



**V ENI**

Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação

FACE-UFMG

**Inovação, Sustentabilidade e Pandemia**

10 a 14 de maio de 2021

## Formação e evolução histórica do setor extrativo brasileiro: reflexões sobre elementos constitucionais e trajetórias setoriais entre 1930 e 1988

João Victor Machado (UNICAMP);

Daniel Monte Cardoso (UNICAMP);

José Augusto Gaspar Ruas (FACAMP)

---

### resumo:

O objetivo da pesquisa é apresentar alguns elementos da formação e evolução histórica do setor extrativo brasileiro entre 1930-88, tendo como foco a investigação das relações entre aspectos regulatórios/constitucionais e trajetórias setoriais. O trabalho testa a hipótese de estabilidade do papel de liderança estatal e de suas relações com o planejamento da industrialização brasileira, mesmo quando foram promovidas regulamentações liberalizantes e maior abertura ao capital estrangeiro. Do ponto de vista metodológico, primeiramente, a pesquisa revisa as cartas constitucionais, posteriormente, descreve a evolução de elementos da história do setor mineral, com foco em aspectos regulatórios e as trajetórias da Petrobras e da Companhia Vale do Rio Doce. Por fim, contrapõe ambas as análises nas considerações finais. Os resultados indicaram que foram garantidos tanto a soberania nacional sobre o subsolo, quanto a prevalência da estabilidade no papel de liderança estatal, mesmo quando o texto legal autorizou maior presença de grupos estrangeiros.

**palavras-chave:** Petróleo; Mineração; Marco Regulatório.

**código JEL:** Q35, L72, Q38.

**Área Temática:** História das Indústrias e das Inovações

---

## **1 Introdução**

O objetivo da pesquisa é apresentar uma análise de alguns elementos da formação e evolução histórica do setor extrativo brasileiro entre 1930-88, tendo como foco a investigação das relações entre aspectos regulatórios/constitucionais e trajetórias setoriais. O trabalho testa a hipótese de estabilidade do papel de liderança estatal e de suas relações com o planejamento da industrialização brasileira, mesmo quando, em determinados momentos históricos, foram promovidas regulamentações liberalizantes e maior abertura ao capital estrangeiro.

Do ponto de vista metodológico, primeiramente, a pesquisa revisa as cartas constitucionais (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) em seus aspectos pertinentes ao setor mineral. Posteriormente, descreve a evolução de elementos da história do setor mineral, com foco em aspectos regulatórios e as trajetórias da Petrobras e da Companhia Vale do Rio Doce. Por fim, contrapõe ambas as análises, buscando, em suas regularidades e rupturas, aspectos que ajudem a entender o papel estatal junto à participação do capital estrangeiro.

Justifica-se o recorte temporal por um conjunto de questões. Em primeiro lugar, por abordar o período caracterizado, seguindo análise da teoria constitucionalista, por cartas vinculadas à construção do Estado Social, em oposição às constituições de 1824 e 1891, marcadas por aspectos intrínsecos a um Estado Liberal (BATISTI, 2007). Ademais, o período permite incorporar as principais mudanças constitucionais no período que precede imediatamente a criação das grandes empresas do setor, bem como seu período de expansão sob controle do Estado brasileiro. O limite final do período estudado, ademais, se associa às novas condições da presença estatal no setor mineral. Ainda que a Petrobras tenha permanecido, grosso modo, sob controle estatal após a “década privatizante” de 1990, o controle patrimonial e a gestão da Companhia Vale do Rio Doce (Vale) foi transferido para capitais privados. Assim, o período pós os anos 1990 seria marcado por embates políticos de outra natureza (emergência de um neoliberalismo ideológico e suas orientações), pela própria mudança nas condições de planejamento e atuação estatal, especialmente após a crise dos anos 1980, bem como pelas condições setoriais de exercício de um nacionalismo de recursos.

Vale e Petrobras foram criadas, respectivamente, em 1943 e 1953, em um ambiente marcadamente industrializante, assinado pelo recorte nacionalista. Apesar de assumirem características próprias do modelo de desenvolvimento posto em prática em cada setor, ambas foram fortalecidas na fase de substituição de importações, tornam-se proeminentes na indústria de recursos naturais no país e não tiveram essa posição contestada por mudanças nas regras e permissões à atuação do capital estrangeiro.

Por fim, um estudo com esse alinhamento se justifica por duas razões principais. Primeiro, para além do papel hegemônico das empresas selecionadas na cadeia extrativa, ambas são de fundamental importância na dinâmica industrial do país, seja na geração de renda, ou através dos efeitos de encadeamento. Segundo, a literatura setorial carece de perspectivas comparativas entre os dois setores mais importantes da indústria extrativa, seja em seus aspectos legais/regulatórios, incluindo as cartas constitucionais, seja em suas dinâmicas de desenvolvimento, incluindo aspectos políticos, embates entre interesses liberais e nacionalistas, e as próprias trajetórias do sistema produtivo e empresarial do setor.

Para cumprir o objetivo proposto, a pesquisa foi dividida em quatro seções além desta introdução. Na seção dois serão apresentados os aspectos teórico-metodológicos e sua relação com as constituições. Na seção três discute-se evolução regulatória do setor mineral a partir das constituições. Na seção quatro descreve-se, historicamente, as trajetórias do setor de Mineração e Petróleo & Gás. Na seção cinco estão as considerações finais, desenvolvida a partir do contraste entre as trajetórias setoriais e reflexões à luz de elementos políticos e econômicos.

## **2. Aspectos teórico-metodológicos: nacionalismo dos recursos e Constituições**

### **2.1 Nacionalismo dos Recursos: o papel do Estado e os Recursos Naturais**

A evolução histórica e política do setor extrativo brasileiro esteve ligada a modelos de política econômica diversos. Em vista disso, a participação do Estado foi um fator contínuo, principalmente no que tange ao processo de industrialização. Para entender a estabilidade do papel de liderança estatal e de suas relações com o planejamento do desenvolvimento e do processo de industrialização brasileiro, a pesquisa se apoia, de forma complementar, na fundamentação teórica do nacionalismo dos recursos (NR).

Esse conceito busca avaliar o alcance do poder empreendido pelo Estado na gestão, administração e desenvolvimento dos recursos naturais. Efetivamente, o NR compreende um conjunto de políticas e práticas orientadas para propiciar maior atuação do Estado dentro desse escopo. A partir desse arcabouço incorporam-se o interesse em fortalecer agentes nacionais, assegurar segmentos de mercado para que empresas locais façam parte das decisões de produção e investimento, além de garantir a maximização da renda gerada pelos recursos. Ambos os fatores concorrem em uma estrutura de mercado que prioriza agentes nacionais em detrimento da participação estrangeira (MACHADO, 2019; MACHADO; ROCHA, 2020).

As motivações que compõem o fenômeno do NR são de diversas naturezas. O seu avanço está ligado a defesa da soberania nacional; na busca por fortalecer atores nacionais e compor o processo de industrialização. Cabe ressaltar também que os setores extrativos possuem uma capacidade expressiva na geração de renda para países produtores, o que tende a gerar conflitos na distribuição de renda quando companhias internacionais penetram no tecido industrial. Por fim, as motivações estão correlacionadas com um componente ideológico, que perpassa pelo papel do Estado na estratégia de desenvolvimento (MABRO, 2008; STEVENS, 2008; PRYKE, 2017).

Segundo Wilson (2015) o NR trata-se de uma estratégia política. Envolve os Estados Nacionais exercendo controle sobre os recursos naturais na busca por benefícios econômicos de curto e longo prazo. Para o autor, um Nacionalismo dos Recursos Desenvolvementistas (NRD) está ligado a compatibilização entre a indústria de recursos naturais junto as estratégias de desenvolvimento nacional.

Do ponto de vista teórico-metodológico, a pesquisa busca avaliar o nacionalismo dos recursos em duas dimensões: i) regulatória e ii) político-burocrática. O escopo metodológico se aplica, especificamente, ao setor de mineração e petróleo & gás. A primeira dimensão está centrada na leitura das cartas constitucionais, avaliando as continuidades e alterações, sob a ótica do nacionalismo de recursos dentro do segmento extrativo brasileiro. A segunda dimensão busca fazer um levantamento histórico do setor. Para alcançar um nível analítico histórico representativo, esta categoria de análise envolveu três aspectos: i) dimensão política: busca retratar qual foi o contexto e a dinâmica das disputas políticas e do embate entre interesses nacionais e estrangeiros; ii) burocrático: este segmento busca avaliar como as estruturas burocráticas (institutos, conselhos e ministérios) se formaram, mais especificamente, como a criação e fortalecimento de órgãos governamentais atuaram para compor as convenções responsáveis pelo direcionamento das políticas adotadas no setor extrativo; iii) papel da empresa pública: busca avaliar o componente ideológico, na leitura do papel e da atuação e desenvolvimento de empresas estatais, sua função como instrumento para o desenvolvimento industrial e suas contradições com os interesses liberais e o favorecimento ao capital estrangeiro.

O escopo metodológico proposto não se trata de uma investigação exaustiva de todos as dimensões indicadas, mas suas principais manifestações no caso do setor extrativo brasileiro (mineração e petróleo e gás) no período delimitado. Essa ponderação é importante, pois mesmo com a complexidade em associar elementos regulatórios e político-burocráticos, é possível fazer conexões importantes que convergirão com o debate teórico acerca do NR e suas facetas no caso brasileiro. Dessa forma, a construção dupla do objeto irá permitir avaliar se o papel do Estado, enquanto agente que organiza o planejamento industrial, permaneceu de forma contínua, ou sofreu descontinuidades significativas conforme transcorreram-se regulamentações liberalizantes e maior abertura ao capital estrangeiro.

## **2.2 Constituições como um documento peremptório sobre interesses e disputas da sociedade**

A investigação sobre características e implicações das diferentes Constituições nacionais forma um dos campos mais interessantes na teoria constitucionalista contemporânea (CEPÊDA, 2013; DERANI, 2004; BERCOVICI, 2004; MORAES, 2014; ROESLER, 2006). Afinal, as mudanças históricas contidas nestes “documentos” ao longo dos últimos séculos se confundem com a própria transformação na lógica das estruturas de poder, dos contextos sociológicos e políticos e das interpretações sobre a organização econômica.

O século XVIII assistiu à emergência de constituições liberais que caminhavam em direção à superação das heranças do absolutismo, estabelecendo limites ao poder do Estado sobre o cidadão. Marcadas pela neutralidade sobre as relações econômicas, pela afirmação “natural” do contrato e da propriedade, esse perfil de constituições não dispunha sobre objetivos e instrumentos de ação do Estado, manifestando um arranjo que define, grosso modo, um Estado Liberal, mesmo que o conceito de “liberalismo” receba conotações distintas na literatura e em diferentes países (MORAES, 2014).

O perfil das constituições que emergem entre o final do século XIX e o Pós-Guerra passa a incorporar elementos adicionais. Seja em parte pelo reconhecimento da incapacidade dos mercados em lidar com os anseios sociais emergentes, pela necessidade de incorporar direitos e demandas de parcelas da população até então excluídas econômica e politicamente, ou ainda, pela própria transformação intensa nas relações econômicas após a emergência do capitalismo monopolista, as cartas constitucionais deste período passam a revelar objetivos de transformação da sociedade, estabelecendo instrumentos estatais de intervenção e regulação (MORAES, 2014). O que a literatura denomina Estado Social se relaciona com a emergência deste perfil de constituições e incorpora uma série de consequências. Além dos debates sobre integração entre Teoria Constitucional e Teoria Geral do Estado, o conceito de Constituição em sua totalidade, segundo Bercovici (2004), permite compreender tais cartas constitucionais para além de um simples instrumento de governo, e sim, como definidoras de tarefas e finalidades do Estado.

Compreendidas dessa forma, em seu contexto histórico e político, elas nos auxiliam a definir temporalidades para dinâmica política. Em primeiro lugar, através das feições cristalizadas, seja através de pactos, ou mesmo como manifestação de força de grupos políticos e interesses peculiares. Mas, para além da “fotografia histórica”, também ajudam a compreender as próprias condições para a atuação política e econômica, inclusive do Estado, que seguem sua implementação. Assim, sua caracterização também permite desvelar facetas dos desdobramentos destas estruturas de organização política cristalizadas, dos dilemas e tensões impostos e que se revelam no curso da história em legislações adicionais, jurisprudências, e outros reflexos das inerentes incompletudes do próprio texto legal (CEPÊDA, 2013; ROESLER, 2006).

### **3. Evolução regulatória do setor mineral sob a luz das Constituições: regularidades e permanências nas cartas constitucionais pós 1934**

A despeito das distintas interpretações acerca do jogo político que acompanha as mudanças constitucionais da década de 1930 no Brasil, é relativo consenso que a Constituição de 1934 apresenta uma ruptura importante em relação às constituições anteriores (CEPÊDA, 2013; BATISTI, 2007, BONAVIDES, 2001). A emergência do Estado Social representou a incorporação de inovações no campo das instituições e do papel do Estado, atribuindo um sentido para a nação, a finalidade de justiça social e pondo em marcha uma mudança que marcaria transformações econômicas e sociais durante quase todo o século XX.

A existência de cinco diferentes cartas constitucionais durante pouco mais de cinquenta anos compreendidos entre 1934 e 1988 ilustra a intensidade das tensões políticas ocorridas nesse período e a incapacidade de cada uma das cartas constitucionais em lidar com tais mudanças. Sem a pretensão de fazer uma revisão ampla e completa destas transformações, as subseções 2.1 a 2.5 apresentam os elementos fundamentais das mudanças do texto constitucional quando relacionadas ao setor extrativo, buscando compreender elementos de regularidades e mudanças neste processo, bem como algum sentido possível para tais características.

#### **3.1 Carta de 1934: Origem do Estado Social e da soberania sobre o subsolo**

O governo provisório instituído pela Revolução de 1930, presidido por Getúlio Vargas, instalou, em novembro de 1933, uma nova Assembleia Constituinte. A Constituição, de 16 de julho de 1934, a despeito da instabilidade política que a antecede e da própria desconfiança de Getúlio sobre sua longevidade, traz a marca de mudanças do período getulista, com novas diretrizes para construção de um Estado Social moderno e, certamente, questões importantes para o setor mineral (AGÊNCIA SENADO, 2020). O novo arranjo do poder suscitou importantes mudanças em relação aos rumos da política e, sobretudo, à organização da economia nacional. A crise do modelo cafeicultor e do próprio arranjo político que sustentava a Primeira República, a ascensão de uma nova classe dirigente aliada aos interesses nacionalistas de segmentos militares progressistas impingiu um novo caráter à Constituição de 1934.

No que se refere aos recursos naturais, sobretudo, a constituição de 1934 se pronunciou contra o princípio de acessão, ou seja, definiu que o subsolo brasileiro era de propriedade da nação (EARP ET AL, 1988).

Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água,

constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial (BRASIL, 1934).

Além disso, a constituição de 1934 previa que a exploração de recursos minerais por terceiros dependia da autorização prévia da União, restrita unicamente a brasileiros:

Art 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

§ 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros (BRASIL, 1934).

Conforme Earp et al (1988), havia um movimento empreendido pela coalizão do governo de nacionalizar progressivamente os recursos naturais, o que ficou estipulado na própria constituição de 1934 (art. 119; § 4º):

§ 4º - A lei regulará a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País (BRASIL, 1934).

Sendo assim, a primeira Constituição traz como marca duas questões fundamentais no que tange ao setor extrativo mineral. A primeira, a soberania sobre o subsolo, limitando um poder que era, até então, atribuído aos proprietários de terras. A questão nacional, que aparece no artigo 119, ao impor uma mudança nas condições de propriedade e atribuir “interesse nacional” à exploração do subsolo, indica um dos elementos discutidos para se pensar o conceito de Estado Social. Ademais, ao incorporar preferência por empresários nacionais, indica uma nova correlação de forças que favorecem interesses nacionais na apropriação dos benefícios da exploração de tais recursos e, acrescenta também, condições mínimas para iniciar um planejamento estatal para tais atividades.

### **3.2 Constituição do Estado Novo em 1937: aprofundamento da centralização de poder e das forças nacionalistas**

Em 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas revogou a Constituição de 1934 e dissolveu o Congresso. Sem consulta constituinte prévia, estabeleceu a Carta Constitucional do Estado Novo, um avanço no projeto de centralização do poder político e aprofundamento do projeto de modernização do Estado e da economia nacional (AGÊNCIA SENADO, 2020; MARTINS, 2020). Apesar das mudanças importantes em relação ao aprofundamento do poder central, da nova correlação de forças na disputa de poder com oligarquias regionais, das tentativas de superação dos limites ao projeto de modernização nacional e da reversão em relação aos anseios liberais que compuseram parte importante do projeto político pós 1930, no setor mineral as mudanças foram menos radicais. De acordo com Earp et al (1988), a constituição de 1937 manteve o que havia sido convencionado na constituição de 1934, acrescentando elementos adicionais na reserva de mercado do subsolo brasileiro para empresários nacionais (art. 143).

§ 1º - A autorização só poderá ser concedida a brasileiros, ou empresas constituídas por acionistas brasileiros, reservada ao proprietário preferência na exploração, ou participação nos lucros (BRASIL, 1937).

A nova constituição de 1937 esteve em consonância com os objetivos do Estado Novo, tendo em vista o caráter nacionalista do governo, as necessidades de organização de uma economia em transformação em plena II Guerra Mundial e o processo de barganha com as potências industriais. Conforme Earp et al (1988), setores importantes do segmento militar pretendiam evitar que o Brasil se inserisse de forma subordinada no comércio de bens minerais, o que propiciou a reserva de mercado para setores do empresariado nacional, além do empreendimento do projeto siderúrgico (Siderúrgica de Volta Redonda). Além disso, observou-se a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), visando organizar o mercado de combustíveis, amplamente deficitário no início da década e que, naquele

momento, passava por restrições importantes de acesso à oferta internacional (MARTINS, 2020).

### **3.3 A resposta de setores liberais e a Constituição de 1946**

A Carta que substituiu a Constituição do Estado Novo foi datada em 18 de setembro de 1946. Ficou conhecida por “restaurar a democracia” e foi promulgada de forma legal, após as deliberações do Congresso recém-eleito, que assumiu as tarefas da Assembleia Nacional Constituinte (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Trata-se, como apresenta Braga (1996), de uma constituição forjada sob acirramento de tensões políticas, seja no seio da classe dominante, marcada por pressões de parcelas mais liberais da elite comercial e bancária em relação aos rumos do desenvolvimento<sup>1</sup>, mas também pela reorganização de parcela de interesses mais à esquerda, ligados ao recém legalizado PCB. Nesse sentido, com consequências evidentes ao longo do período Dutra, trata-se de uma constituição que apresenta um recuo em relação às forças nacionalistas que ganharam força nos anos 1930, mas que foi incapaz de estabelecer parâmetros estáveis em vários aspectos da vida política brasileira, especialmente no setor energético.

Parte importante das características da Carta de 1937 relacionadas ao setor extrativo se manteve para constituição de 1946. Entretanto, seguindo a linha já exposta, suprimiu-se a reserva de mercado para brasileiros, eliminando as restrições ao capital estrangeiro (art. 153):

Art 153 - O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.

§ 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados de acordo com a natureza delas (BRASIL, 1946, grifo dos autores).

Essa alteração atuou no sentido de mudar a delimitação de que as empresas deveriam ser constituídas por “acionistas brasileiros”, passando para “sociedades organizadas” (BRASIL, 1946). Esse novo arranjo regulatório criou uma situação paradoxal, pois “um estrangeiro sozinho não pode exercer atividade mineral no país, mas dez, cem ou mais estrangeiros, organizados numa sociedade brasileira, podem explorar livremente o subsolo do país.” (BARBOSA, 1988, p. 7).

A disputas inerentes ao contexto geopolítico mundial propiciou uma série de discussões acerca do caráter do texto constitucional em relação aos recursos minerais. A ambiguidade de alguns artigos da constituição de 1946 refletiu o período de disputas quanto ao caráter nacionalista ou liberal das políticas governamentais para o setor. Nesse sentido, pode se afirmar que aqui, a Constituição não conseguiu levar adiante um pacto cristalizado. Nos anos subsequentes, a disputa em torno do Estatuto do Petróleo se tornaria um dos temas relevantes da política nacional, cujo desfecho viria apenas nos anos 1950, com a criação da Petrobrás e do monopólio estatal.

### **3.4 Avanço da modernização conservadora e a Constituição de 1967**

O contexto predominante nessa época era o autoritarismo e a da chamada política de segurança nacional. Instalado em 1964, o regime militar conservou o Congresso Nacional, mas dominava e controlava o Legislativo. Neste contexto, o Executivo encaminhou ao Congresso uma proposta de Constituição que foi aprovada pelos parlamentares e promulgada no dia 24 de janeiro de 1967. Essa constituição foi complementada pela expedição de Atos Institucionais (AIs) e pela Emenda no 1 de 1969 (AGÊNCIA SENADO, 2020).

Marcada pelo retorno da centralização do poder e do autoritarismo em relação às questões políticas, a carta de 1967 também reafirma elementos da liberdade de iniciativa, indicando prioridade para iniciativa privada na consecução do desenvolvimento econômico<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Marcado pela polêmica Simonsen-Gudin.

<sup>2</sup> Art 163 - Às empresas privadas competem preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas: § 1o - Somente para suplementar a iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente atividade econômica (BRASIL, 1967).

No que tange ao setor extrativo, a constituição de 1967, diferente das anteriores, passa a desdobrar em maior detalhe as regras para atuação nos diferentes setores. Assim, segundo o Art. 162 a pesquisa e a lavra de petróleo em território brasileiro passavam a constituir monopólio da União. Ademais, a exploração das jazidas, minas e demais recursos minerais ainda dependia de autorização federal, porém, poderia ser outorgada a brasileiros ou sociedades organizadas (empresas nacionais e estrangeiras) no país, como na Carta de 1946. Substituiu-se o direito de preferência do proprietário do solo, para um modelo onde o explorador participaria dos lucros da lavra (BRASIL, 1967). As posições nacionalistas criticaram o teor da Carta, indicando que esta não assegurava a soberania nacional sobre os recursos minerais brasileiros (CARVALHO, 1986). Esses parâmetros foram mantidos na Emenda de 1969 (EARP&VILLAS-BÔAS, 1988).

A Constituição de 1967 trouxe mudanças fundamentais no que se refere à regulação do setor mineral no Brasil. Adicionalmente, entrou em vigor o Novo Código da Mineração (Decreto Lei nº227/1967). O documento previa que a participação dos proprietários do solo sobre os rendimentos da mineração seria igual a 10% do IUM (Imposto Único da Mineração). Foram instituídos quatro regimes de exploração do subsolo: concessão; autorização e licenciamento; matrícula; e monopolização. Apesar de ter-se flexibilizado algumas questões relativas à exploração por parte de pessoas e entidades estrangeiras, o Código de Mineração sofreu alterações pelo Decreto Lei nº 318/1967, cuja representação foi feita pelo Conselho de Segurança Nacional. De acordo com o artigo 1º deste decreto, o governo pretendia garantir que o Estado brasileiro garantisse o interesse brasileiro quando da exploração de recursos minerais, o que implicou na revogação do artigo IV do Código da Mineração, ou seja, exigia comprovação de nacionalidade brasileira nas exigências de obtenção de autorização de pesquisa de exploração mineral.

### **3.5 Constituição de 1988: descentralização e reafirmação do monopólio da União**

Datada de 5 de outubro de 1988, a Constituição inaugurou um novo arcabouço jurídico-institucional no país, pautado pela ampliação das liberdades civis e os direitos e garantias individuais (AGÊNCIA SENADO, 2020). Com a constituição de 1988, ratifica-se a propriedade estatal sob os recursos do subsolo e o domínio da União sobre o petróleo e recursos minerais. Ademais, assegurava-se a União, estados e municípios, a participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural.

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem (BRASIL, 1988).

O documento determinava ainda, que a União não poderia ceder ou conceder qualquer tipo de participação na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural<sup>3</sup>. Dessa forma, a constituição de 1988 significou a ratificação legal do molde nacional sobre a produção e exploração de petróleo.

Dentre os principais pontos referentes à legislação mineral na constituição de 1988, destacam-se: a questão da propriedade do subsolo, o conselho de defesa nacional, a definição de empresa nacional e as questões relativas à mineração e sua relação com a empresa nacional (EARP&VILLAS-BÔAS, 1988). De acordo com Earp & Villas-Bôas (1988), a constituinte reservou à União a propriedade dos recursos do subsolo, garantindo ao proprietário do solo a recomposição da propriedade assim que houvesse o esgotamento da mina:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de

---

<sup>3</sup> Alterado pela Emenda Constitucional n. 9/1995: “§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei”.

energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra (BRASIL, 1988).

Um dos pontos mais importantes e controversos da constituinte foi o tema relativo à definição de empresa nacional e à reserva de mercado para os empresários nacionais. O texto aprovado não deixava clara a diferença entre empresa nacional e empresa estrangeira, abrindo espaço para maior participação do capital internacional no setor mineral.

Em suma, a evolução constitucional regulatória do setor mineral brasileiro sofreu alterações ao longo do tempo. Manteve-se o monopólio da União na exploração dos recursos, porém, a viabilidade da atuação estrangeira, que era impraticável em 1937, variou no período.

## **4 Trajetórias do setor de Mineração e Petróleo & Gás no Brasil: formação e amadurecimento**

### **4.1 Histórico da exploração mineral no Brasil e a fundação da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD)**

O surgimento da CVRD remonta aos primeiros debates em torno da forma como seria realizada a exploração do subsolo brasileiro e das primeiras iniciativas no sentido de se instalar um parque siderúrgico no Brasil. Tais discussões movimentaram os primeiros governos republicanos após o fim da I Guerra Mundial, quando houve uma negociação para a instalação de um amplo projeto de exploração mineral conduzido pela Empresa Itabira Iron visando a exploração de uma mina cativa - prevendo todo o transporte da mina até o porto e do porto até o mercado mundial -, além da promessa de construção de uma usina siderúrgica (VILLAS-BÔAS, 1995a). A resistência dos empresários nacionais ante a instalação de uma empresa estrangeira fortemente competitiva protelou o acordo estipulado entre o Governo Federal e a Itabira Iron (CVRD, 1992).

A irrupção da Revolução de 1930 e a ascensão do projeto varguista, inaugurou uma nova etapa nas discussões acerca da utilização dos recursos do subsolo e por conseguinte da atuação de empresários estrangeiros nos empreendimentos minerais. Havia, de forma evidente, um projeto industrial e de cunho nacionalista subjacente à política do governo Vargas. De acordo com Nodari (1987), o “Código de Minas”, aprovado um mês antes da constituição de 1934, declarou incorporadas ao patrimônio da união tanto as jazidas minerais em voga, quanto as desconhecidas. O Código de Minas de 1940 aperfeiçoou pontos relativos ao código de 1934, além de reiterar alguns aspectos da constituição de 1937, como o domínio da União sob os bens minerais, a exclusividade do direito de pesquisa e lavra a cidadãos brasileiros, assim como a recusa da autorização de lavra, caso ela seja prejudicial ao bem público (NODARI, 1987).

A assinatura do acordo de Washington, em 1941, garantiu que se viabilizasse no país a exploração do minério de ferro vinculado ao plano de instalação da grande siderurgia no país, com vistas ao desenvolvimento industrial brasileiro (CVRD, 1992). Com isso, surgem a Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, e a Companhia Vale do Rio Doce, em 1942, resultado da encampação das jazidas de ferro da região de Itabira (VILLAS-BÔAS, 1995a). A fundação da Companhia Vale do Rio Doce se insere em um contexto de reação nacionalista, redefinição geopolítica mundial e busca por bens e recursos estratégicos para efetivação de um projeto nacional de industrialização. O surgimento da empresa ocorreu como resultado do movimento de barganha do governo Vargas, em virtude da eclosão da II Guerra Mundial, e das definições quanto ao alinhamento dos dois blocos envolvidos no conflito.

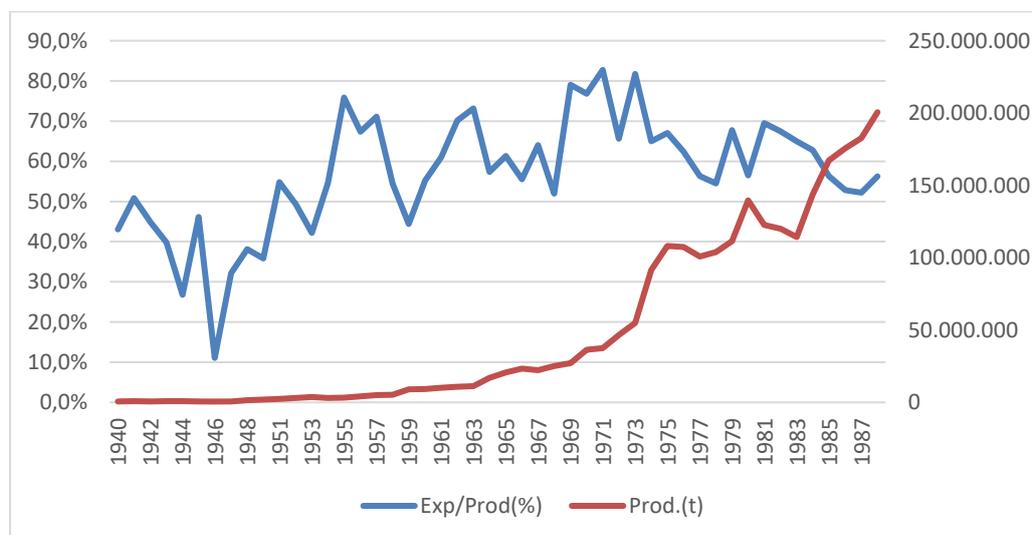
O fim da guerra ensejou a reorganização das economias destruídas durante o conflito, assim como a reordenação geopolítica mundial, sob hegemonia norte-americana. No Brasil, o conflito entre posições nacionalistas e liberais quanto à orientação do setor mineral influenciou a política dos governos ao longo das décadas seguintes. O teor do texto da nova constituição promulgada em 1946, conforme apresentado, era ambíguo quanto à participação de estrangeiros em empreendimentos minerais, uma vez que abria a possibilidade de exploração de minas e jazidas por sociedades organizadas no país, independentemente da composição societária.

Contudo, o início de um segundo governo Vargas acirrou as posições nacionalistas de modo que foram observadas tentativas de nacionalização de recursos minerais estratégicos como manganês, minerais atômicos, carvão e hidrocarbonetos (CVRD, 1992). A queda de braço com os Estados Unidos,

que tinham pretensões de garantir o acesso às reservas estratégicas brasileiras, acabou favorecendo as iniciativas norte-americanas, que garantiram a assinatura do “Acordo Militar Brasil - Estados Unidos”, em Março de 1952, que estipulava o fornecimento de materiais estratégicos brasileiros como o urânio e as areias monazíticas (CVRD, 1992).

Apesar de ter perdido esta questão, o governo implantou o “Plano do Carvão Nacional” (Lei nº 1.886/1953), que pretendia reunir todas as atividades de produção, beneficiamento, transporte e distribuição de carvão mineral, beneficiando diversos segmentos da indústria nacional que dependiam deste insumo como combustível ou matéria-prima (CVRD, 1992). Os embates entre os setores nacionalistas e liberais influenciaram o desfecho do segundo governo Vargas, cujo fim adveio com seu suicídio em 1954.

A questão mineral no Brasil ganha um contorno peculiar durante o governo de Juscelino Kubitschek, quando o setor mineral reage ao crescimento da demanda das indústrias de bens de capital instaladas no Brasil, ao mesmo tempo em que o governo favorece a expansão de empreendimentos minerais nacionais e estrangeiros. A abertura de novas frentes de expansão mineral garantiria, concomitantemente, a concessão de direitos de lavra a novos empreendimentos estrangeiros - em virtude do aumento da demanda global por minérios - e a garantia de fornecimento de insumos para a industrialização pesada, consolidada durante o Plano de Metas (VILLAS-BÔAS, 1995a). Do ponto de vista regulatório, o governo Kubitschek diminuiu as restrições de exploração mineral por parte de investidores estrangeiros. O documento 18 do Plano de Metas - promulgado por meio do Decreto nº 42.022/1957 - previa um incentivo maior a exportação de minério de ferro, de modo a ampliar as vantagens competitivas brasileiras no setor (sobretudo da CVRD) e diminuir as restrições impostas no que tange à captação de recursos externos. Vale ressaltar que, apesar dos incentivos dados à exportação de minério de ferro, a maior parte da produção deste bem, desde o começo da década de 1950, já era destinada ao mercado externo (gráfico 1). Isto porque, desde sua fundação, a expansão da CVRD passava também pelo suprimento de parceiros externos, especialmente o mercado norte-americano e, posteriormente, outros mercados industriais emergentes à época na Europa e Japão.



**Gráfico 1: Exportação e produção de minério de ferro - toneladas, 1940-1988**

Fonte: elaborado pelos autores a partir de CVRD (1992).

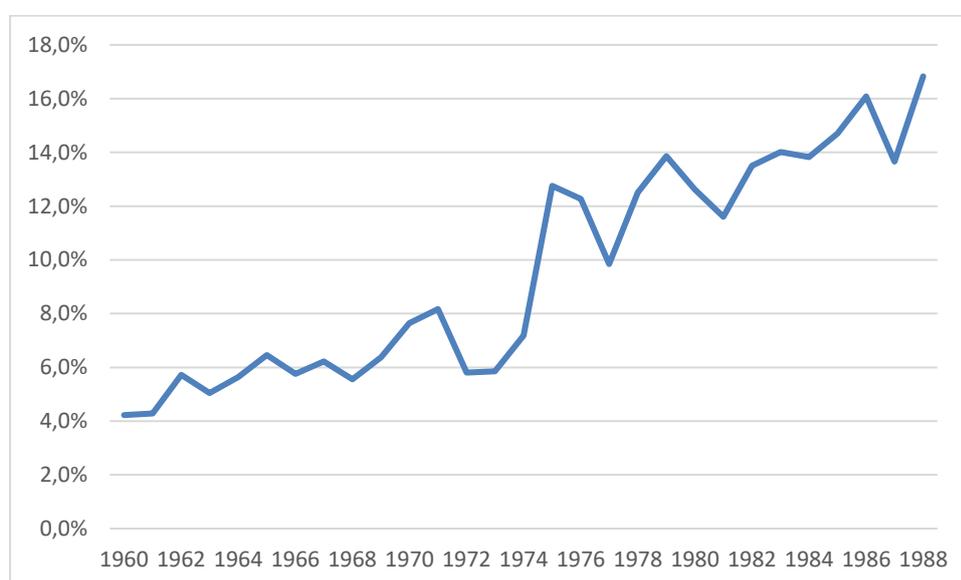
Os governos de Jânio Quadros e João Goulart foram reconhecidos pela criação do Ministério de Minas e Energia, que instituiu conselhos e entidades de planejamento do setor mineral, petrolífero e energético. Sendo assim, foram criados o DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral), Conselho Nacional de Águas, Conselho Nacional de Minas e Metalurgia, Conselho Nacional do Petróleo, Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos.

Com a entrada dos governos militares e o maior alinhamento à geopolítica norte-americana, constata-se uma flexibilização da legislação mineral anterior, o que favorecia a abertura de novos empreendimentos estrangeiros no país. Por outro lado, observa-se também a expansão da Companhia Vale do Rio Doce, consolidando-se como uma das maiores companhias no mercado transoceânico de minério de ferro. Impulsionada pelo crescimento da demanda mundial de insumos minerais, sobretudo minerais ferrosos, a CVRD ampliou suas vendas, alavancada pelo mercado japonês, que crescia a altas

taxas nas décadas de 1960 e 1970.

A primeira grande mudança efetuada pelos governos militares foi a implementação do Decreto nº 55.282/1964, que autorizava a participação de capitais privados na exploração do subsolo e estendia ao capital estrangeiro o direito de participar de sociedades brasileiras que atuassem no setor.

A implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) representou o último grande projeto dos militares, onde se articulam a expansão do setor de bens de capital e o setor de insumos básicos, no intento de manter as altas taxas de crescimento da economia. De acordo com Lessa (1988), as duas principais diretivas do plano correspondiam à transferência do núcleo dinâmico da economia para as indústrias de base e ao fortalecimento do capital privado nacional. Concomitantemente, estreitou-se a relação com o setor externo, diante de um quadro recorrente de desajuste do balanço de pagamentos, de modo que a continuidade do esforço exportador se apresentava como uma diretiva complementar às demais (LESSA, 1988). O esforço do governo de priorizar o setor mineral gerou novas frentes de expansão, sobretudo na Amazônia, com o Projeto Ferro Carajás e o Complexo Industrial do Alumínio, ambos projetos com atuação da CVRD. A importância da CVRD para atenuar os constrangimentos na balança de pagamentos fica nítida quando se observa a evolução da participação das exportações de minério de ferro em relação ao total (gráfico 2). No início do II PND, as exportações de minério de ferro já significavam mais de 10% do total.



**Gráfico 2: exportação de minério de ferro sobre as exportações totais (%), 1960-1988**

Fonte: elaborado pelos autores a partir de CVRD (1992).

O quadro de estagnação econômica da década de 1980 freou os investimentos no setor mineral, somado ao fato de os preços dos minerais metálicos terem estacionado. Após o processo de redemocratização e a abertura dos trabalhos constituintes, retomam-se as discussões sobre o caráter do setor mineral no Brasil e sua importância para o desenvolvimento. De acordo com Villas-Bôas (1995b), antagonizavam-se duas posições: uma corrente mais liberal, que defendia a abertura do setor mineral para o mercado, inclusive para o capital externo; e uma corrente nacionalista, que prezava a centralidade do estado brasileiro como promotor do desenvolvimento econômico e a condição estratégica do setor mineral para a soberania brasileira. Ao fim dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, foi aprovado um texto que conjugava questões nacionalistas e questões liberais, dando margem a interpretações nos anos seguintes.

Apesar dos pontos em aberto, ao longo dos anos desde sua fundação, a centralidade da CVRD como peça importante na promoção de política de desenvolvimento não foi subjugada, por mais que tenha havido maior participação do capital internacional dentro dos projetos mais recentes em exploração.

## **4.2 Contexto e evolução do setor de Petróleo e Gás no Brasil e o papel da Petrobras**

A década de 1930, marcada por mudanças no papel do Estado e por uma nova etapa do crescimento

industrial, trouxe o petróleo para a agenda política brasileira. Nesse período, a política para o setor passou a ser crescentemente ativa, em processo que culmina com a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) em 1938. A estratégia de desenvolvimento de Vargas no setor petrolífero foi colocada em prática em um momento que o setor estatal era intensamente nacionalista e as restrições externas se impunham no período da 2ª Guerra. Nesse sentido, a exploração, o refino de petróleo e o planejamento de demanda passam a ser considerados pelos militares e pela nova burocracia estatal como questões de segurança nacional. A perspectiva “nacional” pretendia organizar a exploração das riquezas do subsolo (COHN, 1968; PHILIP, 1982), mas também organizar uma economia em expansão com restrições na oferta de combustíveis (MARTINS, 2020).

O contexto da definição desta nova agenda política para o petróleo era caracterizado, por um lado, pela inexistência de explorações assertivas, por incipiente capacidade de refino (destilação) e, por outro, pela polarização do debate sobre o caráter nacionalista ou liberalizante que deveria prevalecer no setor. No que tange ao mercado petrolífero, as necessidades de consumo de petróleo bruto, que começaram a tomar forma na década de 1930, foram supridas em sua totalidade pelas importações<sup>4</sup>. Já o debate, era polarizado entre liberais, que defendiam a participação do capital estrangeiro e os militares e técnicos nacionalistas, que defendiam o monopólio estatal na produção de petróleo. O caráter nacionalista na política dos recursos naturais prevaleceria entre 1934, como previsto na constituição, e meados da década subsequente, quando tons mais liberais ganhariam espaço, principalmente a partir de 1943 (BIELSCHOWSKY, 2020).

Com a formação do Estado Novo, Vargas criou uma comissão secreta para investigar a política petrolífera. O chefe do comitê era influenciado por membros nacionalistas, que defendiam a adoção de instrumentos de controle estatal na indústria. Somente o monopólio criaria condições para uso do potencial de escala de mercado ainda em formação e, simultaneamente, fazer frente ao capital estrangeiro. Um dos posicionamentos do comitê era justamente a criação de um Conselho Nacional do Petróleo, que pudesse articular e orientar as políticas no setor. Uma das posições mais importantes do conselho foi obstruir a construção de novas refinarias por companhias estrangeiras. Apesar da nacionalização do controle da Refinaria Ipiranga (negociação forçada de ações de sócios uruguaios), o alcance nacionalista de Vargas assume um tom moderado durante a 2ª Guerra Mundial, com o abrandamento do viés nacional. Esse posicionamento ocorreu como reflexo da aliança do Brasil com os Estados Unidos durante o conflito bélico, do apoio americano para a siderurgia e da própria necessidade de negociar um fluxo mínimo de derivados para consumo nacional. (PHILIP, 1982; ALVEAL CONTRERAS, 1994; EARP; VILLAS-BÔAS, 1988; BIELSCHOWSKY, 2020; MARTINS, 2020).

O fim da Guerra tornou insustentável o arranjo político que sustentou o Estado Novo. As forças que conduziram Dutra ao poder fizeram-se presentes na elaboração da constituição de 1946, quando se permitiu a participação estrangeira no setor de petróleo através da associação com sociedades organizadas no país. Ademais, o CNP autorizou a construção das refinarias privadas de Manguinhos e Capuava. Já em 1947, o CNP determinou a criação de uma comissão responsável por facilitar a entrada do capital estrangeiro através de mudanças regulatórias, formulando a proposta do Estatuto do Petróleo<sup>5</sup> (BIELSCHOWSKY, 2020).

Em 1948, quando os nacionalistas voltam a ganhar espaço no debate, foi criado o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN), como forma de impedir a implementação do Estatuto do Petróleo<sup>6</sup>. Criado a partir de um pequeno grupo de oficiais militares, iniciou-se uma forte campanha nacionalista no país a favor do monopólio estatal petrolífero, sob a perspectiva de um Estado forte e promotor do desenvolvimento econômico. A campanha, consagrada na chamada “O Petróleo é Nosso”, foi amplamente apoiada pela classe média, incluindo militares, parte da imprensa, organizações estudantis, além do apoio do Partido Comunista<sup>7</sup>, que liderou o embate

---

<sup>4</sup> Em 1935, as estatísticas do século XX do IBGE mostram um consumo aparente de 3 mil m<sup>3</sup> de petróleo, chegando a 57 mil m<sup>3</sup> em 1940 (IBGE, 2021).

<sup>5</sup> O projeto definido no Estatuto reservava para o capital nacional os setores de refino e distribuição para o mercado interno e permitia o capital estrangeiro na exploração em geral. consentia com o refino e a distribuição para exportação e determinava a compensação na forma de royalties para o Estado e o dono da terra (BIELSCHOWSKY, 2020).

<sup>6</sup> As votações do Estatuto foram adiadas por manobras parlamentares até o projeto ser arquivado.

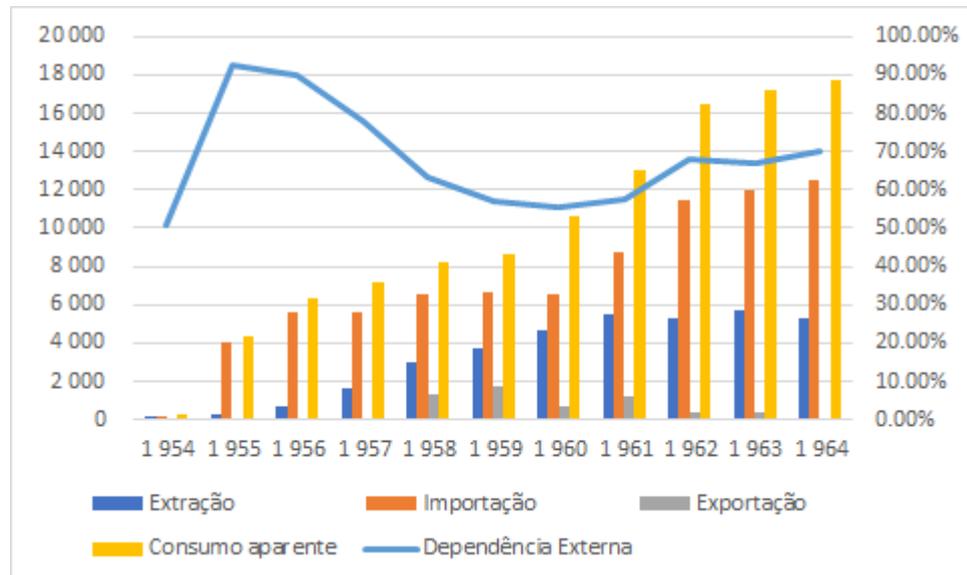
<sup>7</sup> O Partido Comunista chegou a apresentar dois projetos, assinados por Carlos Marighela em 1947 que visavam implantar uma autarquia para explorar o petróleo e vetavam a participação estrangeira. Mas ambos não foram adiante pelos nacionalistas, que não quiseram se vincular publicamente aos comunistas (BIELSCHOWSKY,

contra os capitais norte-americanos<sup>8</sup> (PHILIP, 1982). Simultaneamente, os trabalhos do CNP viabilizaram, na virada da década, o início da construção das refinarias estatais de Mataripe e Cubatão, do oleoduto entre Santos e São Paulo, adquiriu navios-tanque e criou a Frota Nacional de Petroleiros (BIELSCHOWSKY, 2020).

Nesse contexto, Vargas enviou ao congresso a proposta da criação da Petrobras em 1951. Na proposta o governo teria 51% e o restante seria vendido para o setor privado. A justificativa era fortalecer o capital da companhia, além do receio de propor uma empresa com 100% de capital estatal em um congresso sob tensão. Contudo, a União Democrática Nacional (UDN) enviou outro projeto ao congresso, sugerindo a criação de uma estatal com 100% de controle. Esse contexto ilustra a importância atribuída ao setor para o projeto de desenvolvimento nacional, agregando parte das forças conservadoras em torno da criação da estatal.

Dois anos mais tarde, em 1953, as disputas burocráticas sobre o projeto foram alteradas. Juntamente à composição de interesses entre o governo e a oposição parlamentar, o projeto foi enviado ao senado, obteve algumas modificações, até ser convertido em lei (Lei n.º 2.004 de outubro de 1953). A Lei definiu a Petrobras como uma sociedade por ações de economia mista, com controle acionário do Governo Federal e ratificou o monopólio da União na pesquisa, lavra, refino e no transporte marítimo. Em 1963 esse monopólio foi estendido para as importações. Manteve-se também a integridade dos recursos financeiros previstos no projeto do governo (MARTINS, 1976). Segundo Alveal Contreras (1994), o nascimento da Petrobras consagrou a vitória que combinou a vertente nacionalista com a estatal. O que não significa, no limite, a eliminação do conflito de interesses com os setores liberais e com o cartel internacional do petróleo.

Essa orientação nacionalista permanece, em linhas gerais, nas estratégias de Juscelino Kubitschek (JK) e João Goulart. Durante a administração JK alavancou-se a industrialização brasileira sem o aumento das tensões entre capital nacional e estrangeiro. Em verdade, esse conflito foi substituído pelo favorecimento da sua associação, com o mercado atendendo a ambos. Os investimentos conduzidos durante esse período viabilizaram nova capacidade de refino e o desenvolvimento de uma incipiente produção de óleo. A dependência externa, ainda expressiva, declina entre 1954 e 1964, mesmo com a aceleração da demanda no final da década.



**Gráfico 3: Extração, importação, exportação, consumo aparente e dependência do petróleo bruto, 1954-1964**

Fonte: elaborado pelo autor a partir de IBGE (2021).

Quando os liberais assumem a gestão econômica nos primeiros anos após o golpe militar de

2020).

<sup>8</sup> “Así pues, la importancia real del debate de Petrobras era política. En los relatos anteriores y quizá románticos del periodo, se presentaba la campaña de Petrobras como una movilización masiva de la opinión pública en contra del imperialismo extranjero representado por ‘los trusts’” (PHILIP, 1982, p. 264).

1964, o Brasil apresenta 70% de dependência externa sobre o petróleo. No campo regulatório, poucas modificações estruturais foram processadas na indústria petrolífera, mesmo que ampliando as facilidades para a entrada e atuação do capital estrangeiro ao final dos anos 1970. Como destaca Philip (1982), a lógica da expansão da Petrobras se constitui da natureza específica do capitalismo brasileiro, alinhando-se à política econômica que se coloca ao longo do tempo. Dessa forma, entre 1964-68, prevaleceu o liberalismo econômico ortodoxo junto à política anti-inflacionária; após 1969, junto ao “milagre”, a Petrobras assumiu um papel mais importante, sobretudo, como indutora do crescimento econômico.

Durante a ditadura, sobretudo a partir da década de 1970, a Petrobras passa por reestruturações pautadas na diversificação produtiva, com a criação de subsidiárias para controlar as atividades correlacionadas. Entre 1969-73 foi criada a Braspetro. No governo Geisel (1974-79) criou-se a Petromin - chamada Petromisa posteriormente - para prospecção e comercialização de minerais. A Interbras foi criada em 1976, com o objetivo de comercializar com os países do Oriente Médio e África (PHILIP, 1982).

Quando Geisel<sup>9</sup> assumiu o poder em 1974, uma série de críticas ganharam fôlego contra a estatização do setor. No que tange a política energética do II PND, o aspecto diretivo era reduzir a dependência brasileira em relação às fontes externas de energia, ajustando a estrutura econômica à situação de escassez de petróleo (MACHADO, 2018). Essa orientação ganhou fôlego a partir da eclosão dos choques do preço do petróleo. Com a guerra do Yom Kippur em 1973 os preços internacionais quadruplicaram, formando um primeiro choque de preços externos. Voltaram a subir, posteriormente, em 1979, com a Revolução Islâmica do Irã, consubstanciando o segundo choque de preços do petróleo. A primeira medida, logo após o primeiro choque de preços, foi ampliar a atuação internacional da Petrobras, que passa a buscar reservas em províncias petrolíferas internacionais.

A política petroleira sobre o setor foi alterada mais expressivamente durante a década de 1970. Em 1975 surgiram os “contratos de risco<sup>10</sup>” – concessões com companhias estrangeiras. O contexto era dramático do ponto de vista da estabilidade do balanço de pagamentos, assim, a atração de capital estrangeiro e a aceleração de projetos de produção doméstica de petróleo se tornaram alternativa conveniente. Tais regras permaneceram válidas até 1988, quando nova constituição proibiria novamente a participação estrangeira.

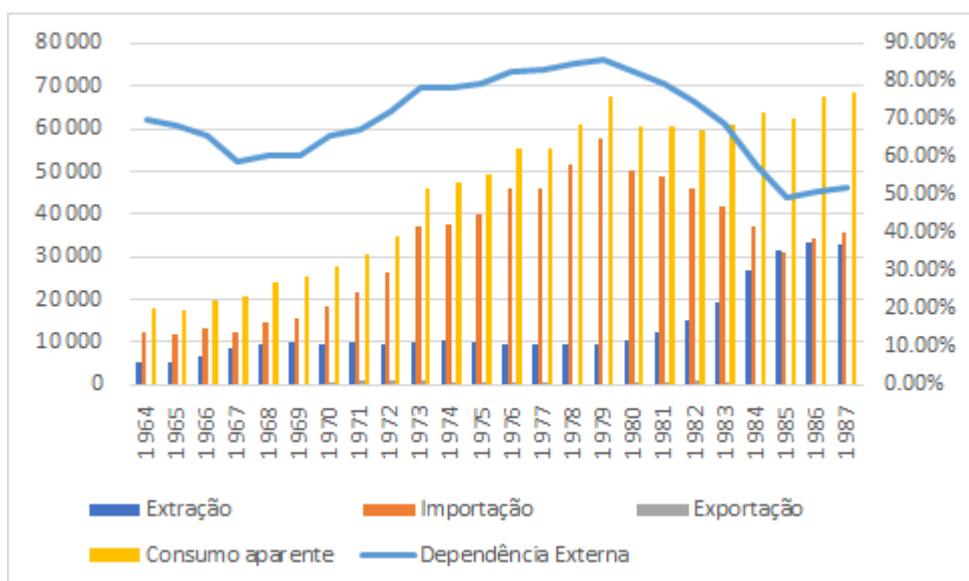
A Petrobras assumiu o controle das negociações contratuais, e até o final de 1977 foram firmados 27 contratos de risco, em que empresas privadas operavam como prestadoras de serviço. Em seguida, quando Figueiredo assumiu o poder em 1979, os contratos passaram a ter condições mais favoráveis para as companhias estrangeiras. Em agosto de 1979 foi atribuída a Exxon, blocos onde a própria empresa colocaria em prática as atividades de prospecção<sup>11</sup> antes de decidir se levaria adiante as atividades de exploração. No mesmo mês, foi outorgado a Shell um contrato no Amazonas, o primeiro contrato que se firmaria no interior do país. Em setembro, a Petrobras ofereceu 123 blocos na quarta rodada de negociações, dos quais 74 se localizavam no estado de São Paulo. No total, foram ofertados 10 blocos na primeira rodada (1976), 15 na segunda (1977) e 42 na terceira rodada em 1978 (PHILIP, 1982).

---

<sup>9</sup> Destaca-se que antes de assumir a presidência, durante o governo de Médici, Geisel ganhou notoriedade como Presidente da Petrobras (1969-1973).

<sup>10</sup> Modelo contratual que definia as regras de exploração por companhias petroleiras em áreas predeterminadas pela Petrobrás mediante licitação internacional. Se houvesse sucesso na exploração, as companhias deveriam entregar suas descobertas para a Petrobrás, que seria o agente produtor das reservas. Caberia a outra parte contratual o reembolso em dólares e/ou em petróleo por seus investimentos e um bônus de acordo com o contrato.

<sup>11</sup> Atividades destinadas à identificação das reservas.



**Gráfico 4: Extração, importação, exportação, consumo aparente e dependência do petróleo bruto — 1964-87**

Fonte: elaborado pelo autor a partir de IBGE (2021).

Até o final de 1979 as concessões se mostraram malsucedidas na localização e obtenção de petróleo pelas empresas privadas. Apesar de mais de uma centena de contratos, os contratos de risco produziram apenas uma única descoberta, de gás natural no campo de Merluza. No entanto, a medida de dependência externa de petróleo mostra a lógica por trás dos contratos de risco e desta abertura parcial do setor: a urgência em ampliar novas descobertas<sup>12</sup> para suprir a demanda do mercado interno era incontornável. Vale relembrar que os combustíveis minerais, que representavam pouco mais de 12% das importações em 1973, representavam 44% de toda a compra externa brasileira em 1980 (CARNEIRO, 2002). O resultado dos investimentos realizados nos anos 1970 aparecem ao longo dos anos 1980, como ilustra o gráfico 4. Com produção nacional crescente, a dependência externa que chegou a retornar aos patamares dos anos 1950, foi reduzida para 50% em 1984, até então uma grande conquista histórica.

Em outras palavras, ainda que os contratos de risco tenham ampliado a presença de grupos estrangeiros localmente, quebrado o monopólio ratificado nos anos 1950, não considera-se uma ruptura com a lógica da política petrolífera implementada desde os anos 1930: ampliar os investimentos na indústria petrolífera sob liderança estatal, garantindo conexões com o processo de industrialização brasileira e contribuindo para redução dos impactos do desenvolvimento sobre as restrições de balanço de pagamentos.

Além destes elementos gerais, conforme relata Ruas (2012), os esforços de exploração e produção de campos marítimos (offshore) modificam a lógica dos investimentos em E&P em todo o mundo, que passam a ser conduzidos com maior compartilhamento de risco e conhecimento tecnológico. Ampliar domesticamente e internacionalmente a colaboração da Petrobras com outras empresas da cadeia produtiva internacional contribuíram para o sucesso da estatal na implementação de inovações cruciais para a exploração em águas profundas.

O cunho nacionalista dos parâmetros regulatórios se altera junto com o declínio da estratégia de desenvolvimento - Processo de Substituição de Importações (PSI). O modelo de industrialização sob o PSI se manteve até entrar em crise nos 1980, dando lugar à orientação liberalizante na década de 1990 marcada pela força política do Consenso de Washington. A partir de então, uma nova racionalidade organiza o equilíbrio político, e a atuação privada passa a ser vista como imperativo para retomada do desenvolvimento e, mais do que isso, o sucesso desta nova estratégia deveria acompanhar movimentos de retração da presença de estatais ou mesmo sua privatização.

## 5 Considerações finais: permanências e estabilidades na evolução de aspectos

<sup>12</sup> Em 1980 o Brasil possuía apenas 1,3 bilhões de barris em reservas provadas. Uma parcela de 0,2% das reservas mundiais (BP, 2021).

## **constitucionais e trajetórias do setor mineral brasileiro**

A história do setor mineral no Brasil assumiu morfologias distintas ao longo do tempo. Essas mudanças são reflexo, por um lado, do embate político entre defensores da exploração dos recursos sob controle estatal e promotores de maior liberação para a atuação privada e/ou estrangeira. Por outro, a trajetória de cada setor também responde ao histórico de desafios da concorrência em cada setor e às interações entre a evolução das empresas e suas repercussões sobre outras dimensões da estratégia de desenvolvimento nacional.

A análise dos textos constitucionais corrobora a hipótese de Martins (2020) de que as transformações empreendidas nos anos 1930 formam a "genética institucional" que acompanharia a evolução da burocracia do Estado e do projeto de desenvolvimento brasileiro até os anos 1980. As mudanças nas cartas constitucionais de 1934, 1937, 1946, 1964 e 1988 são intensas. O debate em torno delas, que incorpora discussões sobre democracia, autoritarismo, cidadania e bem-estar social, ilustra essas mudanças. Contudo, no que tange ao setor mineral, incluindo o setor petrolífero, pode se afirmar que as mudanças foram menos expressivas. Como consequência, foram garantidos tanto a soberania nacional sobre o subsolo, quanto a prevalência da estabilidade no papel de liderança estatal, mesmo quando o texto legal autorizou maior presença de grupos estrangeiros.

As três décadas compreendidas entre 1930 e 1960 foram, certamente, decisivas para a consolidação destes elementos de estabilidade. O cerne das políticas para o setor petrolífero e para o setor mineral são fruto do pensamento desenvolvido nos anos 1930 no âmbito do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), mas também do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM - Ministério da Agricultura), que transformou radicalmente sua missão ao longo daquela década, mesmo operando inicialmente apenas com estrutura e equipamentos herdados do período da República Velha (PEREIRA, 1975; LIMA, 2013; CABRAL, 2013).

Conforme descreve Martins (2020), documentos do CFCE, assim como pronunciamentos do presidente durante a década de 1930 apontavam para um sentido inequívoco: a necessidade de integrar a capacidade da produção de ferro a um projeto siderúrgico. Contudo, as exportações de minério, por mitigar a restrição de divisas, também são observadas como elementos fundamentais para a estabilidade do processo de industrialização que se iniciava. Nesse sentido, as nacionalizações, especialmente aquelas consolidadas sob o manto da Constituição de 1937, foram fundamentais para garantir, simultaneamente, o aproveitamento de um potencial de exportação sob controle nacional e o início da integração do suprimento doméstico na cadeia minero-siderúrgica. Ambas as iniciativas eram indispensáveis para o projeto de desenvolvimento nacional e rompiam com o cenário pré-1930 em que interesses estrangeiros dominavam a produção e exportação mineral e a indústria siderúrgica era pequena e incapaz de dar conta da oferta e de atingir economias de escala necessárias para um novo estágio de desenvolvimento.

No caso do setor de petróleo, conforme relata Pereira (1975), as recomendações do CFCE e internamente ao próprio DNPM conduziram à criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), responsável por conduzir a gestão das iniciativas e regulamentações pertinentes ao setor petrolífero. Há de se ressaltar que a questão do petróleo não assume centralidade nos anos 1930, ao contrário do setor minero-siderúrgico. O problema da produção e beneficiamento do carvão mineral eram mais cruciais e o uso de derivados de petróleo era quase restrito a querosene. Apesar disso, as regras implementadas após as Constituições de 1934 e 1937 foram decisivas para restringir a consolidação de interesses estrangeiros que já vinham ocupando, muitas vezes com contratos amplamente desfavoráveis, a exploração de petróleo em outros países latino-americanos. Também evitou uma corrida desordenada de produtores privados nacionais, que utilizavam equipamentos e estruturas estatais em proveito próprio, desarticuladas de um projeto nacional. A partir destas batalhas foi possível encaminhar, nos anos 1940, as primeiras refinarias estatais, o imposto sobre combustíveis e sua relação com a expansão de malhas rodoviárias estaduais e a unificação nacional de preços de derivados.

A força das conquistas (e dificuldades) pioneiras supracitadas foram cruciais durante a segunda metade dos anos 1940, quando a onda liberal ganhou força na estrutura do setor público e na própria redação dos aspectos atinentes ao setor mineral da Constituição de 1946. No que tange ao setor minero-siderúrgico, a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e Companhia Vale do Rio Doce já eram realidade. O setor petrolífero, por outro lado, passava a exibir importância fundamental para o desenvolvimento econômico, seja por sua revelada centralidade durante a II Guerra, seja pela rápida expansão de veículos e máquinas com motor à explosão naquele período.

Assim, garantir abastecimento doméstico de derivados, reduzindo a dependência externa era

crucial. Os interesses privados e os defensores da abertura ao capital estrangeiros, sintetizados na figura de Eugênio Gudín, defendiam a incapacidade do Estado em conduzir tal empreitada. De fato, como aponta Pereira (1975), o CNP, como uma repartição pública, tinha dificuldades em conduzir uma empreitada que demandava institucionalidade empresarial. Assim, durante o governo Dutra foi aberta uma janela para o ingresso do capital estrangeiro que, caso efetivada, provavelmente teria conduzido a trajetória setorial para caminhos completamente diferentes. A tentativa de implementação do Estatuto do Petróleo sintetiza a natureza dos embates do período, bem como o valor das conquistas da década anterior. O projeto, apesar de viabilizar sociedades com participação de capital estrangeiro, era apontado como insuficiente para o cartel internacional e, certamente, como entreguista para os nacionalistas. A Campanha "O Petróleo é Nosso", o abandono do projeto por Dutra, a autorização para início da construção de refinarias estatais e da FRONAPE ilustram a força que, já nos anos 1940, formaria barricadas contra o avanço do capital estrangeiro e levaria, no início da década seguinte, à ratificação do monopólio e criação da Petrobras, com apoio, inclusive, da UDN.

Consolidadas durante os anos 1950, Vale do Rio Doce e Petrobras formariam estrutura burocrática capaz de conduzir, com morfologias peculiares a cada contexto histórico, as funções de integração de suas cadeias produtivas, contribuindo com o processo de industrialização através da oferta de seus produtos, encomendas para seus investimentos, mas também através da redução da contribuição para redução de impactos no balanço de transações correntes durante o processo de substituição de importações.

Apesar de ter surgido como um projeto de integração minero-siderúrgico, a produção da Vale do Rio Doce transcende a própria dimensão do mercado nacional. Nesse sentido, as exportações de minério, uma vez garantida a estabilidade e segurança da oferta doméstica, passam a cumprir papel cada vez mais importante nas exportações brasileiras. Sob esse prisma, a abertura ao investimento estrangeiro no governo Kubitschek pode ser entendida como reforço desta dimensão. Tendo em vista que a liderança setorial jamais deixou de pertencer à Vale do Rio Doce, que as exportações de minério cresceram sobremaneira nas décadas subsequentes e que a produção siderúrgica nacional foi abastecida sem sobressaltos, inclusive nos anos 1970, quando teve crescimento de 200%, essa leitura ganha solidez.

No que tange ao setor petrolífero, a missão histórica da Petrobras em relação à balança comercial, dadas as condições geológicas nacionais, sempre foi a busca de autossuficiência ou, neste período da história, a redução da dependência externa. Da mesma maneira que a abertura parcial do setor mineral nos anos 1950 teve como objetivo uma função macro indispensável para o processo de substituição de importações. Nos anos 1970, a regulamentação dos contratos de risco no setor petrolífero não deve ser lida como uma capitulação ao interesse estrangeiro. Em ambos os casos, as urgências e oportunidades tornaram imprescindível o novo contexto regulatório e a centralidade setorial das empresas se manteve. Mais do que isso, os anos 1970 marcam também os processos de diversificação destes grupos estatais, seja com a adição de novos setores de investimentos, mas também sua internacionalização.

Nos anos 1980, com a exaustão do PSI, surge uma morfologia paradoxal no que se refere a orientação da política econômica e o arcabouço legal sobre a exploração dos recursos naturais. Com a mudança do modelo de desenvolvimento, alinhado ao consenso de Washington e ao pensamento neoliberal, a política econômica passa a acompanhar novas tendências internacionais de abertura ao capital estrangeiro e encolhimento da atuação estatal, no entanto, o arcabouço legal com a constituição de 1988 manteve características nacionalizantes sobre a exploração dos recursos naturais, até posterior reversão na década de 1990.

Nesse novo contexto, as reformas do setor mineral buscavam a ruptura do protecionismo pela participação do setor privado, especialmente o capital estrangeiro, a partir da abertura do mercado e dos processos de privatização. As reformas de mercado (abertura e privatizações) atuaram no sentido de reduzir o papel do Estado na exploração dos recursos, em uma estratégia bastante distinta das aberturas efetuadas entre os anos 1950 e 1980. A Companhia Vale do Rio Doce foi privatizada, a Petrobras continuou como uma empresa estatal, com 51% dos direitos de capital, porém, sob um novo quadro regulatório. As Emendas Constitucionais n. 6 e n. 9 combinaram-se, no sentido de permitir a participação de empresas estrangeiras na exploração de petróleo e romper o monopólio da Petrobras (NEM SINGH, 2013; MASSI, 2016; TROJBICZ, 2017; MACHADO; ROCHA, 2020).

A natureza distinta deste processo comporta uma série de interpretações e perguntas sobre o novo período. Certamente, seriam questionados os papéis destas empresas e do planejamento setorial na condução de estratégias de desenvolvimento industrial, econômico e social. Ademais, a forma como se configuram os novos arranjos legais, revertendo aspectos cristalizados na Constituição de 1988, chamam

atenção para uma nova combinação de forças políticas, com fragilidade de setores nacionalistas, mas também pela consolidação de uma vertente política neoliberal que entende a expansão da iniciativa privada e a redução do Estado como elementos indissociáveis.

---

## Formation and historical evolution of the Brazilian extractive sector: reflections on constitutional elements and sectoral trajectories between 1930 and 1988

**Abstract:** The objective of the research is to present some elements of the formation and historical evolution of the Brazilian extractive sector between 1930-88, focusing on the investigation of the relationships between regulatory / constitutional aspects and sectoral trajectories. The paper tests the hypothesis of stability of the role of state leadership and its relations with the planning of Brazilian industrialization, even when liberalizing regulations and greater openness to foreign capital were promoted. From a methodological point of view, the research first reviews the constitutional charters, then describes the evolution of elements in the history of the mineral sector, with a focus on regulatory aspects and the trajectories of Petrobras and Companhia Vale do Rio Doce. Finally, it contrasts both analyzes in the final considerations. The results indicated that both national sovereignty over the subsoil and the prevalence of stability in the role of state leadership were guaranteed, even when the legal text authorized a greater presence of foreign groups.

**Key-words:** Oil; Mining; Regulation mark.

### Referências bibliográficas

- AGÊNCIA SENADO, "Constituições brasileiras". Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras/>. Acessado em 20/01/2020.
- ALVEAL CONTRERAS, E. C. **Os desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil industrial**. Rio de Janeiro, RJ: Dumara: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1994.
- BARBOSA, 1988 - Barbosa, Alfredo Ruy - **A Mineração nas Constituições Brasileiras**, mimeo.
- BATISTI, Nelia Edna Miranda. "**Evolução da ordem econômica no contexto político-econômico das constituições brasileiras**". 2007. 165f. Dissertação (Mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina - Paraná.
- BERCOVICI, Gilberto "**Constituição e Política: Uma relação difícil**". LUANOVA No 61— 2004
- BIELSCHOWSKY, P. **Pensamento econômico brasileiro na segunda metade da década de 1940: entre o liberalismo e o industrialismo**. 48º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA - Anpec, 2020. 20 p. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files\\_I/i1-22b83cab713a82fc2defcbe631ccd3ce.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i1-22b83cab713a82fc2defcbe631ccd3ce.pdf). Acesso em: 07 dez. 2020.
- BONAVIDES, Paulo "História Constitucional do Brasil". 3a edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- BP – British Petroleum. **Statistical review of world energy 2020**. Disponível em: <<http://www.bp.com/statisticalreview>>. Acesso em: 28 jan. 2021.
- BRAGA, Sérgio Soares "**A constituinte de 1946 e a nova ordem econômica e social do pós Segunda Guerra Mundial**". Revista de Sociologia e Política no 6/7, 1996.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília: Congresso Nacional, 1934. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Brasília: Congresso Nacional, 1937. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Brasília: Congresso Nacional, 1946. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Congresso Nacional, 1967. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CABRAL, Renan "**Ideologia, técnica e política em Rômulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Cleantho de Paiva Leite e Ignácio Rangel**" in LIMA, Marcos Costa (org.) "Boêmios Cívicos: A assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)". Rio de Janeiro: E-papers: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013

CARNEIRO, R. M.. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo, SP; Campinas, SP: Editora UNESP: UNICAMP/IE, 2002.

CARVALHO, 1986 - Carvalho, Wanderlino T. de, - "**O Setor Mineral e a Constituinte**".In Brasil Mineral, setembro de 1986.

CEPÊDA, Vera Alves "**As Constituições de 1934 e 1988 – trajetória histórica e inflexão política**". CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, pp.269-283, jan.-jun. 2013;

COHN, G. **Petróleo e nacionalismo**. São Paulo, SP: Difusão Europeia do Livro, 1968.

CVRD. **A mineração no Brasil e a Companhia Vale do Rio Doce**. Rio de Janeiro: CVRD, 1992.

DERANI, Cristiane. "**Política pública e a norma política**". Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, dec. 2004. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/38314>>. Acesso em: 22 jan. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v41i0.38314>.

EARP, C.A.K.S; EARP, F.S.S VILLAS-BÔAS, A.L. **A questão mineral na constituição de 1988**. Rio de Janeiro: CETEM/CNPq, 1988.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Século XX**. Disponível em: <<https://seculoxx.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 28 jan. 2021.

LESSA, Carlos (1988) **A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso**. Carlos Lessa – Brasília: FUNCEP, 1988.

LIMA, Marcos Costa "**A Assessoria Econômica do segundo governos Vargas e a construção do Estado Brasileiro Moderno**".in LIMA, Marcos Costa (org.) "Boêmios Cívicos: A assessoria econômico-política de Vargas (1951-54)". Rio de Janeiro: E-papers: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.

MABRO, R.. El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética. **Cuadernos de Energía**, Madrid, n. 19, p. 82-89, fev. 2008.

MACHADO, João Victor et al. **Petróleo e Estado no Brasil nos anos 2000: uma leitura a partir do Nacionalismo dos Recursos**. 2019.

MACHADO, J.V; ROCHA, M.A.M (2020). Nacionalismo dos Recursos no setor petrolífero: desdobramentos e participação do Estado. **OIKOS** (Rio de Janeiro), Vol. 19, No 2 (2020)

MACHADO, J.V. Política Energética do II Plano Nacional de Desenvolvimento: teoria, resultados e reflexões. **Revista De Economia Do Centro-Oeste**, 4(2), 39-56, 2018.

MARTINS, - M., L. - **Pouvoir et Développement Economique** - Paris, Ed. Anthropos, 1976.

MARTINS, Éder Luiz. "**Os alicerces da modernização capitalista no Brasil: um estudo sobre o Estado Novo (1937-1945)**". Tese (Doutorado)–IE/Unicamp, Campinas, 2020.

MORAES, Ricardo Quartim "A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente". **Revista de Informação Legislativa** Ano 51 Número 204 out./dez. 2014

NEM SINGH, J. T.. Towards post-neoliberal resource politics? the international political economy (ipe) of oil and copper in brazil and chile. **New political economy**, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 329-358, abr. 2013.

NEM SINGH, J.; MASSI, E. Resource nationalism and Brazil's post-neoliberal strategy. In: HASLAM, P. A.; HEIDRICH, P (Org.). **The political economy of natural resources and development: from neoliberalism to resource nationalism**. 1 ed. New York: Routledge, 2016.

NODARI, A.S.R (1987) **Política Mineral na Constituição de 1937**. CNPq, Diretoria de Planejamento e Gestão. Brasília, DF, 1987.

PEREIRA, Jesus Soares "**Petróleo, Energia Elétrica, Siderurgia: a luta pela emancipação, um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas**. Medeiros Lima (org). Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

PHILIP, G. D. E. **Petróleo y política en América Latina: movimientos nacionalistas y compañías estatales**. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1982.

PRYKE, S. Explaining Resource Nationalism. **Global Policy**, 482, v. 8, n. 4, p. 474, nov. 2017.

ROESLER, Claudia R. "Para Compreender o Papel da Constituição na Teoria Constitucionalista do Direito: Apontamentos a partir de Theodor Viehweg". **Revista Brasileira de Direito Constitucional** - No7 - Jan/Jun 2006 - Vol.2

RUAS, J.A.G (2012). **Dinâmica de concorrência na indústria parapetrolífera offshore: evolução**

**mundial de equipamentos subsea e o caso brasileiro.** Tese de Doutorado. Unicamp, 2012.

STEVENS, P.. National oil companies and international oil companies in the middle east: under the shadow of government and the resource nationalism cycle. **The journal of world energy law & business.** v. 1, n. 1, p. 5-30, mai. 2008.

TROJBICZ, B. Ideias e economia nas reformas das políticas públicas do setor de petróleo brasileiro: 1995 a 2010. RAP. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 51, p. 767-787, 2017.

VILLAS-BÔAS, A.L. (1995a) **Mineração e desenvolvimento econômico: a questão nacional nas estratégias de desenvolvimento do setor mineral (1930-1964)** Vol I. Rio de Janeiro: CNPq/CETEM, 1995.

VILLAS-BÔAS, A.L. (1995b) **Mineração e desenvolvimento econômico: o projeto nacional no contexto da globalização (1964-1994)** Vol I. Rio de Janeiro: CNPq/CETEM, 1995.

WILSON, J. D. Understanding resource nationalism: economic dynamics and political institutions. **Contemporary Politics**, Austrália, v. 21, n. 4, p. 399-416, fev. 2015.