria do capital votante e o exercício do poder decisório — estivesse permanentemente nas mãos de brasileiros natos ou naturalizados.

O art. 171, §2.º, autorizava a lei a conceder à empresa brasileira de capital nacional proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País. O §1.º do art. 176, nessa arquitetura, reservava exclusivamente a essa categoria o direito à concessão para pesquisa e lavra de recursos minerais e para aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica. Esse regime abriu definitivamente o setor mineral ao capital estrangeiro ao ser modificado pela EC n.º 6/1995 (FIGUEIREDO, 2025, p. 121).

O fundamento teleológico do regime era duplo: de um lado, garantir que os excedentes gerados pela exploração dos recursos naturais permanecessem sob controle nacional; de outro, preservar o poder de decisão sobre o ritmo e a destinação da exploração de ativos estratégicos. O constituinte operou, aqui, com uma presunção que o direito internacional dos recursos naturais viria a consolidar como princípio: a soberania permanente sobre os recursos naturais implica não apenas titularidade formal, mas capacidade efetiva de controle sobre a exploração.

A EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 6/1995: CONTEÚDO E FUNDAMENTOS

CONTEÚDO NORMATIVO

A EC n.º 6/1995 produziu três alterações articuladas no texto constitucional (BRASIL, 1995). Primeiro, revogou integralmente o art. 171, eliminando a categoria jurídica da empresa brasileira de capital nacional e, com ela, o conjunto de proteções e preferências a ela associadas. Segundo, alterou o §1.º do art. 176, substituindo a expressão “empresa brasileira de capital nacional” por “empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País”, admitindo assim qualquer empresa formalmente brasileira, independentemente da origem do capital. Terceiro, alterou o inciso IX do art. 170, suprimindo a menção à empresa de capital nacional como objeto de tratamento favorecido.

O efeito prático imediato foi a abertura do regime concessório de pesquisa e lavra mineral a empresas com controle acionário estrangeiro. A distinção entre detenção formal e controle efetivo — central para a concepção original — deixou de ter relevância jurídica no plano constitucional. Essa ruptura é relevante porque, no regime originário, a Constituição conferia à União não apenas a titularidade dos recursos, mas o poder de fixar os princípios da exploração racional e da repartição de receitas (FIGUEIREDO, 2025, p. 121).

FUNDAMENTOS DECLARADOS

Os fundamentos declarados pelo Poder Executivo na condução da proposta eram de duas ordens. No plano macroeconômico, sustentava-se a insuficiência da poupança nacional para financiar os investimentos necessários nos setores de mineração e energia. No plano da política de desenvolvimento, argumentava-se que a distinção entre categorias de capital era anacrônica diante da integração financeira global e prejudicial à atração de investimentos produtivos.

Esses fundamentos integravam um conjunto mais amplo de reformas constitucionais apresentadas pelo governo FHC ao Congresso Nacional em fevereiro de 1995, que incluíam também as emendas relativas ao petróleo (EC n.º 9), às telecomunicações (EC n.º 8) e à navegação de cabotagem (EC n.º 7). A EC n.º 6 foi, portanto, peça de um programa deliberado de abertura setorial ao capital estrangeiro, não medida isolada.

INTERESSES SUBJACENTES

A coalizão favorável à emenda articulava três vetores distintos. O primeiro era o próprio Poder Executivo, que construiu uma base parlamentar majoritária — PSDB, PFL, PTB e PMDB — explicitamente comprometida com o programa de reformas constitucionais. O segundo era o empresariado organizado, que, por meio de entidades como a FIESP e a CNI, havia produzido documentos programáticos favoráveis à desregulamentação e à abertura ao capital estrangeiro (SILVEIRA, 2016). O terceiro era o capital estrangeiro com interesse direto em setores que a reforma abriria — mineração, energia hidráulica, infraestrutura —, respaldado por organismos multilaterais como o Banco Mundial e o FMI, que desde o início dos anos 1990 recomendavam a eliminação das restrições à participação estrangeira nesses setores (WORLD BANK, 1994).

A proposta encontrou oposição de setores organizados da sociedade civil, incluindo associações profissionais de geólogos e representações sindicais, que alertavam para o risco de desnacionalização progressiva do setor mineral. Os opositores da reforma articulavam três ordens de razões: no plano econômico, sustentavam que o controle nacional sobre a exploração mineral era o instrumento de retenção da renda gerada por recursos não renováveis — e que sua transferência ao capital estrangeiro implicaria a remessa do excedente ao exterior, deixando ao País apenas os passivos socioambientais da extração; no plano estratégico, invocavam a natureza não fungível

de determinados minerais — nióbio, urânio, terras raras — cujo controle por agentes estrangeiros representaria, em contextos de tensão geopolítica, vulnerabilidade para a defesa e a autonomia tecnológica nacionais; no plano jurídico, argumentavam que a emenda reduzia a proteção constitucional a critério meramente formal, substituindo a exigência de controle efetivo por nacionais pela simples constituição societária sob leis brasileiras — esvaziando a garantia ao nível da forma sem preservar a substância que a fundamentava.

Os debates parlamentares de tramitação da PEC, registrados nos Anais do Senado Federal de julho-agosto de 1995, documentam essa tensão. Essa oposição foi, contudo, minoritária diante da coalizão governista e não impediu a aprovação da emenda.

A PRIVATIZAÇÃO DA CVRD COMO CONSEQUÊNCIA ESTRUTURAL

A EC n.º 6/1995 criou a condição jurídica necessária, mas não suficiente, para a desnacionalização do setor mineral. A condição suficiente foi fornecida pela privatização da Companhia Vale do Rio Doce, realizada em 6 de maio de 1997, sob o Programa Nacional de Desestatização conduzido pelo BNDES.

A sequência é juridicamente relevante: sem a EC n.º 6/1995, a privatização da CVRD com admissão de capital estrangeiro no controle da empresa enfrentaria obstáculo constitucional direto. A emenda preparou, portanto, o terreno normativo para que a principal mineradora estatal brasileira pudesse ser alienada sem restrição quanto à origem do capital adquirente.

O leilão da CVRD apresentou elementos que a literatura especializada passou a tratar como paradigmáticos dos problemas do modelo de privatização adotado (RODRIGUES, 2019, p. 481-514). O governo federal alienou participação de 41,73% pelo equivalente a

US\$ 3,13 bilhões — valor que corresponderia, no ano do leilão, a menos de três meses do lucro líquido então apurado pela própria companhia. Poucos meses antes do leilão, a CVRD havia descoberto em Carajás duas enormes jazidas de ouro e cobre que não foram incluídas no preço mínimo fixado para a desestatização (BIONDI, 1999; RODRIGUES, 2019, p. 497). Ademais, a empresa foi transferida com R\$ 700 milhões em caixa, valor que integrou o patrimônio recebido pelos compradores sem qualquer desconto no preço de aquisição (BIONDI, 1999).

O processo subsequente de desnacionalização foi gradual. O BNDES, que havia sido acionista desde a privatização, encerrou sua participação em 2021. O controle acionário passou progressivamente a ser estrangeiro, com participação relevante de fundos de investimento norte-americanos. O Estado brasileiro reteve apenas a chamada *golden share*, com poder de veto em questões específicas de interesse nacional, sem participação acionária significativa.

A dimensão econômica do que foi cedido é aferível pela trajetória posterior da empresa: nos dez anos seguintes à privatização, a CVRD atingiu receita líquida de US\$ 64 bilhões e lucro líquido de US\$ 20 bilhões. Em 2021, a Vale distribuiu a seus acionistas mais de R\$ 73 bilhões em dividendos. O Estado, que vendera o controle por valor correspondente a 2,4% desse montante, não foi beneficiado.

O REGIME ATUAL: ESTRUTURA DE CONTROLE E MECANISMOS DE EXTRAÇÃO DE VALOR

O quadro atual da mineração brasileira é caracterizado por três elementos estruturais que decorrem diretamente da ruptura inaugurada em 1995 (IASCO-PEREIRA, 2023).

O primeiro é a concentração do controle acionário em capital estrangeiro. No segmento de minério de ferro, a Anglo American

opera com forte presença no Quadrilátero Ferrífero e no projeto Minas-Rio. No segmento de ouro, empresas canadenses como a Kinross Gold e a sul-africana AngloGold Ashanti lideram a extração. Em 2025, a canadense Aura Minerals adquiriu a Mineração Serra Grande em Crixás (GO) e a chinesa Baiyin Nonferrous adquiriu a Mineração Vale Verde em Craíbas (AL) por US\$ 420 milhões. Há registro, no mesmo período, de que a companhia chinesa enviou 18 carregamentos de minério ao seu país de origem após a aquisição.

O segundo elemento é a dupla determinação externa sobre a formação de preços. Os preços dos minerais brasileiros são fixados em bolsas estrangeiras — notadamente a London Metal Exchange — e denominados em dólar. Não há organização de países produtores equivalente à OPEP para o setor mineral. O Brasil, que detém posição de monopólio ou oligopólio em vários minerais estratégicos, não exerce poder de fixação de preços compatível com essa posição.

O terceiro elemento é a exportação de matéria-prima bruta com baixo valor agregado. A cadeia industrial que agrega valor — refino, processamento, fabricação de componentes — está localizada nos países consumidores, não no Brasil. O resultado é o que Nusdeo e Silva descrevem com precisão ao analisar os desastres de Mariana e Brumadinho: a privatização dos bônus — lucros e dividendos apropriados pelo capital estrangeiro — e a socialização dos ônus, isto é, dos passivos socioambientais que recaem sobre o território e a população brasileiros (NUSDEO; SILVA, 2025, p. 32). O dado concreto é expressivo: das 54 barragens a montante existentes em Minas Gerais, apenas 10 foram descaracterizadas dentro do prazo legal, sendo a Vale a principal detentora das estruturas em estado crítico, com 30 das 54 estruturas sob sua responsabilidade (NUSDEO; SILVA, 2025, p. 38).

O regime dominial público, longe de reforçar a soberania sobre os recursos minerais, acaba por ampliar os ônus públicos em três planos jurídicos distintos. No plano dominial, os recursos do subsolo

pertencem à União por determinação constitucional (art. 176, *caput*, CF/1988), o que significa que qualquer dano à jazida é, em última instância, dano ao patrimônio público, independentemente de quem o causou. No plano territorial, os passivos socioambientais da extração — contaminação hídrica, degradação do solo, risco de rompimento de barragens — recaem sobre o território nacional e as comunidades que nele habitam, independentemente da origem do capital explorador; o lucro é remetido ao exterior, mas o dano permanece. No plano da responsabilidade civil, o Estado, como outorgante da concessão e titular do dever de fiscalização, é corresponsável solidário pelos danos ambientais causados pelo concessionário: nos termos da Súmula 652 do STJ, “a responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária”. O resultado é que a titularidade formal da União se converte em fator adicional de risco fiscal e ambiental (FIGUEIREDO, 2025, p. 124): o Estado responde pelos danos de uma atividade cujo controle acionário escapou ao controle nacional.

O CASO DO NIÓBIO: POSIÇÃO GEOLÓGICA SINGULAR E AUSÊNCIA DE POLÍTICA ESTRATÉGICA

O nióbio merece análise específica porque concentra, de modo exemplar, as contradições do regime vigente. O Brasil detém 95% das reservas mundiais conhecidas do mineral e é responsável por mais de 90% do volume comercializado no planeta (ANM, 2023). As reservas somente em Araxá (MG), no atual nível de consumo, são suficientes para 100 a 200 anos de demanda global (SGB/CPRM, 2016). As reservas do Amazonas e de Rondônia sequer entraram em produção.

A Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), com sede em Araxá e controle da família Moreira Salles, detém 80%

da produção mundial. Em 2010, segundo registra o Serviço Geológico do Brasil, o WikiLeaks divulgou documento do Departamento de Estado norte-americano que classificava as minas brasileiras de nióbio como locais estratégicos e imprescindíveis aos EUA (SGB/CPRM, 2016). Em 2011, a família Moreira Salles alienou 30% do capital da CBMM em duas operações sucessivas: 15% a um consórcio de empresas japonesas e sul-coreanas — integrado por Nippon Steel, JFE, Sojitz e Posco, entre outras —, por US\$ 1,8 bilhão, e outros 15% a um consórcio de empresas chinesas — CITIC Group, Baosteel, Anshan Iron & Steel, Shougang e Taiyuan Iron & Steel —, por US\$ 1,95 bilhão, totalizando aproximadamente US\$ 3,75 bilhões pela participação minoritária adquirida (NEOFEED, 2020; SGB/CPRM, 2016).

A consequência econômica da ausência de política de preços é quantificável: há estimativas técnicas de que o Brasil poderia auferir até cinquenta vezes mais receita com as exportações de ferro-nióbio caso exercesse poder de mercado compatível com sua posição de provedor quase exclusivo. A opção pelo volume em detrimento do preço reflete uma estrutura de incentivos própria de empresas exportadoras que maximizam receita bruta, não necessariamente de políticas de Estado que maximizem a renda nacional.

O Serviço Geológico do Brasil registra expressamente a inexistência de política estratégica nacional para o nióbio (SGB/CPRM, 2016). Não se trata de uma lacuna puramente técnica, mas de uma omissão política.

O QUADRO GEOPOLÍTICO CONTEMPORÂNEO: MINERAIS CRÍTICOS E DISPUTA ENTRE POTÊNCIAS

A dinâmica contemporânea não representa ruptura com o padrão histórico de subordinação mineral, mas adquire forma qualitativamente distinta: a disputa deixou de ser bilateral e passa a

envolver potências com estratégias e capacidades assimétricas. Ao traçarmos o percurso do colonialismo minerário no Brasil, verificamos que há um fio contínuo que conecta o Regimento do Ouro de 1702 à atual corrida por lítio, nióbio e terras raras — reforçando um padrão de expansão extrativista que contradiz as exigências constitucionais de sustentabilidade, participação e justiça socioambiental (FIGUEIREDO, 2025, p. 126). A análise dos interesses estrangeiros na mineração brasileira não pode ser restrita ao período de 1995 a 1997. A dinâmica contemporânea revela uma terceira fase, qualitativamente distinta, marcada pela disputa geopolítica aberta entre Estados Unidos e China pelo acesso aos minerais críticos para a transição energética e para a indústria de alta tecnologia.

O Brasil ocupa posição de singular relevância nesse cenário. Além do nióbio, detém a segunda maior reserva mundial de terras raras, com 21 milhões de toneladas em equivalente de óxidos, e reservas expressivas de grafita (26% do total global), lítio e manganês (IASCO-PEREIRA, 2023). Apenas 27% do subsolo brasileiro está mapeado, o que indica que as reservas conhecidas são subavaliação do potencial real.

Em julho de 2025, o governo dos Estados Unidos manifestou formalmente ao governo brasileiro interesse em acesso garantido aos minerais estratégicos nacionais, em particular terras raras, lítio e cobre. Esse movimento repete, sob novo contexto geopolítico, o padrão histórico: entre as décadas de 1950 e 1960, os EUA celebraram acordo pelo qual obtiveram controle sobre a produção e exportação de areia monazítica brasileira, rica em tório, no contexto da corrida armamentista. Em fevereiro de 2026, a administração Trump convocou cerca de vinte países, incluindo o Brasil, para uma reunião em Washington com o objetivo de criar mecanismo internacional de preço mínimo para terras raras, visando limitar a capacidade da China de fixar preços globais.

A China, por sua vez, consolidou ao longo das últimas décadas posição dominante não apenas na extração, mas no refino e no processamento de terras raras — etapas onde se concentra o valor agregado. O domínio chinês sobre 85% a 90% da capacidade global de refino de terras raras transformou-se em instrumento de política externa: em 2025, restrições de exportação impostas pela China provocaram interrupções em linhas de produção automotiva global.

A presença chinesa no setor mineral brasileiro já é significativa e crescente. Em 2023, a BYD adquiriu direitos minerários sobre dois lotes ricos em lítio no Vale do Jequitinhonha (MG). Em 2025, a MMG adquiriu ativos de níquel da Anglo American no Brasil, integrando mineração e montagem de veículos elétricos em cadeia vertical.

O contexto é, portanto, o seguinte: a maior parte dos projetos em fase de prospecção ou exploração de lítio, terras raras e cobre no Brasil está sob controle de empresas estrangeiras. A cadeia de decisão sobre ritmo de exploração, destinação da produção e formação de preços escapa ao controle nacional. O Brasil se encontra na posição de detentor das reservas sem exercer poder sobre a cadeia de valor.

QUADRO JURÍDICO VIGENTE, PERSPECTIVAS LEGISLATIVAS E CONDICIONANTES GEPOLÍTICOS

O MARCO REGULATÓRIO VIGENTE E SUAS INSUFICIÊNCIAS

Esse quadro de subordinação geopolítica encontra correspondência no plano normativo interno. A legislação atual carece de instrumentos adequados ao peso estratégico dos recursos em questão. O Código de Mineração (BRASIL, 1967), com as alterações introduzidas pelas Medidas Provisórias de 2017 que criaram a Agência Nacional de Mineração (ANM), é estruturado para regular a

atividade minerária como atividade econômica ordinária, não como gestão de ativo estratégico de soberania.

Existem instrumentos normativos anteriores ao debate legislativo atual que evidenciam o reconhecimento oficial do problema, sem, contudo, oferecer resposta adequada à sua dimensão. O Decreto n.º 10.657, de 24 de março de 2021, instituiu a Política Pró-Minerais Estratégicos e criou o Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos (CTAPME), com a finalidade declarada de articular ações governamentais para priorizar projetos de produção de minerais estratégicos e apoiar seu licenciamento ambiental (BRASIL, 2021). Trata-se, porém, de instrumento orientado à facilitação do investimento privado — inclusive estrangeiro —, não à garantia de controle nacional sobre a exploração ou à exigência de beneficiamento no território. O CTAPME tem competência para definir quais minerais são estratégicos e apoiar o licenciamento de projetos habilitados, mas não dispõe de instrumentos para vincular a concessão à agregação de valor local, à transferência de tecnologia ou à limitação da remessa de lucros ao exterior. Em outros termos, o Estado reconhece a estratégia dos recursos, mas não regula a destinação do valor por eles gerado.

Milton Santos, ao analisar o papel do Estado na mediação entre forças externas e espaço nacional, observou que o Estado “não é um intermediário passivo; ao acolher os feixes de influências externas, ele os deforma, modificando sua importância, sua direção e, mesmo, sua natureza” (SANTOS, 2021, p. 236). O quadro normativo brasileiro inverte esse papel: ao facilitar o investimento estrangeiro sem vinculá-lo ao beneficiamento territorial, o Estado não deforma as forças externas em favor do interesse nacional — ele as acolhe passivamente, transferindo a outros o poder de reorganizar o subespaço mineral brasileiro.

A DISPUTA FEDERATIVA E O AVANÇO DOS ACORDOS SUBNACIONAIS

A insuficiência dos instrumentos existentes é reconhecida pelo próprio Poder Executivo. Em abril de 2026, o governo federal trabalhava no desenho de um conselho especial vinculado à Presidência da República com perfil estratégico sobre minerais críticos — distinto do CTAPME, de caráter técnico, e do Conselho Nacional de Política Mineral, de caráter setorial —, com foco nas negociações internacionais e na cadeia produtiva de cobre, lítio, níquel, manganês e grafita. A criação do órgão ganhou urgência após o governo do Estado de Goiás assinar, em março de 2026, memorando de cooperação diretamente com o Departamento de Estado norte-americano sobre minerais críticos, sem consulta prévia ao Planalto. O episódio expõe uma dimensão nova da vulnerabilidade inaugurada pela EC n.º 6/1995: governadores de oposição, em movimento de aproximação política com a administração Trump, passaram a negociar diretamente com potência estrangeira o acesso a recursos do subsolo nacional — recursos que, nos termos do art. 20, inciso IX, e do art. 176, *caput*, da Constituição Federal de 1988, pertencem à União. O ato ignora que os Estados e Municípios não detêm personalidade jurídica de direito público externo e, portanto, carecem de capacidade para celebrar acordos internacionais sobre matéria que a Constituição reserva à competência federal exclusiva. O governo federal avalia o memorando como inconstitucional e trata a cláusula de propriedade conjunta dos dados geológicos entre Goiás e o governo norte-americano como questão de segurança nacional (BRITO, 2026).

O DEBATE LEGISLATIVO: O PL 2.780/2024 E OS PROJETOS ALTERNATIVOS

Desde 2024, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n.º 2.780/2024, voltado à criação de uma Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos (BRASIL, 2024). Há projetos alternativos

— PL n.º 4.404/2025, PL n.º 3.699/2025 e PL n.º 3.659/2025 — que propõem instrumentos de controle público, restrições à participação estrangeira em determinados segmentos e estímulo à industrialização interna. Há que se alertar, nesse contexto, para o risco de que o marco regulatório em formação reproduza o modelo extrativista de enclave exportador, sem agregação de valor local e sem salvaguardas efetivas de soberania. A compatibilidade do PL n.º 2.780/2024 com o texto constitucional depende da incorporação de salvaguardas institucionais robustas — *due diligence* obrigatória, garantias financeiras para fechamento de mina e remediação, mecanismos de transparência e rastreabilidade, e políticas de agregação de valor local —, sem as quais o impulso extrativista promovido pelo projeto opera em franca tensão com os limites constitucionais que regem a política mineral em um Estado Democrático de Direito socioambientalmente orientado (FIGUEIREDO, 2025, p. 112 e p. 127).

O debate em torno desses projetos reproduz, em escala contemporânea, a tensão constitucional que a EC n.º 6/1995 pretendeu resolver em favor da abertura: quem controla os recursos, para quem, em que condições e com qual destinação do valor gerado.

A LEX MERCATORIA E A PRIVATIZAÇÃO DA GOVERNANÇA MINERAL

Essa tensão insere-se no movimento mais amplo de avanço da *lex mercatoria* sobre domínios que o direito público reservava ao Estado. Como observa Camargo, o fortalecimento desse sistema privado de regulação transnacional caracterizou-se pela “redução não somente do campo da atuação material do Estado, mesmo em setores que tradicionalmente lhe seriam reservados”, tendendo a reduzir ou eliminar o caráter de indisponibilidade dos interesses coletivos (CAMARGO, 2024, p. 279). A mineração de recursos estratégicos é precisamente um desses setores: sua abertura irrestrita ao capital estrangeiro, inaugurada pela EC n.º 6/1995, não foi um fato isolado da

política econômica brasileira, mas expressão local de um processo global de privatização da governança sobre recursos que deveriam permanecer sob controle soberano.

VIABILIDADE POLÍTICA DA AGENDA REFORMISTA

A ausência de uma empresa estatal de mineração com capacidade operacional após a privatização da CVRD representa lacuna institucional relevante. A reintrodução, por emenda constitucional ou por lei ordinária, de mecanismos que vinculem a concessão de exploração ao beneficiamento no território nacional e à transferência de tecnologia constitui alternativa que a literatura especializada e projetos legislativos em tramitação têm identificado como necessária. É preciso, contudo, ponderar com sobriedade as condições de viabilidade política dessa agenda reformista. O quadro geopolítico contemporâneo não favorece a reversão de estruturas de controle estrangeiro sobre recursos estratégicos: pelo contrário, indica que o enfraquecimento progressivo do direito internacional opera no sentido de consolidá-las. Em abril de 2025, os Estados Unidos e a Ucrânia formalizaram acordo pelo qual Washington obteve acesso preferencial aos recursos minerais ucranianos — incluindo lítio, titânio, grafita e terras raras — como contrapartida à ajuda militar prestada desde 2022, criando o denominado Fundo de Investimento para Reconstrução EUA-Ucrânia (BESSENT; SVYRYDENKO, 2025); a guerra, em outras palavras, foi parcialmente liquidada em minérios. Na América Latina, a intervenção militar dos Estados Unidos na Venezuela em janeiro de 2026, que resultou na captura do presidente Nicolás Maduro, expôs com clareza o nexo entre controle de recursos naturais e uso da força: analistas vinculados ao *The Conversation* registraram que as negociações anteriores tinham “um eixo claro: a reconfiguração do regime de exploração do petróleo e a ampliação do acesso de corporações estrangeiras ao setor”, e que a recusa venezuelana em aceitar essa tutela “antecedeu diretamente a decisão

pela intervenção armada” (SOUZA; LIMA, 2026). O próprio Trump, ao reivindicar a operação como aplicação da Doutrina Monroe — por ele denominada “Doutrina Donroe” —, declarou em entrevista coletiva que “a dominância americana no Hemisfério Ocidental nunca mais será questionada”, explicitando que os recursos naturais da região são tratados pela atual administração norte-americana como questão de segurança nacional dos Estados Unidos (ABC NEWS, 2026).

Santos advertia que “a ação do Estado é contingente, porque o cotidiano da vida internacional, incontrolável para os países dominados, os coloca entretanto na obrigação de uma adaptação as mais das vezes imediata” (SANTOS, 2021, p. 227). É precisamente essa contingência que torna a agenda reformista de soberania mineral politicamente custosa no contexto atual. Nesse cenário, propostas de renacionalização ou de vinculação obrigatória da concessão ao beneficiamento interno não são apenas juridicamente complexas: são politicamente custosas num ambiente em que a soberania sobre recursos naturais deixou de ser princípio incontestado do direito internacional para tornar-se objeto de negociação coercitiva entre Estados desigualmente poderosos.

CONCLUSÃO

A Emenda Constitucional n.º 6/1995 foi um ato jurídico de consequências estruturais e geopolíticas duradouras. Ao suprimir a distinção constitucional entre empresa brasileira de capital nacional e empresa constituída no Brasil com controle estrangeiro, eliminou o principal instrumento normativo que vinculava a exploração dos recursos minerais ao controle efetivo por agentes nacionais.

A análise histórica e institucional revela um encadeamento coerente: a emenda preparou juridicamente a privatização da CVRD;

a privatização transferiu para o capital privado — crescentemente estrangeiro — o controle sobre os maiores ativos minerais do País; a ausência de política estratégica sobre minerais críticos manteve o Brasil na posição de exportador de matéria-prima bruta, sem poder de fixação de preços e sem cadeia industrial interna de refino e processamento.

O cenário geopolítico contemporâneo, marcado pela disputa aberta entre Estados Unidos e China pelos minerais da transição energética, confere urgência ao debate que a EC n.º 6/1995 interrompeu. A questão é sobre a capacidade do Estado brasileiro de exercer soberania efetiva sobre recursos cujo valor estratégico é reconhecido pelas maiores potências do mundo — e cuja posição monopolística ou quase monopolística o Brasil ocupa. Que essa soberania está sob pressão crescente evidencia-se no fato de que, em fevereiro de 2026, a administração Trump convocou cerca de vinte países — incluindo o Brasil — para uma reunião em Washington destinada a criar um mecanismo internacional de preço mínimo para terras raras, com o declarado objetivo de limitar a capacidade da China de fixar preços globais: trata-se, em linguagem diplomática, de recrutar países detentores de reservas para uma coalizão de precificação sob liderança norte-americana, o que representa precisamente a forma contemporânea da negociação coercitiva sobre recursos naturais que este artigo examina.

Trinta anos após a reforma constitucional, o problema central permanece o mesmo que os opositores da EC n.º 6 identificaram em 1995: a titularidade formal da União sobre os recursos do subsolo não se converte automaticamente em benefício nacional se o controle sobre a exploração, o processamento e a precificação estiver nas mãos de agentes estrangeiros com interesses estruturalmente distintos dos da sociedade brasileira.

O romance *Redoble por Rancas*, em que Scorza imortalizou a dominação estrangeira do solo e do subsolo peruano personificada

numa empresa de Delaware que, na voz de um dos personagens, queria cercar o mundo, havia demonstrado esse princípio com precisão brutal meio século antes: a *Cerro de Pasco Corporation* comprou as terras que sua própria fumaça havia tornado improdutivas — “*no obstante la notoria falsedad de que el humo envenenase las tierras, las compraría de buena fe*” (SCORZA, 1970, p. 127) —, e em sessenta anos passou a deter metade do departamento. Quem não controla o capital não controla o dano; quem não controla o dano perde, afinal, a terra.

REFERÊNCIAS

ABC NEWS. Trump’s ‘Donroe Doctrine’ seeks influence over Western Hemisphere citing old US policy. *ABC News*, 6 jan. 2026. Disponível em: <https://abcnews.com/Politics/trumps-donroe-doctrine-seeks-influence-western-hemisphere-citing/story?id=128926397>. Acesso em: 5 abr. 2026.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO (ANM). *Sumário Mineral Brasileiro*. Brasília: ANM, 2023.

BESSENT, Scott; SVYRYDENKO, Yulia. *United States-Ukraine Reconstruction Investment Fund: Joint Statement*. Washington: U.S. Department of the Treasury, 30 abr. 2025. Disponível em: <https://home.treasury.gov>. Acesso em: 5 abr. 2026.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 2.780/2024. Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967. Código de Mineração. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 fev. 1967.

BRASIL. Decreto n.º 10.657, de 24 de março de 2021. Institui a Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos — Pró-Minerais Estratégicos e institui o Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 mar. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 6, de 15 de agosto de 1995. Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o §1.º do art. 176 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 ago. 1995.

BRITO, Lara. Com EUA de olho, governo avança em conselho de minerais críticos. Poder360, Brasília, 5 abr. 2026. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/poder-governo/sob-pessao-dos-eua-conselho-de-minerais-criticos-avanca-no-planalto/>. Acesso em: 5 abr. 2026.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington: The White House, dez. 2025. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov>. Acesso em: 5 abr. 2026.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Neoconstitucionalismo andino, literatura, memória e resistência. *Revista de Direito e Política*, v. 36, n. 2, p. 161-178, ago./dez. 2024.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Percurso histórico do colonialismo minerário no Brasil: do Regimento do Ouro (1702) ao PL das Terras Raras (2024). *Revista de Direito e Política*, v. 37, n. 1, p. 111-134, jan./jul. 2025.

IASCO-PEREIRA, Hugo C. Capital estrangeiro nos setores de energia e de minerais estratégicos da economia brasileira. Brasília: IPEA, jun. 2023. (Texto para Discussão, n. 2890).

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira; SILVA, Maria Gabriela de Paula e. Mineração e distribuição social de seus riscos: rompimentos de barragens e a lama invisível em Minas Gerais-Brasil. *Revista de Direito e Política*, v. 37, n. 1, p. 28-56, jan./jul. 2025.

RODRIGUES, Rodrigo Ávila Colla. Desnacionalização e financeirização: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 2, p. 481-514, 2019.

SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova*. 6ª ed. São Paulo : EDUSP, 2021.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL (SGB/CPRM). *Nióbio Brasileiro*. Brasília: CPRM, 2016. Disponível em: <https://www.sgb.gov.br>.

SILVEIRA, Lucas. Abertura econômica, empresariado e política: os planos do empresariado nos anos 1990. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 98, 2016.

SOUZA, Emerson; LIMA, Rodrigo. Venezuela sob ataque: petróleo, sanções e a crise da hegemonia norte-americana. *The Conversation Brasil*, 8 jan. 2026. Disponível em: <https://theconversation.com>. Acesso em: 5 abr. 2026.

WORLD BANK. *Foreign Investment Policies in Brazil*. Washington: World Bank, 1994.

Recebido em 05.04.2026
Aprovado em 12.04.2026