

outra no *Institutional Investor*.<sup>319</sup> Seu sucesso representava o contentamento do empresariado industrial paulista e outras frações da burguesia com a estabilidade social imposta e crescimento econômico do “milagre”. Durante sua gestão como secretário do Planejamento entre 1979 e 1985, em um ambiente de crise política e econômica e com o fracionamento da classe dominante, o ministro não obteve o mesmo consenso no empresariado. Mesmo assim, ele teve, como antes, enorme poder sobre a política econômica, levando-o a ser conhecido como o “czar da economia”. O ministro tinha sob seu controle direto 81,31% dos Cr\$ 1,888 trilhão referentes à “administração e planejamento” e “reservas e contingenciamento” do orçamento, ou seja, ele controlava os limitados recursos públicos administrados por um aparelho de Estado em regime de austeridade fiscal.<sup>320</sup>

Na apresentação sumária da trajetória de Delfim Netto, pode-se verificar que ele era um representante direto da grande burguesia brasileira, em especial a industrial e a paulista, assumindo também funções de intelectual orgânico, que organizava os interesses e valores dessa fração de classe, em posição de liderança sobre outras frações. A burguesia industrial paulista tinha como importante elemento constitutivo o grupo dos empreiteiros de obras públicas, e Delfim em várias decisões beneficiou o setor, como na ampliação das verbas para investimentos em obras e na reserva do mercado nacional às empreiteiras brasileiras, para além dos favorecimentos individuais a empresas como a Camargo Corrêa. O poder de Delfim em suas gestões como ministro e a certa intocabilidade das áreas sob sua responsabilidade por outros agentes do aparelho de Estado, inclusive militares e o presidente da República, eram expressão do poder central que a burguesia brasileira tinha no regime ditatorial, com posição privilegiada para a fração industrial paulista.<sup>321</sup> Essa situação chegou ao ponto da identificação daquele empresariado com o próprio regime, como se vê na frase de Mário Henrique Simonsen: “Chegaram a dizer que o Governo pretende castigar o empresariado paulista. Ora, isto significaria uma forma de *masoquismo* quase absoluto. Imagine se vamos fazer uma retaliação contra São Paulo. Isto seria *cuspir para o alto* [grifo nosso]”.<sup>322</sup>

Nesse capítulo, vimos como os empreiteiros de obras públicas atuavam coletiva e articuladamente junto ao Estado e à sociedade. Imbuído de uma determinada ideologia própria, os empresários da construção pesada usavam seus aparelhos privados de hegemonia, a imprensa e posições no aparelho de Estado para obter o consenso em torno de certas propostas e projetos, como no caso da mobilização em torno da “defesa da engenharia brasileira”. Com a atuação de seus representantes e intelectuais orgânicos, além de suas conexões militares, parlamentares e empresariais, os construtores desenvolveram intensa presença e atuação em agências estatais, forjando planos de obras, projetos de leis, pautando e formando as próprias políticas públicas, como veremos no próximo capítulo.

<sup>319</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. *op. cit.* p. 257-275.

<sup>320</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1980, nº 153.

<sup>321</sup> Sobre esse aspecto da figura de Delfim na supostamente militar ditadura brasileira, o ex-ministro deu o seguinte testemunho recente: “Eliane Oliveira: Como era administrar a economia do país na ditadura militar? Delfim: *Nunca entrou no meu gabinete um oficial fardado*. As ligações entre as forças armadas e os ministros da área econômica eram feitas através do presidente da República”. *O Globo*. Edição de 2 de setembro de 2012, p. 27 [grifo nosso].

<sup>322</sup> *Folha de S. Paulo*. Edição de 12 de fevereiro de 1977, página 1 *apud* GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. *op. cit.* p. 351.

## CAPÍTULO 4

### O ESTADO DITATORIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR DA CONSTRUÇÃO

Depois de vista a formação e o desenvolvimento das empresas e empresários nacionais da construção pesada, sua organização em aparelhos privados da sociedade civil e ação junto à sociedade e ao Estado, cabe agora analisar o aparelho de Estado ditatorial e as políticas públicas postas em prática no período. Tendo em vista a organização, os interesses e os projetos dos empreiteiros, tentaremos perceber o grau e a extensão da sua presença e de seus representantes na sociedade política, aferindo também em que medida os anseios desses empresários foram ou não contemplados pelas políticas estatais no regime. Munido dessas informações, será possível analisar a posição desses agentes no pacto político cristalizado entre 1964 e 1988. Ciente de que houve variações nos mais de vinte anos da ditadura, poderemos perceber como esse segmento da burguesia industrial, e suas frações específicas, esteve presente no bloco de poder em cada contexto. Estabelecido um panorama do posicionamento dos empreiteiros no aparelho de Estado, abordaremos as políticas públicas que tocam o setor, analisando também as políticas para os trabalhadores e os grandes projetos de engenharia do regime. Por fim, tratamos as denúncias de ilegalidade e irregularidade na ditadura envolvendo empreiteiras e Estado.

#### Os empreiteiros e a conquista do Estado – Os empresários da construção pesada e as agências estatais

É notória a participação de empresários no aparelho estatal no período pós-golpe de 1964. Em uma ditadura cujos quadros burocráticos mais importantes estavam repartidos entre origens militar e civil, a ampla maioria dos altos funcionários de caráter não militar era de membros da classe empresarial, ou de representantes de seus interesses. O penúltimo capítulo da obra de Dreifuss mostra como o empresariado brasileiro, organizado em entidades como o Ipes e o Ibad antes de 1964, ocupou posições-chave no aparelho estatal no primeiro governo ditatorial.<sup>1</sup> Guido Mantega e Maria Moraes destacam, de forma similar, a ampla presença de empresários do setor bancário e financeiro no primeiro escalão do aparato de Estado – principalmente na metade final da ditadura –, vindos de grupos como o Banco Econômico (Ângelo Calmon de Sá), Bradesco (Laudo Natel), Bozzano Simonsen (Mário Henrique Simonsen) e Itaú (Olavo Egydio Setúbal).<sup>2</sup> Renato Boschi e Sebastião Velasco e Cruz também estudaram a inserção de representantes da burguesia brasileira no aparelho estatal, indicando a importância desses agentes para compreensão e definição do Estado no período.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. *op. cit.* cap. 9.

<sup>2</sup> MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista e Crises no Brasil*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 [1980]. p. 96.

<sup>3</sup> Ver CERQUEIRA, Eli Diniz; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado Nacional... op. cit.*; CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. *Empresariado e Estado na Transição Brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo, 1974-1977*. Campinas: EdUnicamp; São Paulo: Fapesp, 1995.

No caso específico dos empreiteiros e outros empresários da engenharia, verificamos uma intensa presença de seus membros, representantes ou interlocutores próximos no aparelho estatal durante a ditadura. Expressão desse fenômeno é a significativa presença de engenheiros em cargos estatais, inclusive de primeiro escalão, como ministros, governadores, prefeitos e chefes de autarquias federais e estaduais. A revista *O Empreiteiro* ressaltou que, na sucessão política nos estados em 1971, nove governadores empossados tinham formação em Engenharia.<sup>4</sup> Muitos desses e de outros engenheiros presentes no aparelho estatal não se limitavam à formação acadêmica, mas eram também empresários no ramo.

Para averiguarmos a presença de empresários da construção pesada no aparelho estatal, analisaremos suas áreas de atuação nas agências estatais. Suas atenções estavam voltadas basicamente para os setores de transportes, energia e “interior” — área que inclui habitação, saneamento e fomento regional, reunidas então em agências do Ministério do Interior —, além de outras instâncias do aparelho de Estado nacional e dos governos regionais e locais. Apesar dessa divisão setorial, é possível notar que figuras próximas aos empreiteiros transitaram entre áreas, mantendo-se ligados a agências que atendiam a esses empresários. É o caso de Andreazza, ministro dos Transportes, de 1967 a 1974, e do Interior, de 1979 a 1985; de Shigeaki Ueki, ministro de Minas e Energia, de 1974 a 1979, e presidente da Petrobras, de 1979 a 1984; e de Maurício Schulman, presidente do BNH, de 1974 a 1979, e da Eletrobrás, de 1979 a 1980.<sup>5</sup> O trânsito entre diferentes agências sob a influência dos empreiteiros é indicativo da ligação desses e de outros agentes com os empresários da construção pesada.

Antes de analisar setor a setor as áreas de atuação dos empreiteiros no aparato estatal, abordaremos a participação desses empresários no golpe de Estado que deu origem à ditadura.

### ***Os empreiteiros e o golpe civil de 1964***

Em sua obra, Dreifuss mostra como a quebra da ordem constitucional em 1964 ocorreu como fruto da ação conjugada de segmentos do oficialato militar com empresários brasileiros e estrangeiros, reunidos em organizações como o Ipes, o Ibad e a ESG. Vários foram os representantes da burguesia brasileira presentes no movimento de desestabilização do governo Goulart, de organização da ação de 1º de abril e de articulação do projeto político nacional pós-64. Em especial participavam empresários associados ao capital internacional e que estavam reunidos no Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais e em organizações relacionadas, ligados a oficiais do Exército, como Golbery do Couto e Silva. Dentre esses figuravam alguns empreiteiros, como Haroldo Cecil Poland — presidente da Metropolitana, líder do Sinicon e ativo colaborador do Ipes — e outros que financiavam o organismo, como Marco Paulo Rabello (Rabello), Lauro Rios (Engefusa), Thomaz Pompeu Borges Magalhães (Montreal) e Amynthas Jacques de Moraes (Servienge).<sup>6</sup>

Porém, os empreiteiros em geral não pareciam estar descontentes com as políticas desenvolvidas no final do governo Jango. Com o abandono do Plano Trienal e suas metas de austeridade fiscal, amplos recursos públicos foram direcionados para investimentos em obras de infraestrutura, como a construção de rodovias. Vários testemunhos indicam um contentamento do setor com o programa de obras desenvolvido entre 1963 e 1964,<sup>7</sup> havendo uma intensa presença de empresários da construção ligados ao Clube de Engenharia dentro das agências estatais nesse período, como apoio financeiro dos mesmos a iniciativas como o comício da Central do Brasil de 13 de março de 1964.<sup>8</sup>

Assim, o grupo dos empreiteiros de obras públicas parece ter se fracionado com o golpe de 1964, sendo que empresários mais ligados ao capital internacional, como os dirigentes da Metropolitana, estiveram envolvidos diretamente na articulação da ação empresarial-militar. Por outro lado, uma aparente maioria do empresariado do setor parece não ter se envolvido na ruptura da ordem legal e inclusive virou alvo de retaliação e alijamento do poder no primeiro governo da ditadura. Significativo disso foi a decadência da Rabello, por ser associada a JK, de empreiteiras ligadas ao Clube de Engenharia e ao varguismo e a paralisação das obras em curso do governo Jango. A demissão de agentes próximos aos empreiteiros no DNER e a contratação de firmas estrangeiras para realização de projetos e obras no país também são sinal de certo rompimento dos novos dirigentes estatais com parcela significativa de empresários do setor. Não à toa, a gestão Castello foi alvo de mobilização dos empresários-engenheiros do CE, do Instituto de Engenharia e da Abemi. Essa situação de tensão só sofreu alteração em 1967, quando houve um rearranjo das relações de poder no aparelho de Estado e a burguesia industrial nacional ganhou força e presença no bloco de poder, incluindo os empresários da construção pesada. Enfim, se alguns empreiteiros ligados ao capital internacional e que eram integrantes da burguesia associada participaram ativamente do golpe de Estado e do governo Castello, só é possível dizer que a ditadura dos empreiteiros — e de outros empresários — teve início a partir de 1967.

### ***O setor de transportes***

Os transportes constituem o setor de maior interesse dos empresários da construção pesada na estrutura do aparelho de Estado durante a ditadura. Sua área inclui a construção rodoviária, principal especialização das firmas nacionais e que teve intensa atividade no período, além das obras de ferrovias, portos, hidrovias e a conservação desses meios de transporte. Os aeroportos não constam no setor, já que na divisão de tarefas entre ministérios, a Aeronáutica não abriu mão do ramo, apesar das pretensões do ministro Juarez Távora (1964-1967). As obras administradas pelas agências estatais de transportes abrangem construtoras de variados portes, não sendo esse um *locus* restrito como o de energia, que demanda principalmente serviços de construtoras maiores.

No início da ditadura, o Ministério da Viação e das Obras Públicas (MVOP) abrangia as áreas referentes ao setor, sendo substituído pelo Ministério dos Transportes em 1967. O fato de a nova pasta

<sup>4</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de dezembro de 1970, nº 35.

<sup>5</sup> Revista *O Empreiteiro*, edições nºs 41, 74, 89 e 133.

<sup>6</sup> DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado. *op. cit.* p. 636.

<sup>7</sup> “Estávamos vivendo um período de franca atividade, quando chegou o período revolucionário”, afirmou Wilson Quintella em *Memórias do Brasil Grande*. *op. cit.* p. 245; Testemunho similar tem Murillo Mendes em *Quebra de Contrato*. *op. cit.* p. 53-71.

<sup>8</sup> WAINER, Samuel. *Minha... op. cit.* p. 238; HONORATO, César Teixeira (org.). *O Clube... op. cit.* p. 102-103.

ser a de maior interesse dos empreiteiros levou a uma aproximação e até estreita relação de seus titulares e dirigentes com esses empresários, que, não à toa, tiveram como maior líder durante a ditadura o ministro Andreazza.

Um primeiro aspecto a se reparar entre os dirigentes máximos do ministério (Quadro 4.1) é a prioridade dada na ditadura aos oficiais militares. Além do interventor almirante-Rademaker, os três ministros que lhe seguiram vinham das forças armadas, liderando a pasta por 15 anos consecutivos. A existência da especialidade da engenharia dentro da formação militar e a relação amistosa entre os generais e os empreiteiros auxiliava essa escolha.

**Quadro 4.1 – Ministros de Viação e Obras Públicas (até 1967) e Transportes da ditadura**

Ministro	Período de gestão
Expedito Machado da Ponte	21/06/1963 a 31/03/1964
Almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald	31/03/1964 a 04/04/1964
Marechal Juarez do Nascimento Fernandes Távora	15/04/1964 a 15/03/1967
Coronel Mário David Andreazza	15/03/1967 a 15/03/1974
General Dirceu de Araújo Nogueira	15/03/1974 a 15/03/1979
Eliseu Resende	15/03/1979 a 11/05/1982
Cloraldino Soares Severo	11/05/1982 a 14/03/1985
Affonso Alves de Camargo Netto	15/03/1985 a 14/02/1986
José Reinaldo Carneiro Tavares	14/02/1986 a 15/03/1990

Fonte: <<http://www.transportes.gov.br/>>, acesso em 29 de janeiro de 2009.

Outra justificativa dada para a intervenção militar no ministério, que não fora preenchido por oficiais das forças armadas até então, era a propalada “moralização” da pasta, apontada como um dos principais focos de corrupção do governo Jango. Assim, o marechal Juarez Távora assumiu o cargo com a incumbência de paralisar as obras e rever os contratos e a política do setor. Isso causou reação negativa entre os empreiteiros, que desenvolveram um conceito negativo do ministro.<sup>9</sup> Andreazza foi responsável pelo período mais farto de obras do ministério e aproximou-se intensamente dos empreiteiros, frequentando seus encontros, em estreita proximidade com o Sinicon. A nomeação do general Dirceu Nogueira, segundo Geisel, “teve consenso na área militar”,<sup>10</sup> mas não parece ter sido aplaudida nos círculos empresariais, já que houve críticas à sua gestão no setor, voltada para reorientar a política de transportes após o choque do petróleo de 1973.<sup>11</sup> Eliseu Resende, ex-diretor-geral do DNER no período Andreazza, representava a volta do foco nas rodovias em um momento em que cabia à pasta mais administrar a escassez do que realizar um amplo programa de obras; Resende tinha bom trânsito entre os empreiteiros, tendo passagem pela Odebrecht e boas relações com construtoras mineiras, de quem recebeu doações para suas campanhas para cargos eletivos.<sup>12</sup> Cloraldino Severo assumiu o

ministério após o afastamento de Resende, que foi concorrer ao governo mineiro, e deu continuidade à sua gestão, tendo forte interlocução com o Sinicon e divergências públicas com a Camargo Corrêa; Cloraldino era oriundo dos quadros do ministério, tendo trabalhado no Geipot e por 27 anos no DNER, onde foi responsável por projetos como a Transamazônica, a Perimetral Norte e a Ponte Rio-Niterói; tinha uma firma de consultoria de engenharia que, em 1992, foi acusada de ser beneficiada em contrato com o DNER.<sup>13</sup> Os dois titulares do governo Sarney também tinham suas ligações com a ditadura e com os empreiteiros, sendo os últimos ministros antes da extinção na pasta, no governo Collor.

Durante a ditadura, os ministros dos Transportes foram, na maioria das vezes, representantes dos interesses dos empreiteiros no aparelho estatal. Nessa função, entravam em acordo ou em dissenso com outros agentes do primeiro escalão do governo, muitas vezes travando disputas e defendendo os interesses daqueles empresários. Assim, era possível ver Andreazza viajando frequentemente ao exterior para tomar recursos em organismos internacionais para construção de estradas, além de fazer pedidos de mais verbas e medidas favoráveis às empresas do setor junto ao Ministério da Fazenda.<sup>14</sup> Da mesma forma, Dirceu Nogueira pressionou o presidente Geisel e o ministro Mário Henrique Simonsen pela implementação da Ferrovia do Aço,<sup>15</sup> e Cloraldino Severo e Affonso Camargo insistiram na volta dos recursos vinculados às agências da pasta, como o Fundo Rodoviário Nacional.<sup>16</sup> Dado o confronto com outros grupos e as condições de cada período, a pasta deteve mais ou menos recursos e poder. Quando Andreazza foi ministro, o Ministério dos Transportes era uma das mais importantes pastas do governo. Um ano após a sua saída, os investimentos em transportes correspondiam a 40% dos realizados em infraestrutura no país, equivalendo os recursos da pasta a 9,35% do orçamento da União. Já depois, o ministério perdeu tamanho e seus gastos correspondiam a apenas 14% dos investimentos estatais em 1982,<sup>17</sup> sendo o volume de recursos movimentado pelo DNER em 1984 apenas um terço do de 1973.<sup>18</sup>

A entidade empresarial que mais agia junto ao ministério era o Sinicon, e sua interlocução com os ministros era frequente. Andreazza participava e até presidia eventos, e os ministros Resende e Severo também compareceram às cerimônias promovidas pelo sindicato.<sup>19</sup> Apesar dessa ação junto ao ministério, as principais atividades do Sinicon eram endereçadas às autarquias subordinadas ao ministério, em particular o DNER, principal contratante de serviços das empreiteiras durante a ditadura.

A fundação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) em 1937 marca a tendência à prioridade dada às rodovias nas políticas nacionais de transportes. O organismo usava recursos do Fundo Rodoviário Nacional (FRN), do orçamento e era um grande tomador de empréstimos junto a bancos e instituições internacionais, o que permitiu o amplo programa de construção de rodovias durante o “milagre”. Desde os anos 50, as empreiteiras cariocas, mineiras e paulistas, depois reunidas no Sinicon,

<sup>13</sup> *Informe Sinicon*, ano I, edições nº 9 e 26; CPDOC. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

<sup>14</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de dezembro de 1968, nº 11, dentre outras.

<sup>15</sup> GASPARI, Elio. 'A pergunta de Simonsen ronda o Planalto'. In: *O Globo*. Edição de 06/02/2011, p. 9.

<sup>16</sup> *Informe Sinicon*. Edição de 14 de maio de 1984, nº 12, ano I, e de 30 de março de 1985, nº 2, ano II.

<sup>17</sup> CHAVES, Marilena. *Indústria da Construção no Brasil*. op. cit. p. 207-264.

<sup>18</sup> Revista *O Empreiteiro*, edição de janeiro de 1984, nº 194.

<sup>19</sup> Exemplos em *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1968, nº 8; *Informe Sinicon*, ano I, edição nº 26.

<sup>9</sup> Ver QUINTELLA, Wilson. *Memórias... op. cit.* p. 239-62; ROTSTEIN, Jaime. *Em Defesa... op. cit.* p. 18.

<sup>10</sup> D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. op. cit. p. 268.

<sup>11</sup> Um exemplo está em Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1977, nº 112.

<sup>12</sup> ODEBRECHT, Emílio. *A Odebrecht... op. cit.* p. 123-138; <<http://www.tre-mg.gov.br/>>.

tinham trânsito na agência. A posição de diretor-geral da autarquia tomou vulto na ditadura, sendo representativo disso o fato de muitos chefes do órgão terem assumido o Ministério dos Transportes:

Quadro 4.2 – Diretores-gerais do DNER

Diretor-geral da autarquia	Período de gestão
Roberto Ferreira Lassance	1962-1964
Tenente-coronel Ergílio Cláudio da Silva	1964
Jacinto Xavier Martins Filho	1964
José Lafayette Salviano do Prado	1964-1967
Eliseu Resende	1967-1974
Coronel Stanley Fortes Baptista	1974-1975
Adhemar Ribeiro da Silva	1975-1979
David Elkind Schwartz	1979-1981
João Cataldo Pinto	1981-1982
João Martins Ribeiro	1982-1985

Fonte: *O Empreiteiro*, edições nº 9, 118, 194 e 215; <<http://www.dnit.gov.br/historico>>, acesso em 27/09/2011.

A indicação para a diretoria-geral do DNER pressupunha contatos com os empreiteiros e seus aparelhos privados, sendo os titulares da pasta em geral vinculados a esses empresários, e alguns chegaram até a atuar nessas firmas. Roberto Lassance, que dirigiu a autarquia no governo Jango, trabalhou em períodos posteriores nas construtoras Paranapanema e na CR Almeida, sendo inclusive representante dessa na diretoria do Sinicon.<sup>20</sup> A autarquia sofreu intervenção militar em 31 de março de 1964, mas logo foi nomeado para o cargo o empresário Lafayette Prado, ex-diretor-geral do órgão no governo Jânio e que trabalhava então na construtora Cavo, pertencente à Camargo Corrêa, e que, depois de sair do DNER, abriu sua própria empresa de consultoria de engenharia.<sup>21</sup> Eliseu Resende foi o mais importante e poderoso chefe do DNER na ditadura, em gestão responsável por extenso programa de obras; como vimos, Eliseu trabalhou na Odebrecht, era ligado a empreiteiras mineiras e à CNT. Stanley Fortes trabalhou na Sudene, RFFSA e no Dnocs, tendo uma carreira ligada às obras e à engenharia, mas, aparentemente, sem vínculos com a área privada.<sup>22</sup> Adhemar Ribeiro da Silva era da Sociedade Mineira de Engenheiros e alvo de reclamações do Sinicon.<sup>23</sup> Já os três seguintes eram ligados a empresários mineiros, sendo indicados por Eliseu Resende.<sup>24</sup>

A autarquia foi reformulada no governo Castello após convênio com a Usaid, desenvolvendo um grande projeto de obras, posto em prática nos anos seguintes. Além de ter presença significativa do Sinicon, algumas empresas atuavam frequentemente com a agência, como a Mendes Júnior, que tinha o DNER como contratante desde os tempos JK e que ampliou seus serviços para o órgão na ditadura,

principalmente na gestão Eliseu, quando executou a ponte Rio-Niterói e diversos trechos da Rio-Santos, Belém-Brasília e Transamazônica.<sup>25</sup> Sobre isso, Murillo Mendes afirmou em 1975:

Quando um alto funcionário já dominou inteiramente sua função, ele é substituído. Um exemplo positivo é o DNER, que sempre manteve boa tradição. E a sua receita é simples: promoção de indivíduos capazes de seus próprios quadros, para manter um nível funcional satisfatório.<sup>26</sup>

A citação indica como, independentemente da direção da autarquia, a inserção de certos empreiteiros junto à agência estatal e a funcionários intermediários parece ser importante para a obtenção de contratos para as firmas. No governo Sarney, a MJ continuou tendo contratos com o DNER, como o da continuação da BR-364 (Porto Velho-Rio Branco).<sup>27</sup>

Independentemente do trânsito de uma ou outra empresa, os empreiteiros agiam de forma coletiva e coordenada junto ao DNER, o que ocorria em particular através do Sinicon. A conexão Sinicon-DNER acabou sendo a principal forma de interface entre a entidade de empreiteiros e uma agência do aparelho estatal; vários episódios exemplificam isso, como o caso do funcionário do departamento, Igesipo Miranda, que teve seu cargo cassado com o golpe de 1964 e que foi imediatamente trabalhar no sindicato. Outro exemplo é o pedido do Sinicon para adiamento de uma concorrência do DNER em 1984, o que foi atendido. A participação de diretores do DNER em eventos organizados pela entidade era frequente, sendo comum também que os dirigentes da agência fossem defensores das causas dos empreiteiros dentro do governo, o que ocorreu no caso das receitas vinculadas em 1986. Diante da aprovação da recriação do FRN nesse ano, o Sinicon organizou uma festividade e homenageou o diretor-geral do DNER por seu empenho na aprovação da medida.<sup>28</sup>

Outras autarquias vinculadas ao Ministério dos Transportes e que tinham atuação dos empreiteiros eram as relacionadas às ferrovias. A Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) foi criada em 1957 e, apesar de não demandar tantos serviços de construção pesada como o DNER, ganhou importância com as crises do petróleo e a reorientação das políticas do setor após 1974. Especialmente importante era a sua subsidiária, a Engefer, responsável pela obra da Ferrovia do Aço, depois transformada em Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU). Um dos presidentes da RFF foi o coronel Stanley Fortes Batista, saído do DNER.<sup>29</sup>

Outro setor do ministério que contratava serviços das empreiteiras era o de portos, que recebeu muitos investimentos com os corredores de exportação e as políticas de promoção das vendas externas a partir dos anos 70. No setor havia o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), transformado em 1976 em empresa pública, a Portobrás. Mesmo com a mudança institucional, foi mantido na chefia da agência o engenheiro Arno Oscar Markus, cunhado de Ernesto Geisel e que ficou

<sup>20</sup> FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização... op. cit.* p. 146; *Informe Sinicon*. Ano III, nº 12.

<sup>21</sup> PRADO, Lafayette. *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 409-441.

<sup>22</sup> *Revista O Empreiteiro*, nº 91, 96, 107 e 137.

<sup>23</sup> *O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1977, nº 118; <<http://www.sme.org.br/>>, acesso em 27/09/2011.

<sup>24</sup> *Revista O Empreiteiro*. Edições nº 194 e 215. *Informe Sinicon*, nº 14 e 26, ano I.

<sup>25</sup> *Revista O Empreiteiro*, edições nº 31, 52, 53 e 64.

<sup>26</sup> *Revista O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1975, nº 93.

<sup>27</sup> *Informe Sinicon*. Edição nº 9, ano II.

<sup>28</sup> Entrevista com Darcylo Laborne do Valle; *Informe Sinicon*, edições nº 16, ano I, e 1, ano III.

<sup>29</sup> *Revista O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1975, nº 91.

no cargo até o fim do governo Figueiredo. Markus era ligado ao Sinicon, participando de seus eventos, como o de desagravo ao ex-líder da entidade Jorge Luiz de la Rocque, em 1984.<sup>30</sup>

O setor de transportes consistiu na principal área de atuação dos empreiteiros no âmbito da sociedade política durante a ditadura, tendo eles forte presença em suas agências estatais específicas. As nomeações para esses cargos parecem ter passado pelo crivo dos empresários e suas formas associativas e, uma vez ali posicionados, esses agentes assumiam a função de representantes e porta-vozes dos interesses desses empresários dentro do aparelho estatal. O Sinicon tinha especial inclinação para esse campo, parecendo ter significativa influência na pauta das políticas públicas de transportes da ditadura.

### O setor de energia

Apesar do volume de obras do setor de transportes, foi o ramo de energia que movimentou os maiores recursos e que demandou serviços às maiores construtoras do país. A contratação de grandes hidrelétricas e outros empreendimentos na área de energia foi decisiva na conformação do grupo das grandes empreiteiras nacionais, não à toa chamadas barrageiras. Enquanto a área de transportes estava aberta a firmas de portes variados, as obras de energia contavam com um conjunto restrito de construtores, especializados em um empreendimento que exigia experiência, alta capacidade técnica e de capital. A entrada do Estado no setor de centrais elétricas, linhas de transmissão e sistemas de distribuição de eletricidade abriu o mercado às empresas brasileiras de engenharia, substituindo as firmas estrangeiras que prestavam serviços para as concessionárias de fora do país.

As agências estatais contratadoras de serviços de engenharia às empresas nacionais se dividiram, desde seu princípio, em duas correntes principais: de um lado, o grupo Cemig-Furnas-Eletróbrás-MME, relacionado às empreiteiras mineiras, lideradas pela Mendes Júnior; e de outro, o grupo paulista das estatais estaduais depois reunidas na Cesp e que era ligado às empreiteiras daquele estado, lideradas pela Camargo Corrêa. O poder dos empreiteiros dentro desses órgãos estatais era notável, sendo visível na escolha de duas empreiteiras mineiras e três paulistas para a construção de Itaipu. Outras empreiteiras (CCBE, Rabello, Cavalcanti Junqueira, Metropolitana, Servix, CR Almeida, Convap e outras) fizeram obras hidrelétricas e tentaram vias próprias, mas não vingaram. No final da ditadura, houve um rearranjo de forças, com a marginalização da MJ e ascensão da Andrade Gutierrez e da Odebrecht junto ao setor estatal mineiro-federal, em configuração que tem certa continuidade até os dias atuais.

Um dos principais marcos da entrada do aparelho de Estado como demandante de obras no setor de energia elétrica foi a criação do Ministério de Minas e Energia (MME), em 1960, dois anos antes da criação da Eletróbrás. A composição do grupo que dirige o quadro burocrático do ministério e da estatal máxima da energia elétrica brasileira é proveniente principalmente da Cemig e de Furnas. Como vimos no primeiro capítulo, a estatal mineira de energia foi criada em 1952 no governo estadual JK e técnicos importantes na sua fundação foram Lucas Lopes, John Cotrim, Mauro Thibau e Mário de Penna Bhering.<sup>31</sup> Na empresa foram criados projetos de centrais elétricas e acumulados conhecimento e experiência,

<sup>30</sup> Informe Sinicon. Edição de 17 de setembro de 1984, nº 26, ano I.

<sup>31</sup> CORRÊA, Maria Letícia. "A participação dos técnicos na 'conquista do Estado' ". *op. cit.* p. 147-165.

compartilhados com as firmas nacionais de engenharia envolvidas nas obras realizadas. Já em Furnas, a presença de empresários é visível na elaboração do projeto da obra, conforme memória da estatal: "Conta a história que foi o engenheiro da Cemig Francisco Noronha quem descobriu as Corredoiras de Furnas, quando saiu para pescar a convite da família Mendes Júnior".<sup>32</sup> Independentemente da veracidade do relato, a MJ foi escalada para fazer serviços auxiliares da usina e adquiriu ali o *know-how* para obras semelhantes posteriores. Wilson Quintella relata que foram Lucas Lopes e John Cotrim, dos quadros da Cemig, que apresentaram o projeto da usina de Furnas, encampado pelo governo JK. O quadro de altos funcionários da estatal federal foi controlado por engenheiros oriundos da Cemig e dali eles partiriam para o predomínio de boa parte da esfera federal na ditadura. O primeiro presidente de Furnas, John Cotrim, afastou-se da vice-presidência da Cemig para assumir o cargo.<sup>33</sup>

O Ministério de Minas e Energia representou uma agência central para os empreiteiros durante a ditadura. Após a criação, sua chefia foi ocupada por figuras assimiladas à chamada vertente "nacionalista" nos governos Jânio e Jango. A alta rotatividade de ministros no período, como se vê no Quadro 4.3, ocorreu não só no setor de energia, dada a alternância de gabinetes no regime parlamentarista e o retorno ao presidencialismo, além da instabilidade política geral vivida então.<sup>34</sup> Vale notar que quadros do MME desse período foram readmitidos durante o regime ditatorial, como Eliezer Batista, presidente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) no governo Figueiredo. O próprio Antônio Dias Leite, ministro no governo Médici, trabalhou na assessoria de San Thiago Dantas no governo Goulart.<sup>35</sup>

Quadro 4.3 – Ministros do MME

Ministro	Período de gestão
João Agripino V. Maia	02/02/1961 – 28/08/1961
Gabriel de Rezende Passos	11/09/1961 – 18/06/1962
João Mangabeira	27/07/1962 – 18/09/1962
Eliezer Batista da Silva	18/09/1962 – 20/10/1962
Antonio F. de Oliveira Brito	18/06/1963 – 04/04/1964
Arthur da Costa e Silva	04/04/1964 – 17/04/1964
Mauro Thibau	17/04/1964 – 15/03/1967
José Costa Cavalcanti	15/03/1967 – 27/01/1969
Antonio Dias Leite Júnior	27/01/1967 – 15/03/1974
Shigeaki Ueki	15/03/1974 – 15/03/1979
César Cals Oliveira Filho	15/03/1979 – 15/03/1985
Antonio Aureliano Chaves de Mendonça	15/03/1985 – 22/12/1988

Fonte: <<http://www.mme.gov.br/>>, acesso em 29 de Janeiro de 2009.

<sup>32</sup> <<http://www.furnas.com.br/>>, acesso em 26 de janeiro de 2009.

<sup>33</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. *op. cit.* p. 199-224.

<sup>34</sup> Para isso, ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O Cálculo do Conflito: estabilidade política e crise na política brasileira*. Belo Horizonte: EdUFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 303-329.

<sup>35</sup> LIMA, Ivone Therezinha Carletto de. *Itaipu*. *op. cit.* p. 19-90.

Após a intervenção no ministério em abril de 1964 pelo Comando Revolucionário, na figura de Arthur da Costa e Silva, o cargo foi passado a um típico representante da burocracia da Cemig, o membro da Consultec Mauro Thibau, indicado por Ernani do Amaral Peixoto para o cargo. Sua gestão foi marcada pela compra da Amforp pelo governo, em termos favoráveis à matriz estrangeira, além de denúncias de beneficiamento da Hanna Mining; Thibau já havia trabalhado nas duas empresas, além de ter exercido funções na empreiteira Servix nos anos 50 e ser membro do Clube de Engenharia e da Sociedade Mineira de Engenharia.<sup>36</sup> O general Costa Cavalcanti, depois presidente da Eletrobrás, da Itaipu binacional e ministro do Interior, é geralmente associado à ala “linha dura”, ou dos nacionalistas autoritários do regime: trabalhou posteriormente em empresas privadas como a mineradora Caemi e o projeto Jari, tocado por empreiteiras.<sup>37</sup> Antonio Dias Leite saiu da CVRD para assumir o ministério, em substituição a Costa Cavalcanti, que foi para a pasta do Interior. Leite era engenheiro da UFRJ e teve longa trajetória em empresas privadas antes de assumir o posto, passando por firmas de engenharia e sendo um dos fundadores da Aracruz Celulose,<sup>38</sup> sua gestão deu força ao grupo mineiro dentro do ministério. Já as administrações Shigeaki Ueki e César Cals deram fôlego às empresas paulistas. Ueki atribuiu as concessões das usinas no rio Paraná à Cesp, o que Dias Leite havia negado, alegando que o rio era interestadual; antes de ser ministro, Ueki passou por empresas como o Banco Moreira Salles, a Cevekol e a Bekol e, após sair do cargo, assumiu a presidência da Petrobras, sendo depois presidente-executivo da Camargo Corrêa — após acusações de favorecimento à empreiteira em sua gestão no ministério —, trabalhando também em empresas estrangeiras de petróleo.<sup>39</sup> Já Cals teve o empreiteiro Eduardo Celestino Rodrigues (Cetenco) como assessor e, depois de sair do ministério, atuou em empresas de mineração, seringais e comércio exterior.<sup>40</sup> Por fim, a continuidade prevaleceu na transição política, e o ministro indicado por Tancredo foi o mineiro Aureliano Chaves, vice-presidente da República no governo Figueiredo, e que revigorou o poder das empreiteiras do seu estado no ministério; Chaves era engenheiro, tendo participado da primeira diretoria da Eletrobrás por indicação do governador Magalhães Pinto, e se posicionava contra as privatizações e a favor da moratória unilateral e imediata da dívida externa no período Figueiredo, o que agradava a maioria dos empreiteiros; ao sair dos cargos políticos, nos anos 90, foi trabalhar como consultor na firma Paulo Abib Engenharia.<sup>41</sup>

O poder dos engenheiros, técnicos e representantes dos interesses dos empresários mineiros de energia elétrica no primeiro escalão do governo fica ainda mais evidente quando verificamos os presidentes da Eletrobrás na ditadura. Como se vê no Quadro 4.4, a conexão empresarial dos presidentes da estatal é ainda mais nítida que a dos titulares do MME.

Quadro 4.4 – Presidentes da Eletrobrás

Presidente	Período de gestão
Paulo Richer	09/06/1962 a 10/04/1964
José Varonil de Albuquerque Lima	11/04/1964 a 27/04/1964
Octavio Marcondes Ferraz	28/04/1964 a 15/03/1967
Mário Penna Bhering	20/03/1967 a 07/11/1975
Antonio Carlos Peixoto de Magalhães	07/11/1975 a 30/05/1978
Arnaldo Rodrigues Barbalho	30/05/1978 a 15/03/1979
Maurício Schulman	15/03/1979 a 18/09/1980
José Costa Cavalcanti	26/09/1980 a 10/04/1985
Mário Penna Bhering	10/04/1985 a 29/05/1990

Fonte: <<http://www.eletrabras.gov.br/>>, acesso em 26 de janeiro de 2009.

Paulo Richer se manteve na presidência da Eletrobrás alguns dias após o golpe de Estado até ser substituído. Foi então chamado por Adhemar de Barros para trabalhar na estatal paulista Celusa e, depois, convidado por Sebastião Camargo para assumir cargos de direção na Camargo Corrêa, onde atuou em obras de hidrelétricas contratadas pela própria Celusa, além de trabalhar nas empresas industriais do grupo CC.<sup>42</sup> Após a gestão interina de Albuquerque Lima, a chefia da estatal foi entregue ao empresário Octavio Marcondes Ferraz, da empreiteira Noreno, e que passou por empresas internacionais, como a Light; ex-responsável pelas obras da UHE de Paulo Afonso e identificado como “entreguista” por sua defesa das concessionárias estrangeiras de energia e ter sido contra a criação da Eletrobrás, Ferraz teve gestão marcada por benefícios às firmas internacionais, como a compra da Amforp.<sup>43</sup> Na transição do governo Castello para o Costa e Silva, Ferraz foi demitido em proveito de Mário Penna Bhering, o mais longo presidente da estatal brasileira de energia, oriundo dos quadros da Cemig e de Furnas. Bhering foi presidente da Eletrobrás durante os governos Costa e Silva, Médici, Geisel e, depois, Sarney e Collor, sendo nomeado em 1985 por Aureliano Chaves, em outro traço de continuidade da ditadura no governo Sarney; suas gestões na direção da estatal foram marcadas pela ampla presença de quadros da estatal mineira de energia em altos cargos e por vitórias em concorrências das construtoras do estado, em especial a Mendes Júnior; antes de assumir o posto, Bhering trabalhou para uma firma norte-americana de equipamentos industriais e elétricos, a Allis Chalmers e, nos anos 80, esteve vinculado às empreiteiras Tratex e Servix, além de exercer funções na BFB Engenharia e Consultoria Ltda.<sup>44</sup> Após divergências com Shigeaki Ueki, Bhering foi demitido, sendo substituído por Antonio Carlos Magalhães em 1975. Logo após sua entrada na estatal, o genro de ACM — César Matta Pires — fundou na Bahia a empreiteira OAS, fazendo da família Magalhães, que já tinha concessões de TV e outros negócios, proprietária também de firma de obras públicas; na sua gestão, Magalhães defendeu a construção de miniusinas e projetos alternativos voltados para pequenas empresas, como a OAS, e foi acusado de beneficiar a também

<sup>36</sup> CORRÊA, Letícia. “A participação...”. *op. cit.* p. 147-165; *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

<sup>37</sup> CPDOC. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

<sup>38</sup> CPDOC. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

<sup>39</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1974, nº 74; CPDOC. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

<sup>40</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1981, nº 165; *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

<sup>41</sup> CPDOC. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

<sup>42</sup> CPDOC. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

<sup>43</sup> CORRÊA, Letícia. *Os projetos para o setor de energia elétrica brasileira... op. cit.* p. 79-95.

<sup>44</sup> CPDOC. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

baiana Odebrecht.<sup>45</sup> Por fim, após as curtas gestões de Barbalho e Schulman, assumiu a chefia da estatal o general Costa Cavalcanti, que, além de ser engenheiro militar e associado a projetos da ditadura como a construção de Itaipu, era sogro de um dos donos da empreiteira Aragon, responsável pela construção da vila residencial do canteiro da UHE de Samuel, no período em que Cavalcanti presidiu a Eletrobrás.<sup>46</sup>

Como se pode ver, o grupo original de engenheiros da Cemig, ligado às empreiteiras mineiras, ascendeu às agências federais do setor de energia elétrica, dominando em diversos momentos postos-chave da Eletrobrás e do MME, bem como ampliando o rol de empresas contratantes dos serviços das firmas mineiras. Wilson Quintella, da paulista Camargo Corrêa, afirma que se sentia um “forasteiro” na Eletrobrás,<sup>47</sup> e as possibilidades de sua empresa na estatal ocorrem apenas no final da ditadura e em suas novas subsidiárias, Eletrosul e Eletronorte. O poder de empreiteiras mineiras e suas aliadas sobre as agências federais de energia davam-lhes certa preponderância sobre o outro grupo, pois permitia, dentre outras coisas, que pedidos de usinas em rios entre estados e centrais nucleares fossem negados a companhias estaduais, o que ocorreu com a Cesp. Esse poder sobre a esfera federal de certas construtoras também era visível nas subsidiárias da estatal, sendo esse o caso de Furnas, presidida de 1957 a 1974 por John Cotrim, oriundo da Cemig, que deixou o posto para dirigir Itaipu.<sup>48</sup>

Expressão desse domínio das empreiteiras mineiras pode ser verificada nas usinas hidrelétricas feitas pela líder do grupo, a Mendes Júnior, presentes no Quadro 4.5. Nele, pode-se ver como a segunda maior construtora de hidrelétricas durante a ditadura tinha serviços prestados principalmente para subsidiárias da Eletrobrás e para a Cemig. A Cesp, ao contrário, era terreno hostil para a construtora mineira, e algumas estatais de energia de outros estados (Mato Grosso e Goiás) contrataram a obra de pequenas centrais à empresa. Ambas hidrelétricas feitas para a Cemig (Jaguara e Volta Grande) tiveram contrato assinado no período em que o governador do estado era Israel Pinheiro, figura próxima de JK e da família Mendes Júnior. A maior parte da capacidade instalada de Furnas e da Cemig até o início dos anos 70 foi contratada à MJ, porém, a partir de então, novas forças se articularam: a Cemig teve a concorrência da usina de São Simão vencida pela paranaense CR Almeida, consorciada a uma construtora italiana, e a de Emborcação ganha pela mineira Andrade Gutierrez; e Furnas passou a sofrer influência da Odebrecht após a construtora baiana ficar responsável pelas obras das usinas nucleares de Angra.

Quadro 4.5 – Centrais elétricas cujas obras civis foram realizadas pela Mendes Júnior

Usina	Contratante	Data da obra	Potência	Estado
Furnas*	Furnas	1957-1962	1.200 MW	MG/SP
Rio da Casca III	Cemat	1971	12 MW	Mato Grosso
Boa Esperança	Chesf	1964-1970	216 MW	Piauí
Cachoeira Dourada	Celg	1965-1971	156 MW	Goiás
Jaguara	Cemig	1971	477 MW	MG/SP
Volta Grande	Cemig	1970-1974	412 MW	MG/SP
Termelétrica Igarapé	Cemig	1974	125 MW	MG
Marimondo	Furnas	1971-1977	1.400 MW	MG/SP
Moxotó (Apolônio Sales)	Chesf	1971-1977	440 MW	Alagoas
Itumbiara	Furnas	1974-1980	2.100 MW	MG/GO
Itaipu	Itaipu binac.	1974-1985	14.000 MW	PR/Paraguai
Itaparica (Luiz Gonzaga)	Chesf	1979-1988	1.479 MW	Pernambuco
Taquaruçu (Poli-USP)	Cesp	1980-1994	400 MW	São Paulo

\* Nessa usina, a MJ fez apenas serviços auxiliares para o consórcio britânico responsável pela obra.

Fonte: *O Empreiteiro*. Edições nºs 25, 26 e 176; <<http://www.mendesjunior.com.br/>>; <<http://www.cemig.com.br/>>; <<http://www.eletrbras.gov.br/>>; <<http://www.cesp.com.br/>>; <<http://www.cemat.com.br/>>; <<http://www.celg.com.br/>>.

A perda de influência da MJ junto à Cemig, Furnas e Eletrobrás progrediu no compasso do crescimento do poder de Andrade Gutierrez, Odebrecht e Camargo Corrêa junto às três agências, o que teve continuidade após a ditadura. No caso da AG e da Cemig, a aproximação foi marcada pelas obras de outras usinas e finalmente consolidada em 2010 com a compra pela construtora mineira de 32,96% do capital da estatal mineira, após a AG ter vendido à Cemig participação no bioco controlador da Light Rio em 2009.<sup>49</sup> Furnas começou a manter estreita relação com a NO após as usinas nucleares, passando inclusive a participar de seus projetos em Angola, em um contato que permaneceu depois da transição política.<sup>50</sup> Já a Eletrobrás passou a ter intensa inserção nos interesses da Camargo Corrêa, em especial após a empreiteira paulista ter vencido a concorrência para a construção de Tucuruí, a cargo da subsidiária Eletronorte. Essa influência, além de haver continuado, se reforçou após a democratização, e o presidente da estatal no governo Lula era um ex-funcionário da empreiteira.<sup>51</sup>

A caminhada da Camargo Corrêa no setor elétrico não começou pela área federal, mas pelo seu principal projeto alternativo. Assim, Quintella se expressou em referência à construção do setor elétrico brasileiro nos anos 50: “Com o projeto de Furnas aprovado, nós achamos que deveríamos pressionar por Jupia’”.<sup>52</sup> A maior empreiteira do país se consolidou nesse posto por um flagrante domínio sobre os quadros e as gestões das estatais paulistas de energia elétrica, reunidas no final da década de 1960 na Companhia Elétrica (depois, Energética) do Estado de São Paulo, a Cesp. Tendo ampla presença e influência das empreiteiras paulistas, em especial da CC, a Cesp teve um programa de obras de usinas elétricas que rivalizava e, em certos momentos, sobrepujava o programa federal. O poder da CC e das construtoras do estado sobre a estatal paulista se fazia valer a partir de contatos estabelecidos através

<sup>45</sup> *O Empreiteiro*. Edições nºs 94, 96, 104, 108, 110 e 128; DREIFUSS, René Armand. *O Jogo... op. cit.* p. 25-45; GIROTTI, Carlos A. *Estado Nuclear no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 140.

<sup>46</sup> *Folha de S. Paulo*. Edição de 30 de junho de 1984 apud *Informe Sinicon*. Edição de 9/7/1984, nº 20, ano I.

<sup>47</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. *op. cit.* p. 373-397.

<sup>48</sup> MENDES, Murillo Valle; ATTUCH, Leonardo. *Quebra de Contrato*. *op. cit.* p. 50-73.

<sup>49</sup> *O Globo*. Edições de 31 de dezembro de 2009, p. 21, e de 21 de janeiro de 2010, p. 20.

<sup>50</sup> ODEBRECHT, Emílio. *A Odebrecht e a Privatização*. *op. cit.* p. 123-138.

<sup>51</sup> *O Globo*. Edição de 14 de fevereiro de 2010, p. 25.

<sup>52</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. *op. cit.* p. 199-224.

da Escola Politécnica da USP e do Instituto de Engenharia, sendo o poder dessas empreiteiras sobre a Cesp tão explícito que causava reação indignada dos rivais e da revista *O Empreiteiro*. Joseph Young assim se referiu ao cancelamento de uma concorrência em 1978:

Pior do que esta atitude incoerente, a CESP desfechou um golpe mortal no conceito ético do regime de licitações públicas. Demorou mais de cinco dias para examinar as propostas apresentadas para a construção de Nova Avanhandava – para depois anular a concorrência por deficiência em *todas* as propostas, incluindo naturalmente a proposta de preço mais baixo, que seria a vencedora. [grifo no original] [...] Extravagância de um administrador público ao fim da gestão? Infelizmente, é muito mais grave que isso. *O fato vem apenas confirmar a versão muito propalada de que certas entidades contratantes são “feudos” de um grupo de empreiteiras, em detrimento das demais.* E a concorrência pública, uma vez mais, vira um jogo de “faz de conta”.<sup>53</sup> [grifo nosso]

Nesse trecho do editorial da revista, Young acusa a Cesp de ter anulado a concorrência porque a empreiteira paulista pré-combinada para vencê-la não apresentou o valor mais baixo, não podendo ser declarada, pelo mérito do preço, vencedora. Também critica o governo Paulo Egydio Martins, que beneficiou em diversos momentos a CC e outras grandes construtoras do estado. Mais do que isso, a denúncia acusa a Cesp, como outras contratantes, de ser “feudo” de algumas empreiteiras, no caso as paulistas, com preeminência da CC.

Essa assertiva pode ser comprovada por um painel das usinas realizadas pela Cesp e pelas empresas que lhe deram origem até o final da ditadura. No Quadro 4.6, pode-se verificar como a ampla maioria das obras civis das usinas da Cesp ficou a cargo de empreiteiras paulistas e, dentre essas, a CC detinha posição privilegiada. Além de ser a empresa que mais fez hidrelétricas (10 das 20), a CC foi dominante também na construção da potência instalada da estatal paulista. Dos 11.288 megawatts das usinas contratadas pela Cesp, a CC foi responsável por 8.381 MW, mais de 74% do total, sendo ela responsável pelas quatro maiores usinas do estado: Ilha Solteira, Jupuí, Água Vermelha e Porto Primavera. O fato de a CC ter ficado responsável por essa maioria das hidrelétricas contratadas pela Cesp punha a empresa em uma posição de liderança entre as empreiteiras paulistas, mas não significa que ela tenha realizado as obras sozinha, havendo em geral uma divisão desses serviços através de subempreitada, o que era feito comumente com outras construtoras do estado e cujos termos eram muitas vezes objeto de acertos anteriores à concorrência.

**Quadro 4.6 – Principais usinas hidrelétricas e outras grandes obras da Cesp**

Usina ou obra	Potência	Data de entrega	Construtora
Salto Grande (Lucas Nogueira Garcez)	71 MW	31/5/1958	Servix
Limoeiro (Armando Salles de Oliveira)	32 MW	17/12/1958	Noreno / CC
Euclides da Cunha	109 MW	7/12/1960	Camargo Corrêa
Jurumirim (Armando A. Laydner)	98 MW	21/9/1962	Servix
Barra Bonita	141 MW	20/5/1963	Tenco
Bariri (Álvaro de Souza Lima)	143 MW	18/4/1966	CC / Tenco
Caconde (Graminha)	80 MW	22/8/1966	Camargo Corrêa
Jupuí (Engº Souza Dias)	1.551 MW	14/4/1969	Camargo Corrêa
Ibitinga	131 MW	24/4/1969	Tenco
Xavantes	414 MW	30/11/1970	CBPO
Jaguari	28 MW	5/6/1972	CBPO
Ilha Solteira	3.444 MW	18/7/1973	Camargo Corrêa
Promissão (Mário Lopes Leão)	264 MW	28/7/1975	Cetenco
Capivara (Escola de Engª Mackensie)	640 MW	10/3/1977	CBPO
Paraibuna	86 MW	20/4/1978	Camargo Corrêa
Água Vermelha (J. Ermírio de Moraes)	1.396 MW	22/8/1978	Camargo Corrêa
Represa de Paraitinga		1978	Camargo Corrêa
Nova Avanhandava	300 MW	1982	CBPO
Barragem Três Irmãos		1984	A. Gutierrez
Taquaruçu (Escola Politécnica da USP)	500 MW	1984	Mendes Júnior
Rosana	320 MW	1984	Servix
Canal Pereira Barreto		1985	CR Almeida
Porto Primavera (Engº Sérgio Motta)	1540 MW	2003	Camargo Corrêa

Fonte: *O Empreiteiro*, Edições nº 33, 39, 51, 62, 66 e 158; ALMEIDA, M. W. de. *Estado e... op. cit.* p. 327.

A Cesp, criada em 1966 reunindo seis companhias estaduais de energia, foi controlada por engenheiros da USP durante a ditadura, como o ex-governador Lucas Nogueira Garcez e Francisco de Souza Dias.<sup>54</sup> Eles eram próximos de Sebastião Camargo, Oscar Americano, Eduardo Celestino Rodrigues e outros grandes empreiteiros do estado, reunidos no IE e em outros aparelhos privados. Nas obras das linhas de transmissão, havia também empreiteiras de porte intermediário,<sup>55</sup> mas o foco da Cesp durante o regime foram as grandes hidrelétricas, com serviços demandados a grandes construtoras, e um preço barato por quilowatt instalado, atendendo à indústria paulista. O engenheiro da Cesp Dino Magnoli, ex-Servix, afirmava que essas grandes usinas esgotavam o potencial dos rios paulistas, sendo que ele “esquecia” a possibilidade das pequenas centrais hidrelétricas, que essas não interessavam às grandes construtoras, nem aos grandes consumidores industriais, por sua energia mais cara.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de janeiro de 1979, nº 132.

<sup>54</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição nº 77; INSTITUTO de Engenharia. *Engenharia no Brasil*. op. cit. p. 88-125.

<sup>55</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nº 20, 40, 54 e 72.

<sup>56</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1970, nº 33, e de junho de 1974, nº 77.

O poder de contratação da Cesp muitas vezes superou as autarquias federais, e, quando foi inaugurada em 1969, Jupiá era a maior usina de energia do Brasil, superando a até então maior, Furnas. Quatro anos depois, Jupiá foi superada por Ilha Solteira, também da Cesp, que só deixou de ser a maior do país com Itaipu, que começou a funcionar em 1984.

Enfim, na ditadura, competiam duas vertentes da construção e exploração de hidrelétricas no Brasil: o tronco da Cesp e das construtoras paulistas, lideradas pela CC; e o tronco mineiro, de Cemig, Furnas, Eletrobrás e subsidiárias, e com o predomínio das construtoras mineiras, lideradas pela MJ, como se vê no Quadro 4.7.

**Quadro 4.7 – Implementação da capacidade instalada nacional pelas construtoras**

Empreiteira	Capacidade instalada construída
Camargo Corrêa	19.100 MW
Mendes Júnior	10.600 MW
Andrade Gutierrez	6.300 MW
Norberto Odebrecht	5.700 MW
Cetenco	5.500 MW

Fonte: ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otávio (org.). *Impactos... op. cit.* p. 17-38.

No quadro, montado em 1988 por engenheiros da UFRJ, vê-se a presença dos dois troncos nacionais de barragem, o paulista (CC e Cetenco) e o mineiro (MJ e AG). Percebe-se ainda a Odebrecht, ascendente no final da ditadura com as usinas nucleares, mas que consta no quadro basicamente por ter incorporado as usinas feitas pela paulista CBPO.

O setor de energia não se resumia ao ramo elétrico e passou a apresentar possibilidades para as construtoras com a Petrobras (BR) e a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em especial após meados da década de 1970.

A BR, desde o início de suas atividades, tinha quantidade razoável de demandas às empresas de engenharia. Algumas empreiteiras cresceram prestando serviço à estatal, principalmente no ramo da engenharia industrial e em especial na Bahia. O Departamento de Produção e o Serviço de Engenharia eram procurados pelas construtoras, que atuaram junto à estatal desde seus primórdios. Exemplos foram a Tenenge e a MJ, porém a firma que tinha a mais forte ação junto à estatal era a Odebrecht. Já na Bahia, a NO prestou serviços para a BR, e essa parceria ficou mais sólida com a gestão de Geisel na empresa petrolífera (1969-1974), quando a empreiteira baiana foi responsável pelo edifício-sede da empresa no Rio e por obras de refinarias. As demandas da estatal aumentaram após 1973, com a elevação do preço do petróleo no mercado internacional e a descoberta de jazidas na bacia de Campos. Na metade final da ditadura, a estatal contratou diversos empreendimentos de engenharia, como oleodutos, plataformas, refinarias e polos petroquímicos. Enquanto as verbas para outros setores e estatais eram contingenciadas, a Petrobras mantinha seus recursos e assumia a liderança de investimentos entre as autarquias públicas. Na gestão Shigeaki Ueki à frente da BR, no governo Figueiredo, a estatal virou a principal contratante

de serviços às firmas nacionais de engenharia e foi homenageada pelos empreiteiros.<sup>57</sup> Esse setor trazia características similares ao ramo de energia elétrica, sendo restrito a poucos empreiteiros com alta capacidade técnica e de capital, como Mendes Júnior, Queiroz Galvão e Odebrecht.

Outra estatal em ascensão no final do regime foi a CVRD. Criada em 1942, a empresa de atuação focada em Minas demandava serviços às empresas de engenharia, como obras para instalação de zonas de exploração de minérios. Esse tipo de atividade ficava em geral reservado a empresas locais, sendo área de atuação privilegiada da Andrade Gutierrez e outras empresas mineiras. Especial impulso ganhou a estatal quando foi lançado o projeto mineral de Carajás, em passagens dos anos 70 para os 80. A empresa presidida por Eliezer Batista abriu frentes para instalação de minas, ferrovias e portos na região, sendo contratadas a AG, outras empreiteiras mineiras, além de QG e NO.<sup>58</sup>

O setor de energia começou a ditadura como ramo típico de atuação de empresas estrangeiras, secundado pelo de transportes entre as áreas de atuação das empreiteiras brasileiras. Com a estatização da demanda dos anos 40 a 60 – com o marco dessa última década, quando foram criados o MME, a Eletrobrás e a Cesp –, instituiu-se o quadro de agências estatais que passou a contratar serviços aos empreiteiros nacionais. No final da ditadura, a área de energia superava em larga margem a dos transportes em encomendas às empreiteiras. Quando se reduzia o vigor da construção das hidrelétricas, a Petrobras despontou como grande demandante de serviços ao setor, contratando preferencialmente as grandes construtoras, sendo que a área prioritária das pequenas e médias se deslocou da construção rodoviária para o “setor social”, reunido no aparelho estatal no Ministério do Interior.

### **O setor de saneamento e habitação**

A área social não foi o forte da ditadura brasileira. Sob forte aparato repressor e com os canais para reivindicação popular obstruídos, os aportes em obras públicas se concentraram em empreendimentos voltados para os interesses dos grupos dominantes, com vias para escoamento de mercadorias e grandes centrais elétricas que geravam energia a preços módicos para a indústria. Com o suporte de leis e decretos, recursos foram retirados das áreas sociais do orçamento e drenados para as aplicações em transportes e energia, o que foi mais flagrante após o AI-5, sofrendo certa atenuação desde 1974 e, de maneira mais pronunciada, após 1979. As aplicações em habitação popular e saneamento<sup>59</sup> se avolumaram no final do regime, sem representar, no entanto, adequado atendimento das carências básicas da população, reforçadas pela falta de investimentos nos anos mais duros da ditadura.

O Ministério do Interior agregava essas áreas de atuação, sendo dele subordinadas autarquias como Sudene, DNOCS, DNOS e o aparato de habitação do regime: BNH, SFH, Serfhau, Cohabs e outros. A presença de militares era constante na direção da pasta, cuja importância direta para os empreiteiros era relativamente menor, ao menos quando comparada à dos Transportes e do MME. Isso se modificou no período da gestão Andreazza (1979-1985), que trouxe vários representantes e interesses dos empreiteiros

<sup>57</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1983, nº 191.

<sup>58</sup> REVISTA *O Empreiteiro*. 100 Anos de Engenharia Brasileira. *op. cit.* p. 98-99.

<sup>59</sup> Para um estudo aprofundado sobre as políticas de saneamento, ver JORGE, Wilson Edson. *A Política Nacional de Saneamento Pós-64*. *op. cit.*

para a primeira linha do ministério. A indicação do coronel para o cargo assinalava uma alteração da atuação das empreiteiras, com um direcionamento maior para a área social, sendo que o prestígio e o volume de recursos liberados para a pasta no período referendam essa tendência.

O ministério era voltado para a política urbana e regional, sendo uma ideia norteadora da sua atuação a redução das assimetrias entre as regiões do país. Suas atividades estiveram ligadas ao Nordeste, com forte peso dos grupos políticos e econômicos locais sobre suas autarquias e políticas. Assim, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) atuava com investimentos e obras naquela região e contratava serviços preferencialmente de firmas locais. Com o golpe, a agência foi relativamente esvaziada de funções e recursos por ser assimilada aos governos JK e Jango. Celso Furtado teve seus direitos políticos cassados e foi demitido da sua direção, sendo posto em seu lugar José Gonçalves de Souza, que implantou projetos da Aliança para o Progresso, como a construção de escolas, além de chafarizes nas cidades da região com a sigla da Alpro.<sup>60</sup> O programa contou com serviços de empreiteiras nacionais, como a Ecisa, mas não agradou os construtores brasileiros, por prever a atuação maciça de firmas norte-americanas.<sup>61</sup> Nos anos mais fechados do regime, a Sudene esteve envolvida na construção de estradas e, depois, adequou-se aos novos ventos da política do ministério, direcionando suas ações para obras "sociais", como o projeto Nordesteão.<sup>62</sup>

O Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs) era outra agência do ministério e estava imbricado com as construtoras locais desde antes do golpe. Já no período JK, suas atividades não se resumiam à construção de açudes e obras congêneres, sendo a autarquia responsável pela rodovia Brasília-Fortaleza e ampliação das hidrelétricas de Paulo Afonso.<sup>63</sup> Na ditadura, o órgão teve inserção das empreiteiras da região, com intermediação de políticos locais. Assim como a Sudene, o Dnocs participou do esforço para investimentos em obras locais na gestão de Andreazza, ministro ligado a empreiteiros nordestinos.<sup>64</sup>

O setor de saneamento contava desde os anos 40 com uma agência estatal que contratava serviços dos empreiteiros, o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). Ele funcionava no Rio e tinha então forte proximidade com o Clube de Engenharia,<sup>65</sup> desenvolvendo depois ligação com o Sinicon e com a Abes.<sup>66</sup> Na primeira metade do regime, a autarquia pareceu não ter tido muitas atividades, porém com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), lançado no início dos anos 70, a agência se converteu em autarquias estaduais, sobretudo do Sudeste e do Nordeste, para fazer grandes obras de saneamento, distribuição de água e combate à poluição de águas litorâneas, com os interceptadores oceânicos e emissários submarinos. Muitos serviços foram contratados às empreiteiras com os emissários de Guarujá, Rio, Salvador, Fortaleza e Manaus, e a presença dos interesses desses empresários nas obras do plano era significativa. A importância e o volume de recursos gerenciado pelo

DNOS aumentaram nos últimos 15 anos do regime, fazendo com que ele se tornasse agência de intensa atuação dos empreiteiros, que fugiam de setores descendentes, como o da construção rodoviária.

Por fim, outra área de interesse dos empreiteiros no Ministério do Interior durante a ditadura foi o complexo BNH. Com a reforma do sistema de habitação nacional, após a extinção da Fundação Casa Popular (FCP) e dos institutos de aposentadorias e pensões (IAPs), foram criadas novas agências estatais subordinadas ao ministério: o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Sistema Federal de Habitação (SFH), Serviço Federal de Habitação e Urbanização (Serfhau), as Companhias de Habitação (Cohabs), todas elas implicadas no Plano Nacional de Habitação (PNH), elaborado no governo Castello. O novo setor estatal de habitação não era área única ou mesmo privilegiada de atuação dos empreiteiros, sendo esse espaço dividido com os empresários da construção leve e os representantes do setor bancário e financeiro, fazendo com que houvesse ali uma medição de forças entre essas frações.

Com recursos do FGTS e da poupança voluntária, o BNH era a agência principal de interesse dos construtores dentro do complexo federal de habitação, e suas gestões estão arroladas no Quadro 4.8. O projeto do banco foi elaborado por Sandra Cavalcanti, no Ipes, junto com outros empresários da construção imobiliária do Rio, organizados no Sinduscon-RJ. Esses empresários ocuparam posições de direção no banco após sua criação, sendo indicativo disso a presença de João Machado Fortes, da construtora imobiliária carioca João Fortes, na diretoria da Carteira de Cooperativas do BNH, ao mesmo tempo em que era presidente do Sindicato da Indústria da Construção de Estruturas do Estado da Guanabara, em 1966.<sup>67</sup> Da mesma forma, a Companhia Estadual de Casas Populares de São Paulo era presidida em 1979 pelo empresário Oscar Klabin Segall.<sup>68</sup>

Quadro 4.8 – Presidentes do BNH

Presidente	Período de gestão
Sandra Martins Cavalcanti	1964 a 1965
Luiz Gonzaga do Nascimento e Silva	1965 a 1966
Mario Trindade	1966 a 1971
Rubens Vaz da Costa	1970 a 1974
Maurício Schulman	1974 a 1979
José Lopes de Oliveira	1979 a 1983
Nelson da Matta	1983 a 1985
José Maria Aragão	1985 a 1986

Fonte: Revista *O Empreiteiro*, Edições nº 153 e 193; CPDOC, *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*.

Após a saída de Sandra Cavalcanti, o setor carioca de construção imobiliária manteve seu predomínio no sistema nacional de habitação, determinando uma política de financiamento à construção de apartamentos para a classe média e largo uso de força de trabalho não qualificada, o que redundou em ganhos para as construtoras e firmas de intermediação financeira. Em meados do governo

<sup>60</sup> RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso... op. cit.* p. 221-357.

<sup>61</sup> ROTSTEIN, Jaime. *Em Defesa... op. cit.* p. 1-102.

<sup>62</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nº 6, 7, 10, 11, 16, 29 e 201.

<sup>63</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias... op. cit.* p. 161-196; <<http://www.chesf.gov.br/>>, acesso em 27/01/09.

<sup>64</sup> *Informe Sinicon*. Edição de 13 de fevereiro de 1984, ano I, nº 2.

<sup>65</sup> LAMEGO, Alberto Ribeiro. *O Homem e a Guanabara. op. cit.* p. 269-376.

<sup>66</sup> *Informe Sinicon*. Edições nº 11, 13, 19 e outras.

<sup>67</sup> FONTES, Virginia. *Continuidades... op. cit.* p. 111-147.

<sup>68</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1979, nº 137.

Médici, houve a ampliação das áreas de atuação do banco, com o financiamento de empreendimentos de infraestrutura urbana, como transporte público de massa e saneamento básico. Os interesses das empreiteiras passaram a ser atendidos, com empréstimos para obras como o emissário de Ipanema. A criação de carteiras específicas no banco, como a diretoria de saneamento, e o fato de a instituição ter sido a formuladora do Planasa davam esse novo tom do BNH, alvo de atuação organizada de associações de empreiteiros, como a Apeop. Essa instituição homenageou o BNH no início do governo Figueiredo, quando a gestão Andrezza no Interior levou ao mais alto índice de financiamento público para construção de imóveis da história e o BNH direcionou sua atuação para o Nordeste, fazendo obras com fins eleitorais onde o PDS era forte.<sup>69</sup> O grande volume de encomendas ao setor fez com que o período José Lopes de Oliveira fosse o mais festejado pelos empreiteiros, o que não teve continuidade no período Nelson da Matta. Com a função de administrar a escassez e ao impor alterações nas diretrizes e regras para financiamento, sua gestão foi acusada pelas associações da construção pesada de ser voltada para atender os interesses financeiros relacionados à habitação.<sup>70</sup> O descontentamento com as políticas do BNH, a falta de recursos para manutenção dos seus programas e outras questões abriram espaço para o fechamento da instituição, durante a transição política.

O Ministério do Interior constituiu a terceira pasta principal de atuação dos empreiteiros durante a ditadura e, apesar de serem setores de atuação privilegiada do pequeno e médio capital da construção, saneamento e habitação tiveram atuação também das grandes empreiteiras. O BNH atendia basicamente os interesses do capital imobiliário, porém, durante o governo Médici, suas funções foram parcialmente desviadas para o financiamento de projetos de infraestrutura, em uma demonstração do poder dos empreiteiros, que se apropriavam de uma parcela desse importante fundo de recursos públicos para investimento. Com a abertura, a agenda política nacional foi reorientada e houve o aceno para o atendimento dos anseios populares de habitação e saneamento, o que permitiu ainda mais investimentos do BNH e outras agências do ministério em áreas de interesse dos empreiteiros.

### *Outras agências do aparelho de Estado*

Outras agências estatais tinham atuação dos empreiteiros e suas organizações, sofrendo influência desses empresários na orientação das políticas públicas. O Ministério da Fazenda, apesar de responsável pela política macroeconômica, lidava com questões que envolviam as obras públicas e a construção pesada. Assim, o ministro Delfim era ligado a Sebastião Camargo (CC), Eduardo Celestino Rodrigues (Cetenco) e Olacyr Francisco de Moraes (Constran), sendo acusado de beneficiá-los individual e coletivamente, através de favorecimentos direcionados e também de políticas benéficas ao setor. Outros ministros do regime, mais relacionados ao setor bancário e financeiro, como Octávio de Gouveia Bulhões e Mário Henrique Simonsen, não garantiam o mesmo tipo de canal.

O ministério que teoricamente abarcava a política específica para os construtores era o de Indústria e Comércio (MIC), e alguns de seus titulares tinham relações estreitas com os empreiteiros.

Severo Gomes (1974-1977) era ligado à burguesia industrial paulista e não tinha origem na construção e se relacionava com uma certa ala dita “nacionalista” dos empresários – como alguns da Abdib –, sendo sua administração responsável pelos projetos siderúrgicos do II PND.<sup>71</sup> A sua substituição por um banqueiro em 1977 foi emblemática de uma inflexão política e ao mesmo tempo reforçaria uma oposição empresarial ao regime em São Paulo. O novo titular, Ângelo Calmon de Sá (1977-1979), do banco baiano Econômico, era diretor da Odebrecht e tinha interesses cruzados com a empreiteira.<sup>72</sup> Já João Camilo Penna, ministro da pasta entre 1979 e 1984, era engenheiro originário da Cemig e de Furnas, relacionado às construtoras mineiras.<sup>73</sup>

Subordinado ao ministério, foi criada em 1975 através do Decreto nº 75.204 a Comissão Nacional da Indústria da Construção Civil (Cnicc),<sup>74</sup> com lançamento no II Enco (Encontro Nacional da Construção), no Rio. A comissão era presidida pelo secretário-geral do MIC e tinha representantes dos ministérios do Planejamento, Transportes, MME e Interior, havendo ainda dois titulares de entidades patronais, um fixo do Sinicon e outro dos sindicatos estaduais de construtoras. O primeiro secretário-geral da Cnicc foi o engenheiro Rosendo Souza, e a primeira reunião foi no IE, sendo que o presidente da Apeop ficou tão interessado na iniciativa que propôs comissão congênera no estado de São Paulo, o que não prosperou.<sup>75</sup> A comissão era voltada para criar regimentos e políticas para o setor e, dentre suas atividades até 1985, destacam-se estudos sobre o setor da construção,<sup>76</sup> definição de políticas para produção de cimento e estabelecimento de critérios nas concorrências. Nos anos 80, com Almir Fernandes na secretaria executiva, o órgão foi acusado por empreiteiros de ineficácia, conforme afirmação de Norberto Odebrecht: “O produto gerado pelo CNICC, em cinco anos de existência, é desconhecido”.<sup>77</sup> Independente dos resultados imediatos, o órgão potencializou a aproximação e o ingresso de representantes do setor no aparelho de Estado. Assim, quando houve solenidade para despedida do empreiteiro Jorge Luiz de la Rocque do Sinicon, em 1984, compareceram à cerimônia o ministro da Indústria, Murilo Badaró, e o secretário da Cnicc, Almir Fernandes.<sup>78</sup>

Outras agências estatais que tinham presença dos empreiteiros e contratavam seus serviços eram as de siderurgia e telecomunicações. Com os planos para investimentos nesses dois setores após 1974, elevaram-se as atividades das construtoras na instalação de infraestrutura de comunicações e parques siderúrgicos. Alguns empreiteiros se aproximaram dos órgãos contratadores e desenvolveram experiência na instalação das plantas e dos equipamentos nesses setores. O acúmulo de *know-how* e essa proximidade foram decisivos para a entrada da Andrade Gutierrez nas telecomunicações (Tele Norte-Leste) e da Queiroz Galvão (usinas no Maranhão), Camargo Corrêa (Usiminas) e Mendes Júnior (Açominas) na siderurgia com as privatizações dos anos 90.

<sup>71</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. op. cit. p. 279-305.

<sup>72</sup> ODEBRECHT, Emílio. *A Odebrecht e a Privatização*. op. cit. p. 123-138.

<sup>73</sup> SICEPOT-MG. *Rumo ao Futuro*. op. cit. p. 31-163.

<sup>74</sup> Em sua dissertação, Dantas afirma que a Odebrecht sugeriu a formação da comissão; *Odebrecht*. op. cit. p. 83.

<sup>75</sup> GUEDES, Henrique (APEOP). *A Outra Face do Empreiteiro*. op. cit. p. 29-49.

<sup>76</sup> Como o *Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção*, estudo de 1984, com 22 volumes e mais de 3.200 páginas encomendado à Fundação João Pinheiro.

<sup>77</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de julho de 1981, nº 163.

<sup>78</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 91, 119, 132, 155, 163, 166 e 172; *Informe Sinicon*. Edição nº 26, ano I.

<sup>69</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de dezembro de 1980, nº 156.

<sup>70</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1984, nº 196.

No Ministério do Planejamento, o BNDE não tinha o foco principal de financiar as empresas do setor, mas um programa específico garantia as construtoras como grandes clientes do banco, o Finame, que emprestava recursos para as empreiteiras adquirirem máquinas, tratores e equipamentos para suas obras. O programa deu impulso à mecanização e elevação de fatia de capital constante na construção pesada ao longo do regime.<sup>79</sup>

Na ditadura, o poder dos empresários no pacto político foi tão vigoroso que sua figuração foi flagrante e evidente em diversas áreas e níveis das agências estatais. Dentre esses empresários, os da construção pesada tinham posição destacada, e sua presença se fazia valer mesmo além de suas áreas típicas de influência, como o Ministério dos Transportes e o de Minas e Energia. Essa influência não reduziria com a transição política, e no governo Sarney, o empresário da construção Márcio Fortes presidiu o BNDES, sendo esse banco acusado de favorecer a Odebrecht no governo Collor.<sup>80</sup>

### *Estados e municípios*

Nos governos estaduais e municipais, a presença de empresários também era evidente, às vezes até em maior grau que no âmbito federal. Ao passo que, na esfera da União, havia uma presença significativa de figuras de origem militar nos diversos escalões do governo; a face “civil” do regime ficava mais exposta nos governos dos estados e municípios, como ficou expressa na ditadura, ou seja, empresarial. Assim, vemos uma sucessão de prefeitos e governadores empresários entre 1964 e os anos 80, principalmente no período e nos casos em que governadores e prefeitos não eram escolhidos por votação direta. Para efeito de ilustração, podemos lembrar o governo e a prefeitura de São Paulo, que contaram com Laudo Natel (Bradesco), Paulo Egydio Martins (Comind, grupo Binyngton), Paulo Salim Maluf (Eucatex), Olavo Setúbal (Itaú) e João Carlos Figueiredo Ferraz (empreiteira Figueiredo Ferraz). O Rio também contava com seus empresários à frente do Executivo local, com Chagas Freitas (*O Dia*) e Israel Klabin (grupo Klabin).<sup>81</sup>

Os empreiteiros tinham representação privilegiada na condução e direção do aparelho de Estado em nível local e regional, principalmente nos centros onde sua organização e desenvolvimento eram mais avançados, como São Paulo, Minas e Rio. Nesses três estados — referindo-se mais à Guanabara do que ao Rio de Janeiro até 1975 —, o que notamos é uma influência relevante dos aparelhos regionais de empreiteiros, como Apeop e Sinicesp em São Paulo, Aeerj no Rio e Sicepot-MG em Minas. A força dessas organizações se fazia valer principalmente em secretarias e autarquias específicas, que, em certa medida, reproduziam a organização dos ministérios. Eram áreas de influência e controle dos empreiteiros as secretarias de Obras Públicas, de Transportes e as autarquias desses ramos e de energia e saneamento. Apesar da presença dos empreiteiros nessas agências estatais, a capacidade de realização de obras dos estados e municípios foi reduzida após o corte nos fundos de participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM) no início de 1969,<sup>82</sup> e o que se viu a partir de então foi a manutenção de um

<sup>79</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 1, 2, 5 e 9.

<sup>80</sup> ODEBRECHT, Emílio. *A Odebrecht e a Privatização*. op. cit. p. 65-82.

<sup>81</sup> MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação...* op. cit. p. 83-106.

<sup>82</sup> Ver GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. op. cit. p. 225-241.

intenso conjunto de obras em São Paulo e um certo marasmo nos investimentos em infraestrutura nas outras unidades da federação.

O estado de São Paulo contava com o mais vigoroso conjunto de agências contratantes de obras públicas, e o orçamento estadual era peça de apreciação especial pela revista *O Empreiteiro*, ao lado do Orçamento da União. Em 1974, o periódico analisava as aplicações dos Cr\$ 71,71 bilhões da União e dos Cr\$ 22 bilhões de São Paulo, número bem acima do que era gerido por qualquer outro estado brasileiro. A prefeitura de São Paulo também chegava a ter orçamentos com dotações para obras superiores a qualquer estado, com exceção do próprio estado de São Paulo.<sup>83</sup> A presença de empresários do setor se confirmava no aparelho de Estado, como a prefeitura do empreiteiro Figueiredo Ferraz, muito dinâmica em encomendas de obras públicas, e o secretário de Transportes do governo Paulo Egydio Martins, Thomaz Magalhães, da firma de engenharia Montreal e da Abemi, e que tinha o presidente do Sinicesp como assessor.<sup>84</sup> Além de possuir o principal Departamento de Estradas de Rodagem (DER) do país, o estado contava com uma autarquia singular, a Dersa (Desenvolvimento Rodoviário S.A.), criada para realizar empreendimentos como a rodovia dos Imigrantes, a nova rodovia Anchieta e a Via Norte. Outras instituições do governo paulista que tinham atuação direta dos empreiteiros eram a Companhia do Metropolitano Urbano de São Paulo (Metrô-SP), então sob administração municipal; as companhias de abastecimento de água e esgoto, reunidas na Sabesp em 1973; e as companhias estaduais de energia elétrica, agregadas na Cesp, em 1969. As unificações das empresas fornecedoras de energia e de abastecimento no estado tiveram o efeito de potencializar as atividades dessas agências, bem como centralizar recursos, o que possibilitou a realização de grandes projetos, como as usinas de Urubupungá e o Sanegran, atendendo diretamente aos interesses do grande capital da construção pesada, emergente no estado no período. Exemplo disso é a presença de Klaus Reinach como presidente da Sabesp no governo Paulo Egydio Martins, depois de ter sido diretor da Camargo Corrêa.<sup>85</sup>

No Rio de Janeiro, trajetória semelhante ocorreu com as autarquias estaduais, porém sem o protecionismo típico do governo paulista. Com a fusão dos estados do Rio e da Guanabara, os empreiteiros criaram sua organização própria, a Aeerj. Correspondendo a essa nova forma de organização dos empreiteiros fluminenses, os governos Faria Lima e Chagas Freitas criaram autarquias e instituições que sofriam influência direta desses empresários. A Empresa Estadual de Obras Públicas (Emop), criada em 1975, virou uma das principais contratantes das firmas de engenharia e tinha atuação dos empreiteiros fluminenses. As empresas de saneamento foram unificadas na Cedae, empresa pública que realizou empreendimentos do Planasa e tinha muitos contratos com os empreiteiros da Aeer. Esta a elogiava por seu programa de obras regular e pagamentos em dia. A Companhia do Metropolitano Urbano (Metrô-RJ) encomendava serviços aos empreiteiros de todo país, ao contrário do que ocorria em São Paulo, onde atuavam basicamente firmas paulistas. Por fim, a Light foi estatizada no fim dos anos 70 e passou a fazer, em especial no governo Brizola, obras de distribuição de energia nas favelas do Rio, o que não

<sup>83</sup> Especialmente festejada pelos empreiteiros foi a gestão do prefeito Faria Lima, dado como “saudosos” em meados dos anos 70 pelo presidente da Apeop, Henrique Guedes em *A Outra Face...* op. cit. p. 33.

<sup>84</sup> GUEDES, Henrique (APEOP). *A Outra Face...* op. cit. p. 120.

<sup>85</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 20, 39, 69, 72 e 89.

fora realizado quando a concessionária era controlada por grupo privado estrangeiro. A cidade do Rio chegou a contar ainda com o ex-empregado Marcelo Alencar como prefeito.<sup>86</sup>

Mais que o Rio, Minas tinha uma presença vigorosa de empreiteiros em postos principais do aparelho de Estado. Além de contar com uma companhia de energia de grande porte, a Cemig, que abrigava os interesses dos construtores estaduais em seus quadros, Minas tinha um DER mais ativo, atendendo às construtoras rodoviárias do estado. Vários empresários do setor atuaram na política estadual, como ficou patente nas eleições de 1982, travadas entre Eliseu Resende, ligado às empreiteiras, e Tancredo Neves, cujo vice era o empreiteiro Hélio Garcia, que assumiu a prefeitura de Belo Horizonte e, depois, o governo estadual.<sup>87</sup>

Se, durante a ditadura, vários empresários da construção e seus representantes estiveram presentes nas agências estaduais e municipais, a transição política não representou a decadência ou o seu deslocamento do poder. O que houve foi um rearranjo de forças, com a ascensão de frações políticas dos empreiteiros que se viam alijadas nos governos da Arena, ou a manutenção dos mesmos grupos empresariais no aparelho de Estado. Sintomático dessa continuidade foi o governo Franco Montoro em São Paulo, que, substituindo o empresário Paulo Maluf no governo estadual, indicou empresários e líderes das associações do setor para o primeiro escalão do governo. Para a Secretaria de Obras Públicas foi José Oswaldo Leiva, presidente da firma de engenharia Engemix; para a Fepasa, o engenheiro e assessor da revista *O Empreiteiro*, Cyro Antônio Laurenza; para a Sabesp, o engenheiro e membro do IE, Gastão Bierrenbach; e para os Transportes, o engenheiro Mário Covas, que, ao assumir a prefeitura da capital, deu lugar na pasta ao empreiteiro Horácio Ortiz, do IE.<sup>88</sup>

O que se pode notar nos governos estaduais e municipais é que os aparelhos privados da sociedade civil, fortalecidos na ditadura, eram ambientes para formação e alistamento de secretários de governos e chefes de autarquias, assim como continuaram a sê-lo após a transição política, levando à manutenção desses interesses no aparelho de Estado no novo regime político.

Este subcapítulo não teve como objetivo fazer uma ampla radiografia da presença dos empreiteiros e todos os seus representantes no aparelho de Estado durante a ditadura, dada a grandiosidade da proposta. Intentamos apenas mapear as principais agências governamentais que sofreram a influência, a presença e a atuação dos empresários do setor ao longo do regime, mencionando alguns casos de participação de construtores nesses postos para efeito de ilustração. Diante da verificada intensa figuração dos empreiteiros e seus representantes no aparelho estatal, cabe agora analisar as políticas públicas praticadas entre 1964 a 1988 que afetavam as atividades das empresas de construção.

### Empreiteiros e políticas públicas na ditadura

O objetivo deste subcapítulo é analisar em linhas gerais as políticas estatais desde 1964 até o final da ditadura, aferindo em que medida os empreiteiros foram ou não contemplados em seus

interesses pelas medidas e diretrizes postas em prática. Abordaremos tanto as políticas de caráter mais lato, que tiveram efeitos sobre amplos segmentos da sociedade, como medidas de caráter mais voltadas para o setor em questão. Não pretendemos um tratamento minucioso da política econômica e demais políticas para os mais de 20 anos de ditadura civil-militar no Brasil, mas assinalar decisões que tocaram os interesses das empreiteiras, referindo-se em nota às fontes que trazem um detalhamento profundo das medidas, bem como leituras da historiografia sobre o assunto.

Octavio Ianni vê uma linha geral de continuidade na política econômica dos governos da ditadura, entendendo, por exemplo, as políticas do período Costa e Silva como continuação do Paeg.<sup>89</sup> Apesar de concordarmos que há elementos que aproximam as orientações das políticas dos mandatos presidenciais do regime, entendemos haver nuances entre os diferentes governos e momentos que remetem a um posicionamento e combinações diferenciadas de grupos e frações de classe dentro do grupo dirigente. As alterações no panorama da economia internacional e os diferentes momentos políticos do cenário interno condicionaram essas alterações na correlação de forças na sociedade política e, por conseguinte, nas políticas públicas postas em prática. Assim, para efeito de compreensão do bloco de poder vigente, da correlação de forças entre grupos empresariais dentro do aparelho de estado e políticas públicas priorizadas, podemos proceder a uma divisão do regime civil-militar. A ditadura teve peculiaridades em seus governos e momentos, o que permite separá-la nos seguintes períodos: 1964-1967/1968, de implantação do regime, predomínio do capital estrangeiro e associado e políticas públicas de corte monetarista; 1967/1968-1974, período de alteração na composição das forças empresariais no aparelho de estado, com liderança do capital industrial, sobretudo paulista, e orientação expansionista na produção econômica, incluindo funções mais seletivas para o capital estrangeiro e associado; 1974-1977/1979, período de nova recomposição das forças político-empresariais, com emergência de novos grupos e relativo alijamento de certo capital industrial paulista, apesar da manutenção de uma política de crescimento econômico, porém assentada em novas bases; e, finalmente, o período 1977/1979-1985/1988, de crise de hegemonia, com esfacelamento do pacto político de sustentação da ditadura e confronto entre diferentes frações do capital e grupos empresariais, correspondendo a uma incerteza e inconstância das diretrizes governamentais.

Essas modificações no bloco de poder e nas políticas públicas praticadas nos mais de 20 anos de ditadura correspondem a diferentes posicionamentos dos empreiteiros e de suas frações no grupo dirigente e também a políticas que atendiam mais ou menos aos seus interesses. Levando em conta essa diversidade dos momentos do regime, compreenderemos como algumas empresas saíram de uma posição privilegiada em determinado momento para decair e ir à falência em outra situação. Grupos de empreiteiros foram compostos em certas circunstâncias políticas e recompostos em outras, conforme a configuração política vigente. Portanto, para a melhor compreender a inscrição dos empreiteiros no pacto político da ditadura, temos que analisar cada período em sua especificidade.

<sup>86</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de janeiro de 1976, nº 96, e de dezembro de 1979, nº 143.

<sup>87</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições de maio de 1984, nº 198, e de janeiro de 1985, nº 206.

<sup>88</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições de abril e junho de 1983, nºs 185 e 187.

<sup>89</sup> IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. op. cit. p. 229-259.

### *O Ipes no poder – Capital associado e políticas restricionistas (1964-1967)*

Logo após o golpe de estado de abril de 1964, a maior parte dos postos de comando no aparelho de Estado foram preenchidos por quadros do Ipes e da Consultec, representando os interesses dos capitais privados internacionais e seus associados.<sup>90</sup> Essa nova composição do bloco de poder incorreu em políticas favoráveis às multinacionais instaladas no país e a empresas associadas a grupos internacionais. Sob a direção de Octávio de Gouveia Bulhões e Roberto Campos, foram postas em prática reformulações de ordem institucional e políticas econômicas restricionistas previstas no Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg).

Os artífices do novo regime afirmavam querer liquidar o “populismo distributivista”<sup>91</sup> e, para Roberto Campos, era preciso acabar com o “populismo econômico” nas áreas fiscal (gastos excessivos), creditícia (crédito sem respaldo de poupança interna) e salarial (salários muito altos). O Paeg foi um plano eminentemente anti-inflacionário orientado para acentuar a recessão econômica que vinha ocorrendo desde 1962. Os instrumentos para tal foram a contenção dos salários, o corte nos gastos públicos e a contração na oferta de moeda e de crédito.<sup>92</sup> A política de austeridade fiscal teve efeito negativo para a indústria de construção pesada e houve insatisfação no setor diante da interrupção das obras que vinham se desenvolvendo no período Goulart.

A força do setor multinacional e associado se fez mostrar com as medidas de garantia à integridade dos investimentos estrangeiros, o cancelamento da lei de restrição de remessa de lucros e a revisão sobre o processo das empresas encampadas no período anterior. O Acordo de Garantia de Investimentos, de 1965,<sup>93</sup> estabelecido entre o governo brasileiro e o norte-americano, era expressão do poder do grupo e indicava que o modelo de desenvolvimento não iria diferir do que vinha sendo implantado desde 1955, ou melhor, com centralidade do Departamento III, produtor e bens de consumo duráveis, na liderança do desenvolvimento industrial e econômico doméstico, sendo esse setor dominado por empresas multinacionais.<sup>94</sup> Nesse caso, a prioridade das políticas governamentais não estava voltada para o setor de construção, o que foi mais um elemento de insatisfação dos empreiteiros com o governo, sobretudo quando construtoras estrangeiras passaram a ser usadas para realizar empreendimentos cuja tecnologia era dominada pelas empresas nacionais.<sup>95</sup> A paralisação das obras foi medida específica que teve ressonância negativa no setor, e o presidente da República não foi uma pessoa estimada pelos empreiteiros. A esse respeito, Wilson Quintella assim comenta a alteração do nome da rodovia do Oeste para estrada Castelo Branco no final dos anos 60: “Cá entre nós, o nome original da rodovia era muito mais simpático”.<sup>96</sup>

Para implementar o plano anti-inflacionário, os principais instrumentos utilizados pelo governo atingiam os trabalhadores. Medidas como o congelamento do salário mínimo, a proibição de aumentos de salários em períodos menores que um ano e, diretamente associado a isso, a intervenção em sindicatos e a repressão às centrais mostravam qual classe social pagaria mais para os esforços de contenção econômica do governo. A proibição do direito de greve na maior parte dos casos e o fim da estabilidade depois de dez anos de emprego nas firmas privadas ajudaram a tirar combatividade das organizações de trabalhadores, e muitos deles passaram a buscar ganhos extras.<sup>97</sup> A repercussão dessas medidas para as empresas foi positiva, diminuindo o custo primário com a força de trabalho, o que foi especialmente benéfico para setores que empregavam muito capital variável, como era o caso da indústria de construção. Outras medidas, no entanto, lesariam as companhias intensivas em mão de obra.

Uma das inovações do Paeg foi ser, ao mesmo tempo, um plano de restrição da atividade econômica, que usou mecanismos ortodoxos, e também um plano que incluía uma reforma institucional.<sup>98</sup> Isso se expressou na reforma do sistema tributário, que teve a criação de novos impostos – como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) –, mais eficientes na captação de recursos que os anteriores, mas que sufocou pequenas empresas, levando várias à falência. A criação dessas e outras contribuições elevou a carga tributária de 18% em 1963 para 26,7% do PIB em 1968 e esteve associada à criação dos recursos das poupanças compulsórias, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que substituiu a estabilidade no emprego, além do PIS (Programa de Integração Social) e do Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).<sup>99</sup> As construtoras e outras firmas que empregavam muitos trabalhadores elevaram seus custos com esses novos tributos e contribuições, visto que eles incidiam sobre a folha de pagamento. Novamente, os empreiteiros ficavam insatisfeitos com o Paeg.

Outra inovação institucional foi a reformulação no Sistema Financeiro Nacional (SFN), com a criação do Banco Central do Brasil (BC) e do sistema de habitação, dentre outras medidas. Com o fortalecimento do mercado de capitais, oriundo das mudanças no sistema, houve incentivo à conglomeração e concentração de capital, com a possibilidade de abertura do capital social das empresas, marco a partir do qual várias empreiteiras deixaram de ser companhias limitadas e se tornaram sociedades anônimas. Guido Mantega destaca que as modificações realizadas no SFN visavam à melhor captação e canalização da poupança em proveito dos grandes grupos econômicos, o que favoreceu posteriormente a indústria de construção.<sup>100</sup> Assim, um dos novos mecanismos de financiamento criados foi o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, depois renomeado para Fundo Especial de Financiamento Industrial (Finame). O setor de construção rodoviária era o que mais obtinha empréstimos do programa a partir de 1967, tomando recursos do BNDE e da Usaid – nos quadros da

<sup>90</sup> DREIFUSS, René Armand. 1964; a conquista do Estado. *op. cit.* p. 423-425.

<sup>91</sup> IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento...* *op. cit.* p. 280.

<sup>92</sup> PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, J.; DELGADO, L. de A. (org.). *O Brasil Republicano*. Vol. 4. *op. cit.* p. 209-241.

<sup>93</sup> IANNI, Octavio. *Estado...* *op. cit.* p. 259-276.

<sup>94</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e...* *op. cit.* p. 69-100.

<sup>95</sup> ROTSTEIN, Jaime. *Em Defesa...* *op. cit.* p. 1-102.

<sup>96</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias...* *op. cit.* p. 239-262.

<sup>97</sup> SINGER, P. A Crise do “Milagre”. *op. cit.* p. 50-60; OLIVEIRA, F. de. *A Crítica...* *op. cit.* p. 107-119.

<sup>98</sup> GREMAUD, Amaury Patrick; SAES, Flávio Azevedo Marques de; TONETO Jr., Rudinei. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997 *apud* TEIXEIRA, Ricardo Gilberto Lyrio. *Reforma Financeira e Banco Central em Tempos de Capital Monopolista (1964-1968)*. Dissertação (Mestrado em História). Niterói: UFF, 2011. p. 35.

<sup>99</sup> MARTINS, C. E. “Brasil-Estados Unidos...” *op. cit.* p. 1-48; OLIVEIRA, F. de. “Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil, 1950-1976”. In: *A Economia da Dependência Imperfeita*. *op. cit.* p. 76-113.

<sup>100</sup> MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista...* *op. cit.* p. 51-82.

Aliança para o Progresso – para compra de máquinas nacionais ou norte-americanas em condições favoráveis.<sup>101</sup> Esse e outros instrumentos financeiros criados nas reformas do período 1964-1967 foram de fato postos em prática a partir da liberação do crédito, já no governo Costa e Silva, e a postura geral da maior parte dos empreiteiros em relação a essas restrições nos financiamentos era negativa.

Houve mudança de postura também em relação às estatais, reorientadas para gerar lucro. Seus preços foram liberados, e as consideradas ineficientes ou deslocadas em relação às suas funções foram privatizadas, caso da Lóide Brasil e da Fábrica Nacional de Motores.<sup>102</sup> A liberação dos preços de artigos como o aço não foi bem recebida por setores de alto consumo do insumo, como as empreiteiras, já era o interesse do setor a produção subsidiada do item, de modo a dar suporte à indústria de construção.

No setor de transportes, o que vimos no período foi uma política inserida na lógica do Paeg, com incentivo ao capital internacional e que, mesmo contrariando as empresas do setor, deu as bases para os amplos investimentos posteriores. Em linhas gerais, a política de transportes acentuou o que fora implantado no Plano de Metas, com orientação para o transporte rodoviário e desmantelamento do sistema ferroviário nacional. Foi criado o Grupo Executivo para Integração da Política de Transporte (Geipot), sob a direção do engenheiro Lafayette Prado, que reformulou administrativamente o Ministério de Viação e Obras Públicas e fez acordo com o Banco Mundial e empresas estrangeiras para reformular o sistema nacional de transportes. O acordo com o Bird redesenhou a estrutura do ministério, propondo sua substituição pelo Ministério dos Transportes, implantado em 1967. No bojo de suas sugestões foi criado o Conselho Nacional do Transporte (CNT), que dava as diretrizes para a política nacional, e foi reformulado o DNER, também dirigido por Prado. Em convênio com instituições internacionais, foram contratadas empresas estrangeiras para projetar rodovias nos estados do Sul e em Minas, portos, o sistema ferroviário nacional e a política de transportes. O uso de firmas estrangeiras em detrimento de nacionais, que tinham experiências nessas funções, causou reação indignada de empresários do setor, reunidos no Clube de Engenharia, em movimento que levou à revisão dessas políticas após 1967.<sup>103</sup>

Apesar da interrupção da maior parte das obras rodoviárias no período, em dezembro de 1964 foi aprovada a Lei nº 4.592, prevendo o Plano Nacional de Viação, com projeto de várias estradas que seriam realizadas nos governos Costa e Silva e Médici. Novos impostos criados no período deram suporte à expansão rodoviária ulterior, como o Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Intermunicipal de Passageiros e Cargas (ISTR), pelo Decreto-lei nº 284, de fevereiro de 1967, que alimentava o Fundo Especial de Conservação e Segurança do Tráfego, depois substituído pelo IST, e que seria complementado pela Taxa Rodoviária Única.<sup>104</sup> No entanto, esses recursos, naquele momento, ficaram contingenciados para efeito de redução do déficit público, o que gerava críticas dos empresários do setor.<sup>105</sup>

A prioridade às rodovias incluiu a intensificação de extinção dos ramais ferroviários ditos deficitários. Essa política foi liderada por Eliseu Resende no ministério e, até 1974, foram 4.881 km de ferrovias inutilizadas, prejudicando algumas empresas industriais, como a Cimento Mauá, a Votorantim e a Companhia Nacional de Alcalis. Apenas em Minas, foram 1.200 km de estradas de ferro extintos na década de 1960, e essa política incluía a dispensa de trabalhadores do setor. Assim, a Rede Ferroviária Federal S.A. tinha 154 mil funcionários em 1964 e 112 mil em 1972, sendo importante destacar que no ramo estava um dos movimentos sindicais mais combativos do país, em área de atuação do Partido Comunista.<sup>106</sup>

No setor de energia, a política levada a cabo por Mauro Thibau também beneficiou as empresas estrangeiras, e a nacionalização da *American Foreign Power Company* (Amforp) foi reformulada em relação aos termos previstos no governo Jango, e postas em uma equação que satisfazia a controladora estrangeira. Mesmo com a presença de defensores do capital internacional, como Octávio Marcondes Ferraz, a atuação estatal no setor acabou aumentando no período, com a incorporação da Amforp e a centralização de companhias na Eletrobrás.<sup>107</sup>

Mais que energia e transportes, as maiores inovações do governo Castello, no que diz respeito às áreas de atuação das construtoras, ocorreram no setor de habitação. A partir de proposta de Sandra Cavalcanti, houve ampla reformulação do setor com o Plano Nacional de Habitação e a criação de novas agências, o SFH, o Serfhau e o BNH. A proposta de Cavalcanti era construir moradias populares para as classes de baixa renda urbanas, de modo a atenuar a questão social.<sup>108</sup> Carlos Ernesto Ferreira afirma que o déficit habitacional brasileiro em 1964 era avaliado em 8 milhões de moradias<sup>109</sup> e, apesar dos elogios populares às últimas construções da Fundação Casa Popular (FCP) e dos IAPs, esses organismos foram extintos, passando a função de financiamento público habitacional para o BNH, que se ocupou também de uma antiga incumbência das caixas econômicas. O setor de previdência foi centralizado no INPS,<sup>110</sup> e na área do saneamento, o DNOS fez convênio com a Usaid, mas as políticas para o setor tomariam vigor apenas com o Planasa, de 1971.<sup>111</sup>

Apesar de o projeto atender aos interesses das empresas de construção imobiliária urbana, o BNH só passou a contar com mais verbas para a implementação de suas políticas com a incorporação dos recursos do FGTS e da poupança voluntária, após 1967. Ao longo do governo Castello, as atividades do banco estiveram focadas no financiamento de habitações para as classes populares, seguindo o modelo implantado por Sandra Cavalcanti no governo Lacerda, mas que, desde seu princípio, não admitia a possibilidade de subsídio à compra da moradia. Tendo em vista a política salarial do regime, os empréstimos do BNH se direcionaram à produção e aquisição de imóveis para os estratos intermediários e superiores da sociedade após 1968.<sup>112</sup> O próprio banco passou também a ser instrumento preferencial de geração de empregos, como afirmaram Celso Furtado, Vaz da Costa e Carlos Ferreira, em detrimento

<sup>101</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1968, nº 2.

<sup>102</sup> STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política*. op. cit. p. 166-183.

<sup>103</sup> PAULA, Dilma Andrade de. *Fim de Linha*. op. cit. p. 120-188; PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 33-44; CLUBE de Engenharia. *Luta pela Engenharia Brasileira*. op. cit. p. 31-70.

<sup>104</sup> ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; DAIN, Sulamis; ZONINSEIN, Jonas. *Indústria...* op. cit. p. 1-145.

<sup>105</sup> PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 235-261.

<sup>106</sup> PAULA, Dilma Andrade de. *Fim de Linha*. op. cit. p. 189-247; SICEPOT-MG. *Rumo ao Futuro*. op. cit. p. 31-163; Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1973, nº 65.

<sup>107</sup> CORRÊA, Maria Leticia. "A participação dos técnicos na 'conquista do Estado'". op. cit. p. 147-165.

<sup>108</sup> FONTES, Virgínia. *Rupturas e Continuidades...* op. cit. p. 111-147.

<sup>109</sup> FERREIRA, Carlos Ernesto. *A Construção Civil e a Criação de Empregos*. op. cit. p. 1-37.

<sup>110</sup> LOBO, Eulália Maria Lahmeyer (org.). *Rio de Janeiro Operário*. op. cit. p. 393-438.

<sup>111</sup> JORGE, Wilson Edson. *A Política Nacional de Saneamento Pós-64*. op. cit. p. 112-208.

<sup>112</sup> FONTES, Virgínia. *Rupturas e Continuidades...* op. cit. p. 111-147.

do enfrentamento do problema do déficit habitacional.<sup>113</sup> Se não solucionava o problema social, o banco foi boa fonte de ganhos para o capital construtor, imobiliário e financeiro relacionado à habitação, principalmente após a majoração de seus recursos, no período Costa e Silva. Posteriormente, o BNH atendeu aos interesses das empresas de construção pesada, ao financiar projetos de infraestrutura urbana.

Apesar de atender ao capital estrangeiro e associado e às maiores empresas, as políticas do governo Castello não tiveram uma recepção de todo positiva no empresariado e foram criticadas pelas associações de classe e pelos representantes do setor no Congresso. O Ciesp denunciou o governo em 1965, afirmando que, “com sua política financeira, acabará atirando a indústria nacional no abismo”,<sup>114</sup> e a CPI da Desnacionalização da Economia denunciou a Instrução nº 289 da Sumoc, afirmando ser esta “um mecanismo pelo qual as empresas estrangeiras passaram a usufruir de uma faixa privilegiada de crédito, o que é mais importante, a juros extremamente baixos”.<sup>115</sup> Na mesma linha, o empresário José Ermírio de Moraes acusou a equipe econômica de ter o “deliberado propósito de esmagar a empresa nacional”.<sup>116</sup> O volume de críticas levou à atenuação das medidas de austeridade em 1966, mas as linhas gerais da política econômica foram mantidas até março de 1967. A resistência às medidas da dupla Campos-Bulhões também se mostrava dentro do aparelho de Estado, sendo um exemplo a estatização da telefonia, feita por insistência de Ernesto Geisel e outros, contra a posição de Roberto Campos de manutenção do setor sob a alçada privada.<sup>117</sup>

No âmbito das empreiteiras, houve reação ao uso de firmas estrangeiras em atividades dominadas pelos capitais nacionais, e o Clube de Engenharia organizou a campanha “em defesa da engenharia nacional”, que teve adesão da Abemi e aproximou-se de oficiais da chamada ala dos nacionalistas autoritários. A oposição às medidas governamentais criou um bloco de ação que reunia empresários cujas atividades eram voltadas para o mercado interno, construtores e militares descontentes com os rumos do governo Castello.<sup>118</sup> Tal composição teve papel de liderança nos governos Costa e Silva e Médici, aproveitando-se das inovações institucionais forjadas no período 1964-1967. Como um dos últimos atos de seu governo, Castello Branco promulgou uma nova Constituição e uma de suas medidas era desobrigar o governo a investir coeficientes mínimos em educação e saúde. A decisão resultou na contínua redução do orçamento do MEC, que saiu dos 10,6% dos gastos totais da União em 1965 para 4,3% em 1975, e os gastos com Saúde foram de 4,29% em 1966 para 0,99% do orçamento da União em 1974.<sup>119</sup> Os recursos drenados da Educação e da Saúde permitiram o reforço dos gastos com investimentos em infraestrutura, como a construção de estradas e de hidrelétricas, que iam se intensificar nos anos posteriores ao governo Castello.

<sup>113</sup> FERREIRA, Carlos Ernesto. *A Construção Civil e a Criação de Empregos*. op. cit. p. 1-37.

<sup>114</sup> *Correio da Manhã*, edição de 14 de maio de 1965 apud VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimentismo e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: EdUFRGS, 1998. p. 30.

<sup>115</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. op. cit. p. 30.

<sup>116</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. op. cit. p. 78.

<sup>117</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. op. cit. p. 45-66.

<sup>118</sup> CHAVES, Marilena. *Indústria da Construção no Brasil*. op. cit. p. 78-137.

<sup>119</sup> FONSECA, Selva Guimarães. *Caminhos da História Ensinada*. Campinas: Papirus, 1993. p. 17-48; JORGE, Wilson Edson. *A Política Nacional de Saneamento Pós-64*. op. cit. p. 72-111.

### ***O delfinato – A ditadura da burguesia industrial paulista (1967-1974)***

Se o período de institucionalização da ditadura correspondeu a uma certa insatisfação de frações da burguesia brasileira, o período mais duro, autoritário e repressivo do regime foi o de maior contentamento das classes dominantes residentes. Já no período Castello, grupos empresariais organizados em entidades como Ciesp, CE, Abemi e outras, sobretudo industriais, pediram a reorientação da política econômica e se aliaram aos militares mais autoritários e defensores de limites para a atuação do capital estrangeiro no país. O grupo empresarial se uniu em torno de figuras como Arthur da Costa e Silva, Mário Andreazza e Albuquerque Lima, criticando o monetarismo das políticas do Paeg e o excesso de benefícios às companhias internacionais, em detrimento das brasileiras. O grupo chegou ao poder em 1967 e, apesar das pressões estrangeiras para manutenção da equipe econômica,<sup>120</sup> os ministros foram renovados, dando maior poder e presença para a burguesia industrial nacional. O endurecimento e fechamento maior da ditadura a partir de 1968 e 1969 foi apoiado pelo grupo e acabou lhe trazendo benefícios, como a maior repressão ao movimento operário e medidas de política econômica implantadas com Congresso fechado, que garantiam espaço às empresas nacionais e mais verbas para investimentos.

Nessa nova composição do bloco de poder, uma figura ganhou projeção especial. Oriundo das associações industriais e comerciais de São Paulo, tendo passado antes pela Secretaria Estadual de Fazenda, o economista Antonio Delfim Netto foi indicado para o Ministério da Fazenda, fazendo uma escalada em seu poder pessoal nos anos seguintes, até ter vasto controle sobre a economia e a política econômica. Delfim representava a resposta à pressão dos aparelhos privados de hegemonia da classe dominante e atendeu amplamente aos empresários brasileiros, sobretudo os do setor industrial e, em especial, o paulista. Com as injunções políticas até 1974, sobretudo em 1968 com o AI-5 e, em 1969, com a doença de Costa e Silva e escolha de Médici para a presidência,<sup>121</sup> o poder do ministro só fez aumentar, usando para isso a projeção que ele detinha no Conselho Monetário Nacional (CMN).<sup>122</sup> Essa ampla autoridade de Delfim fez com que ele conseguisse afastar ministros que não confluíam com suas ideias e propostas, como o ministro da Agricultura, defensor da orientação da produção nacional para o abastecimento do mercado interno mais do que para exportação, e do ministro do Interior, que protestou contra a centralização de recursos na União, afirmando que isso seria danoso aos estados e municípios mais pobres.<sup>123</sup>

O poder e a guinada da política econômica no período Delfim ficou evidente já desde a posse do novo governo, quando foi lançado o “Programa Estratégico de Desenvolvimento”, elaborado pelo ministro da Fazenda e o do Planejamento, Hélio Beltrão. O documento criticava o Paeg pelo excessivo foco no combate à inflação e pela elevação da carga tributária para as empresas, propondo o desenvolvimento como meta primordial. Os posteriores “Metas e Bases da Ação do Governo”, de setembro de 1970, e

<sup>120</sup> Assinalado por VIZENTINI, Paulo G. F. “A ditadura foi ‘entreguista’? Política externa e desenvolvimento no regime militar brasileiro”. In: *Estudos de História*. Vol. 8, nº 1. São Paulo: Unesp, 2001. p. 301-319.

<sup>121</sup> Para a sucessão de Costa e Silva, ver MARTINS Filho, João Roberto. *O Palácio e a Caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969)*. São Carlos, SP: EdUFSCar, 1995.

<sup>122</sup> VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A Administração do “Milagre”*. op. cit. p. 149-180.

<sup>123</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. op. cit. p. 257-275.

"I Plano Nacional de Desenvolvimento", de dezembro de 1971, reforçavam essa tendência, sugerindo metas macroeconômicas mais ousadas, voltadas para o crescimento da produção e o desenvolvimento da tecnologia de ponta. A reorientação na política ficou clara já no primeiro ano do governo Costa e Silva com a liberação do crédito e de verbas para investimentos e obras.<sup>124</sup> Não à toa os empresários da construção pesada se referem ao ano de 1967 como a "retomada".<sup>125</sup>

O efeito da nova política foi um ciclo inédito de expansão econômica, evidenciada em taxas de dois dígitos de crescimento anual do produto interno nos seis anos posteriores ao início do governo Costa e Silva. O chamado "milagre" foi um período de expansão produtiva cujo modelo trazia certa continuidade com o implantado desde 1955, sob liderança do setor de bens de consumo duráveis, controlado pelo capital multinacional, e dependente da liquidez internacional. A economia brasileira se aproveitava da última fase do ciclo de expansão da economia capitalista internacional, em vigor desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e que se apresentava ao país com crédito abundante a taxas de juros módicas. A elevação da produção foi generalizada na economia, mas pilotada pela indústria, setor mais beneficiado pelas políticas estatais – incluindo aí a indústria da construção civil –, sendo que o crescimento da produção no Departamento III não foi acompanhado pelo Departamento I, levando a uma "desubstituição de importações",<sup>126</sup> com a volta da importação de aço, máquinas, cimento e outros insumos. Os resultados macroeconômicos, que incluíam uma redução do desemprego e do emprego informal, deram força e legitimidade a Delfim e ao presidente da República, garantindo uma popularidade a partir da qual se iniciaria o processo de transição política.<sup>127</sup>

Apesar do sucesso dos números da produção e da acumulação de capitais, o crescimento do período 1967-1973 foi acompanhado do aumento da desigualdade econômica, da dependência tecnológica e dos preços. A produção se elevou sobretudo em bens de consumo acessíveis a estratos intermediários e elevados da sociedade, não atendendo na mesma medida às classes subalternas, que em geral não tinham rendimento suficiente para comprar automóveis e eletrodomésticos, sendo que o próprio "milagre" era fruto em boa medida de uma repartição disciplinada da renda, como destaca Paul Singer.<sup>128</sup> Além disso, as inversões em rodovias e hidrelétricas não eram acompanhadas de investimentos em saúde e educação; dados indicam que o número de desnutridos no país se elevou de 27 milhões em 1961-1963 (38% da população) para 71 milhões de pessoas (67% da população) em 1968-1975.<sup>129</sup> No final do ciclo expansivo, o nível de produção industrial e o desabastecimento da economia, que praticamente anulou a capacidade ociosa, levaram à alta dos preços, que, parcialmente falseada pelo governo, foi um dos motivos para o fracasso eleitoral da Arena em 1974. A frágil dependência de liquidez internacional se evidenciou com a crise na economia capitalista mundial, que afetou a continuidade

<sup>124</sup> RIBEIRO, Ricardo Alaggio. *A Aliança para o Progresso...* op. cit. p. 221-357; PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. "O 'milagre' brasileiro..." op. cit. p. 209-241.

<sup>125</sup> FJP. *Diagnóstico...* op. cit. vol. 2. Os autores do estudo fizeram entrevistas com empreiteiros.

<sup>126</sup> O termo é de Francisco de Oliveira em *A Crítica da Razão Dualista*. op. cit. p. 93-106.

<sup>127</sup> Para o "milagre", ver, dentre outros, PRADO; EARP. "O 'milagre' brasileiro..." op. cit. p. 209-241.

<sup>128</sup> SINGER, Paul Israel. *A Crise do "Milagre"*. op. cit. p. 9-12.

<sup>129</sup> --Informação de SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização, 1964-1984*. In: LINHARES, Maria Yedda Leite (org.). *História Geral do Brasil*. 9ª ed. atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1990]. p. 351-384.

do modelo, visto que as condições de crédito e juros no mercado externo foram depreciadas a partir de 1973 e, sobretudo, após 1979.<sup>130</sup>

Mesmo com o caráter relativamente curto do ciclo de expansão da produção e da atividade econômica, que iria se desacelerar a partir de 1974, o período 1967-1973 se apresentou como um momento especial para a acumulação capitalista no Brasil, sendo o setor industrial o mais beneficiado. Dentro desse quadro, a indústria da construção detinha uma posição fundamental, revelando-se líder do processo de crescimento ao lado da automobilística.<sup>131</sup> Na composição política de então, os empreiteiros tinham forte presença no aparelho de Estado, com boa representação na pasta dos Transportes e, em alguns casos, canal direto com o ministro da Fazenda. Essa posição central dos construtores no bloco de poder, ao lado de outros industriais, resultou em políticas altamente favoráveis às suas atividades.

A liberação do crédito logo beneficiou os empreiteiros ao serem disponibilizados amplos recursos do Finame, via BNDE. Nesse caso, a importância da liquidez dos empréstimos internacionais ficava evidente, visto que o crédito era proveniente das verbas da Usaid, além das novas fontes de poupança interna do BNDE, oriundas da previdência unificada e das contribuições compulsórias.<sup>132</sup> Além da liberação dos empréstimos e recursos federais para investimento, a gestão de Delfim na Fazenda proporcionou subsídios diretos específicos à construção pesada. No primeiro semestre de 1971, o ministério baixou norma concedendo benefício fiscal às empreiteiras, como noticiou a revista *O Empreiteiro*:

A alíquota do imposto de renda incidente sobre os valores brutos recebidos por pessoas jurídicas empreiteiras de estradas, de obras e semelhantes foi reduzida para 1,5%. Segundo Delfim Netto, a medida objetiva proporcionar às empreiteiras maior capital de giro.<sup>133</sup>

A determinação, que não passou pelo Congresso, alterava decreto-lei de 1968 e deliberava:

Art. 9º: Ficam sujeitos ao desconto do imposto de renda na fonte, a alíquota de 1,5 por cento (um e meio por cento), como antecipação do imposto devido na declaração, os valores brutos pagos aos empreiteiros de estradas, de obras e semelhantes, pessoas jurídicas, pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Territórios, e respectivas entidades paraestatais, sociedades de economia mista, empresas públicas e concessionárias de serviços públicos.<sup>134</sup>

O benefício direcionado para as empreiteiras foi acompanhado de medidas como ampliação do prazo para recolhimento do imposto de renda em 1972 e outras medidas similares.<sup>135</sup>

Para além de isenções e favorecimentos fiscais pontuais, o maior benefício determinado por Delfim para as empreiteiras veio em 1969, com alterações nas normas para obras públicas e nas verbas

<sup>130</sup> OLIVEIRA, Francisco de. "Padrões de acumulação..." op. cit. p. 76-113.

<sup>131</sup> PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. "O 'milagre' brasileiro..." op. cit. p. 209-241.

<sup>132</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1968, nº 5.

<sup>133</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1971, nº 40.

<sup>134</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1971, nº 40.

<sup>135</sup> Um exemplo está na revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1972, nº 55.

do orçamento federal. Em virtude das mobilizações dos empresários e associações de engenharia no governo Castello, uma medida do governo Costa e Silva foi instituir, através do Decreto nº 61.795, de 29 de novembro de 1967, um “grupo de trabalho para tomar medidas de política tecnológica que promovessem o desenvolvimento da engenharia brasileira”.<sup>136</sup> Apesar da participação de expoentes do setor e das propostas levantadas, as decisões que deram resposta aos anseios dos empreiteiros só vieram depois. Na reunião de 13 de dezembro de 1968 do Conselho de Segurança Nacional, o ministro Delfim fez proposta de usar o Ato Institucional nº 5 para que o presidente da República legislasse em matéria econômica e tributária:

Estou plenamente de acordo com a proposição que está sendo analisada no Conselho. E se Vossa Excelência me permitisse, direi mesmo que creio que ela não é suficiente. Eu acredito que deveríamos atentar e deveríamos dar a Vossa Excelência a possibilidade de realizar certas mudanças constitucionais que são absolutamente necessárias para que esse país possa realizar o seu desenvolvimento com maior rapidez.<sup>137</sup>

A proposta foi elogiada pelo presidente Costa e Silva, e o ministro aproveitou o Congresso fechado no início de 1969 para determinar medidas como o Decreto nº 64.345, de 10 de abril de 1969, que instituiu a reserva de mercado para todas as obras públicas realizadas no país. O decreto criava uma restrição institucional do mercado, no qual as obras públicas contratadas pela União, estados e municípios só poderiam ser realizadas por:

pessoas jurídicas, regularmente constituídas no país, [que] tenham aqui sua sede e foro, esteja sob controle acionário de brasileiros natos ou naturalizados, residentes no País, e tenham pelo menos metade de seu corpo técnico integrado por brasileiros natos ou naturalizados.<sup>138</sup>

O decreto proibia empresas estrangeiras de participar de obras públicas no país, reservando-as às firmas domésticas. A medida era uma grande vitória para o setor de empresas nacionais de engenharia, que contou com uma intensa concorrência de firmas internacionais no período Castello. A revista *O Empreiteiro* assim se referiu ao decreto:

Decreto defende: conforme ficou estabelecido em decreto presidencial, os órgãos de administração federal, inclusive entidades de administração indireta, só poderão contratar serviços de consultoria técnica e de engenharia de firmas estrangeiras quando não houver empresa nacional devidamente capacitada para sua execução. Nos casos em que se admitir contratação, procurar-se-á promover consórcio com empresas nacionais, de forma a garantir a transmissão satisfatória de tecnologia.<sup>139</sup>

Apesar da importância da medida, o periódico não lhe deu grande publicidade, visto que tinha ligações com empresas estrangeiras, que não parecem ter recebido muito bem a notícia.

A medida teve efeito direto sobre as obras no país durante a década de 1970. Se, em ramos como a construção rodoviária, a consequência foi menor, visto que esse mercado já era controlado por empresas domésticas, em áreas como a construção de barragens e hidrelétricas, engenharia industrial, consultoria em engenharia, projetos e serviços metropolitanos urbanos, o decreto teve grande impacto, por assegurar ao capital nacional setores de desenvolvimento nos quais ele rivalizava com firmas estrangeiras. O resultado foi que esses setores continham consórcios de empresas nacionais e estrangeiras no início da ditadura e acabaram reservados a grupos nacionais no período final do regime. Medidas posteriores, expedidas entre 1970 e 1974, reforçavam o decreto-lei, com exigências como a de que o capital nacional correspondesse a mais de 50% da composição acionária da firma. O delfinato mostrava assim uma seletividade e restrição ao capital estrangeiro que não vigorou no período Castello.<sup>140</sup>

A medida se relacionou a outra, anterior, que também beneficiou os empreiteiros. Usando o AI-5, Delfim reorganizou a distribuição dos recursos dos impostos, reduzindo a fatia do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) de 20% para 10% das receitas da União, alegando para isso a necessidade de diminuir os déficits orçamentários federais. A medida prejudicou os estados mais pobres, que dependiam mais das verbas federais, levando Mário Maestri a identificar a decisão como uma “expropriação-centralização federal das rendas dos estados e municípios”.<sup>141</sup> Além disso, foram cortados 10% nos gastos com pessoal e, de modo similar à reserva de mercado na construção civil, houve elevação nas tarifas de importação para alguns produtos, assegurando mercado para a indústria doméstica. Com outras medidas como a unificação da escrita do IPI e o combate ao contrabando, houve favorecimento da indústria nacional e da construção civil em particular. O rearranjo fiscal proveu mais recursos federais para investimentos, ou melhor, mais verbas para obras públicas. Diante disso, em 1969, o governo bateu recorde de gastos, correspondentes a 23,4% do PIB, e Delfim estimou que em 1970 devia dispor do dobro dos recursos que tinha sob seu controle em 1967. Ficava determinado ainda que todas as grandes obras estaduais e municipais deveriam ter o acompanhamento e a aprovação da União, o que permitia ao Executivo federal certo controle sobre os principais projetos locais e regionais. Nas palavras de Delfim: “Com o AI-5, eu aproveitei para fazer tudo o que precisava fazer”.<sup>142</sup>

A combinação de ambas as medidas principais — o aumento das verbas federais para investimentos e a reserva de mercado — potencializou em duas frentes a indústria nacional da construção pesada, provendo-lhe mais recursos para obras e, ao mesmo tempo, resguardando-lhe essas verbas. Apesar dos ganhos generalizados no setor com tais decisões, o alvo principal dos benefícios da Fazenda eram os grandes empreiteiros. Delfim, ligado a Sebastião Camargo (Camargo Corrêa) e com relações e elogios públicos a outros empresários da construção pesada (Mendes Júnior, Constran e Cetenco), intercedia

<sup>136</sup> Apud PAULA, Dilma Andrade de. *Fim de Linha*. op. cit. p. 189-247.

<sup>137</sup> DELFIM Netto, Antonio. “Fala na Ata da Quadragésima Terceira Reunião do Conselho de Segurança Nacional” apud GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. op. cit. p. 336.

<sup>138</sup> Decreto nº 64.345 de 10 de abril de 1969 apud CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Estado... op. cit.* p. 47.

<sup>139</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1969, nº 17.

<sup>140</sup> Sobre a aliança entre capital estatal, multinacional e privado nacional no Brasil dos anos 70, ver EVANS, Peter. *A Tríplice Aliança*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980 [1979].

<sup>141</sup> MAESTRI, Mário. Submissão e autonomia: apontamentos sobre a gênese, formação e crise do Estado nacional no Brasil. In: MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e Historiografia no Brasil*. op. cit. p. 99-134.

<sup>142</sup> GASPARI, Elio. A Ditadura Escancarada. op. cit. p. 225-241; VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A Administração do “Milagre”*. op. cit. p. 89-147.

nas concorrências em favor dessas grandes companhias, sobretudo a CC. Outras medidas tomadas pelo governo no período beneficiavam diretamente os grandes grupos da construção. Assim, o Decreto-lei nº 73.140, de novembro de 1973, trazia o novo Código de Licitações, no qual ficava formalizada a subempreitada, normatizando as formas de subordinação e dependência direta das pequenas às grandes empreiteiras. A lei determinava ainda o capital social mínimo para que as empresas pudessem concorrer a determinadas obras,<sup>143</sup> principal empecilho de pequenas e médias companhias para participar de certas licitações, o que favoreceu as barrageiras.

A política de incentivo aos grandes grupos e à centralização de capitais no delphinato não se limitou à construção, sendo visível também no setor bancário. Bancos em dificuldades sofreram intervenção da União e foram repassados em condições vantajosas a grandes grupos privados, como Bradesco e Itaú. A concentração bancária ficou expressa em números, sendo que os 313 bancos comerciais existentes no país em 1967 foram reduzidos, em 1970, a apenas 195.<sup>144</sup> Enfim, a política conduzida por Delfim ajudou a semear os grandes grupos industriais e bancários que teriam amplos poderes nos governos seguintes e na transição política.

Nas políticas setoriais, esses benefícios ficaram expressos em números elevados. Concentrando os maiores recursos e a prioridade das políticas estatais, os transportes tiveram investimentos inéditos. Além de contar com as verbas redirecionadas para a União, o Ministério dos Transportes estabeleceu novas fontes de recursos. Criada em 1968 pelo Decreto-lei nº 397, a Taxa Rodoviária Única (TRU) incidia sobre os proprietários de veículos e provia recursos para implantação e conservação de rodovias federais, sendo 60% da sua arrecadação encaminhada para estados e 40% para o DNER.<sup>145</sup> O contingente do imposto sobre combustíveis transferido para o DNER foi elevado, e as rodovias de grande circulação, como a Rio-São Paulo, passaram a contar com pedágios, como forma de financiar a expansão do sistema viário nacional.<sup>146</sup> De posse desses recursos, o ministro Andreazza redirecionou a política nacional de transportes, centralizando na União sua implementação e focando-a quase exclusivamente nas rodovias. A previsão de arrecadação das agências do ministério assegurava os seguidos pedidos de financiamentos a entidades estrangeiras, como o Bird, o BID, o Eximbank, a Usaid e bancos privados norte-americanos e europeus. Conjugando fontes externas e internas de financiamento, os investimentos na construção de estradas chegaram a um pico equivalente a 3% do PNB, e o modelo rodoviário suplantou em larga medida outras modalidades de circulação, contabilizando mais de 80% do transporte de mercadorias e 90% do de passageiros nos anos 70. Entre 1970 e 1975, os gastos despendidos com estradas chegaram a superar o gasto com barragens, o que se inverteu em seguida.<sup>147</sup>

Os números da construção rodoviária no período Médici atingiram uma proporção inédita e superavam os números alcançados no governo JK. A quantidade de rodovias pavimentadas praticamente

dobrou entre 1964 e 1971, passando de 12.157 km para 23.551 km. Apenas para o ano de 1973, foram previstos 11 mil quilômetros de rodovias a serem pavimentadas, o que equivalia a todo o volume obtido na implementação do Plano de Metas.<sup>148</sup> A rede pavimentada federal na década de 1970 passou dos 23 mil para 47.500 km, e a rede total de estradas federais foi de 53,2 mil quilômetros para 88,5 mil quilômetros.<sup>149</sup> A construção de rodovias estava distribuída em programas especiais e regionais, que visavam prover um amplo sistema de estradas no território nacional. No início da gestão Andreazza nos Transportes, foi criado o Programa das Rodovias Internacionais, com ligação rodoviária do território do país aos vizinhos através de estradas; em 1970, veio o Programa de Integração Nacional (PIN), com atuação na região da Amazônia legal; em 1971, o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste); no mesmo ano, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), que, apesar do nome, tinha a maior parte de seus recursos orientada para a construção rodoviária; em 1972, foi lançado o Programa dos Corredores de Exportação, que criava autoestradas para escoamento da produção do interior do país e se relacionava à reforma e modernização dos portos; nesse mesmo ano, veio o Programa do Entorno da Baía de Guanabara, relacionado à construção da ponte Rio-Niterói; e em 1973, foi criado o Programa Especial do Vale do São Francisco (Provale).<sup>150</sup> Esses programas de construção rodoviária tinham desenho em parte oriundo de projetos geopolíticos dos militares previsto na Doutrina de Segurança Nacional, que no caso servia à acumulação de capitais das construtoras e de equipamentos e materiais.<sup>151</sup>

Para dar suporte ao programa rodoviário e atender a modernização técnica da agricultura, foi estabelecido o Plano Nacional de Tratores, com projeto de nacionalização da produção de máquinas e equipamentos usados no país. Quanto às ferrovias, algumas poucas foram implantadas, e tinha continuidade a política de extinção dos ramais deficitários. Os portos também receberam investimentos, atendendo à política de construção naval e incentivo às exportações, que tiveram significativa expansão durante o “milagre”.<sup>152</sup>

Na área de energia, o engenheiro Antônio Dias Leite foi nomeado para o Ministério de Minas e Energia e seu nome correspondia aos interesses de organizações como o Clube de Engenharia, descontentes com as políticas do período Castello. Leite acusou o Paeg de monetarista, fazendo críticas também à política de energia do governo anterior.<sup>153</sup> Retomou os investimentos estatais, com aplicações do FFE em obras de grandes usinas de Furnas, Chesf, Cemig, Cesp e outras. A capacidade instalada nacional aumentou cinco vezes entre 1964 e 1982, e essa nova geração de energia veio sobretudo de usinas hidrelétricas, que viraram prioridade na política governamental. Os beneficiários imediatos desses empreendimentos foram os empreiteiros, já que boa parte do custo da construção das usinas nos rios era proveniente das obras civis. Além deles, ganhavam os produtores de equipamentos elé-

<sup>143</sup> CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Estado e Empreiteiros no Brasil*. op. cit. p. 137-158.

<sup>144</sup> PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. O “milagre” brasileiro... op. cit. p. 209-241.

<sup>145</sup> A taxa foi depois substituída pelo Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Ver PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 250.

<sup>146</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1969, nº 14 e de abril de 1971, nº 39.

<sup>147</sup> DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. op. cit. p. 444-445; JOBIM, Antonio Jaime da Gama; PROCHNIK, Victor. *O Impacto...* op. cit. p. 1-57.

<sup>148</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nº 40 e 65. Para os números do Plano de Metas, LESSA, Carlos. *Quinze Anos de Política Econômica*. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983 [1973], p. 40.

<sup>149</sup> CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Estado e Empreiteiros no Brasil*. op. cit. p. 65-136.

<sup>150</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1973, nº 65.

<sup>151</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e Economia no Brasil*. op. cit. p. 94-100.

<sup>152</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1969, nº 22.

<sup>153</sup> VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro*. op. cit. p. 77-129.

tricos, predominantemente estrangeiros, como Voith, Alstom, General Electric e Brown Boveri, e também os consumidores eletrointensivos, grandes industriais dos ramos de ferro, aço, celulose e alumínio, favorecidos pelo custo rebaixado da energia produzida nessas centrais. Com um parque gerador constituído predominantemente de hidrelétricas, o sistema elétrico brasileiro ficava com um custo por kilowatt bastante reduzido, o que era reforçado pelas políticas de subsídio no preço da energia elétrica, que beneficiavam consumidores industriais.<sup>154</sup>

Já no Ministério do Interior, com as gestões de Albuquerque Lima e de Costa Cavalcanti, houve uma ampliação das políticas do setor e incorporação dos interesses das empreiteiras. O BNH, inicialmente voltado para o financiamento de moradias populares, foi reorientado no período para estratos mais elevados da sociedade, e a construção de habitações para a “classe média” passou a absorver a maior parte dos recursos de empréstimos do banco, o que agradava as construtoras imobiliárias, que viam maior possibilidade de ganhos nesse nicho. Em 1971, o ministério lançou o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), contando com recursos da pasta e do BNH, que teve suas funções alargadas para o financiamento de projetos de infraestrutura urbanos. Com incentivos para construção de sistemas de saneamento, os recursos do BNH eram desviados de área habitacional para atender um *locus* de atuação típico dos empreiteiros de obras públicas. O Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) centralizava os recursos para o setor, que cresceram a partir de então, superando as dotações para transportes nos anos 80.<sup>155</sup>

O período do delfinato representa o auge do poder dos empreiteiros na ditadura. Contentes com o volume de obras públicas no período e sem maiores conflitos entre si, já que os empreendimentos previam serviços a todos, os empreiteiros viram nesse momento a possibilidade de crescimento da empresa e obtenção de altas taxas de lucro. O que era o domínio do capital industrial guardava um lugar especial aos empresários da construção, em função do papel do aparelho de Estado na implementação da infraestrutura industrial previsto naquele modelo. As novas condições internacionais pós-1973 e a modificação na correlação de forças políticas na sucessão de 1974 levaram a uma reconfiguração nas relações de poder entre esses empresários, que assumiram novo posicionamento no bloco de poder, e a uma reorientação das políticas públicas para as áreas sob atuação dos empreiteiros.

### ***Último ciclo de industrialização na ditadura e fratura do pacto político (1974-1979)***

A partir de 1973, as condições da economia capitalista internacional se deterioraram rapidamente. A alta dos preços do petróleo e de outras matérias-primas sinalizava uma crise de superacumulação de capitais em escala mundial, após 25 anos de crescimento das economias capitalistas. A liquidez do crédito logo se retraiu e pioraram as condições de financiamento, o que sofreu novo e maior revés em 1979, quando outro choque no preço do petróleo se acumulou com a alta das taxas básicas de juros oficiais

nos Estados Unidos. O novo cenário internacional levou o governo a buscar fontes de financiamento alternativas, na Europa e no Japão, dentro da estratégia de manutenção de altos índices de crescimento.<sup>156</sup>

A repercussão da crise de 1973 foi imediata na economia brasileira, por sua profunda dependência externa. O modelo de desenvolvimento pautado no Departamento III com financiamento estrangeiro entrou em crise, e a balança comercial, já deficitária no período do “milagre”, passou a ter elevados saldos negativos, em função dos gastos com importação de combustíveis e matérias-primas. As novas circunstâncias levaram à modificação da estratégia de desenvolvimento, com uma ênfase na expansão do setor produtor de bens de capital (Departamento I) e, diante da limitada liquidez internacional, com amplo aporte financeiro estatal para a produção doméstica de itens até então importados, como produtos siderúrgicos, metais não ferrosos (sobretudo alumínio), papel e celulose, químicos, petroquímicos e fertilizantes. O plano visava preencher as lacunas da pirâmide industrial brasileira e substituir os combustíveis fósseis por outras fontes de energia — como álcool, energia hidrelétrica e nuclear —, além de investir na busca e exploração de petróleo em alto-mar.<sup>157</sup>

Antes de abordar a política do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), é necessário analisar a nova composição do bloco de poder. No período 1974-1977, houve uma reconfiguração do grupo dirigente em relação ao período logo anterior, com ascensão de novas frações de classe e relativo afastamento de outras. Para a implementação desse projeto, os empresários do setor de bens de produção foram politicamente reposicionados e passaram a ter incentivos estatais, gozando de farto crédito no BNDE e apoio ao crescimento da produção. Houve também uma ascensão de novos empresários de áreas mais periféricas da indústria brasileira, em detrimento da burguesia industrial paulista. Assim, o ministério de Geisel contou com poucos representantes da indústria de São Paulo, enquanto tiveram mais poder grupos alternativos da classe dominante. A retirada de funções do Ministério da Fazenda indicava um recuo em relação à centralização havida na pasta no período Delfim, e a nova posição obtida pelo Ministério do Planejamento era representativa do poder desses grupos empresariais não paulistas.<sup>158</sup>

No que concerne aos empreiteiros, houve certo contentamento com o plano,<sup>159</sup> cuja implementação, no entanto, levou a um rearranjo de forças regionais no mercado de obras públicas. As firmas paulistas tiveram um cenário menos positivo do que o experimentado no período Médici. Ao final do governo Geisel, a Camargo Corrêa deixou pela primeira vez de constar como a empreiteira com maior faturamento do país.<sup>160</sup> Por outro lado, a baiana Odebrecht, empresa próxima de Geisel desde que esse foi presidente da Petrobras, ganhou espaço, assim como as mineiras Andrade Gutierrez e Mendes Júnior, sendo que essa última integraria o esforço governamental de substituição de importações ao implantar a Siderúrgica Mendes Júnior em Juiz de Fora. Esse quadro começou a se desenhar no início do governo e ganhou força em 1977, quando o representante do empresariado industrial paulista Severo Gomes

<sup>156</sup> SINGER, P. *A Crise...* op. cit. p. 163-167; MANTEGA, G.; MORAES, M. *Acumulação...* op. cit. p. 51-82.

<sup>157</sup> OLIVEIRA, Francisco de. “Padrões de acumulação...” op. cit. p. 76-113; CASTRO, Antonio Barros de. “Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984”. In: IDEM; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 13-95.

<sup>158</sup> GASPARI, E. *A Ditadura Derrotada*. op. cit. p. 27-305. Segundo o próprio presidente, “Veloso, entretanto, tinha uma posição preponderante [...]”. D’ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. (org.). *Ernesto Geisel*. op. cit. p. 298.

<sup>159</sup> Representativo disso é a visão positiva feita por Murillo Mendes em *Quebra de Contrato*. op. cit. p. 74-95.

<sup>160</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1974, nº 79.

<sup>154</sup> ALMEIDA, Márcio Wahlers de. *Estado e Energia...* op. cit. p. 151-332. Almeida, analisando especificamente a Cesp, mostrou como a energia gerada pela companhia era vendida em valores subsidiados, principalmente para consumidores industriais, o que depois gerou problemas fiscais para o estado. Mais sobre energia subsidiada em ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otávio (org.). *Impactos...* op. cit. p. 9-14.

<sup>155</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1973, nº 69; JORGE, Wilson Edson. *A Política...* op. cit. p. 112-208.

deu lugar ao banqueiro e ex-diretor da Odebrecht, Ângelo Calmon de Sá, no Ministério de Indústria e Comércio (MIC). Havia certo descontentamento de setores do empresariado, em particular o paulista, com algumas políticas do período, e o sintoma dessa insatisfação foi a frase do presidente da Light, Antonio Gallotti: “O governo passado torturava pessoas físicas, o atual tortura pessoas jurídicas”.<sup>161</sup>

A estratégia de 74, o II PND, propunha manter altas taxas de crescimento econômico através de investimentos estatais na economia, com epicentro na expansão da produção de bens de capital, cuja capacidade instalada deveria substituir a importação de insumos industriais.<sup>162</sup> Amplos projetos foram criados para cada área específica do plano, que previa obras como plantas siderúrgicas, plataformas de petróleo, oleodutos, polos petroquímicos, obras de telecomunicações, mais usinas hidrelétricas e termoeletricas e projetos de mineração. Equilibrar o balanço de pagamentos passava também por incentivos à exportação de produtos manufaturados e os serviços, incluindo os de engenharia. Essas novas obras – usinas siderúrgicas, nucleares, hidrelétricas e projetos de petróleo – não eram área de atuação de pequenas e médias empresas, e a realização de projetos fora do país tampouco era uma franca possibilidade para pequenas companhias. Por essa razão, a política geral do governo Geisel se voltava para as atividades das grandes empreiteiras de obras públicas, que em função de seu forte potencial de capital, técnico e político, ganharam a possibilidade de tocar os projetos do II PND, em detrimento das pequenas e médias empresas. Nesse sentido, o diretor-presidente da mediana empresa carioca Esusa, Hermano Cezar Jordão Freire, afirmou que o governo Geisel privilegiava sistematicamente as grandes empresas.<sup>163</sup>

As políticas setoriais tiveram reorientação de suas prioridades, em conformidade com as metas do II PND. No setor de transportes, houve mudança da prioridade à construção rodoviária para a implementação de ferrovias. Recursos do imposto sobre combustíveis foram retirados do DNER e repassados para o Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF), para a Rede Ferroviária Federal (RFF) e sua subsidiária específica responsável por obras, a Engefer. Atendendo ao projeto siderúrgico, foi formulado um ambicioso projeto ferroviário, a Ferrovia do Aço, e proposta a ligação entre Rio e São Paulo por trem de alta velocidade. A política para rodovias foi esvaziada, e projetos do governo anterior, como a Perimetral Norte, foram interrompidos e outros retidos em sua expansão, como a Transamazônica, sendo que o foco no setor passou a ser a conservação de estradas existentes.<sup>164</sup>

Na área de energia, amplas possibilidades se abriram para as construtoras nacionais, com o incentivo à construção de mais usinas hidrelétricas, em uma área restrita às grandes empreiteiras. Os gastos com barragens nesse momento superaram o que era investido em rodovias, sendo que Itaipu passou a ser prioridade e a construção das usinas do Acordo Brasil-Alemanha deu força à Odebrecht. A Petrobras intensificou suas ações e, após a descoberta das jazidas na bacia de Campos, a estatal foi elevada à condição de prioridade intocável nos cortes orçamentários. As encomendas às empreiteiras nacionais pela BR se avolumaram, fortalecendo o setor de engenharia industrial e as poucas construtoras que se gabaritavam a realizar plataformas de petróleo, oleodutos, refinarias e polos petroquímicos. Os

<sup>161</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. op. cit. p. 45-66.

<sup>162</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e Economia no Brasil*. op. cit. p. 69-100.

<sup>163</sup> FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização...* op. cit. p. 31-109.

<sup>164</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1974, nº 81.

projetos de alumínio e ferro da Vale do Rio Doce também deram força às atividades das empresas de engenharia em empreendimentos como a preparação de regiões mineradoras, ferrovias de escoamento, plantas industriais de processamento do minério, dentre outras atividades.<sup>165</sup>

No setor de aço, as empreiteiras tinham obras a realizar com a expansão prevista no plano siderúrgico montado pelo MIC, com a CSN-2 e a construção das novas usinas de Itaqui, Tubarão, Açominas e Siderúrgica Mendes Júnior.<sup>166</sup>

Por fim, houve reorientação nas políticas do Ministério do Interior, com o Planasa-II, que previa metas mais ambiciosas de abastecimento e tratamento de água e esgoto nas grandes cidades, incluindo projetos de engenharia de grande porte e aumento dos gastos. Já o BNH voltava a assinalar a construção de casas populares como foco, elevando a quantidade de habitações financiadas de 97 mil em 1974 para 339 mil em 1978, bem como implementando infraestrutura urbana, o que incluía saneamento e transporte público de massa.<sup>167</sup>

Como se vê, a política do II PND respondia adequadamente aos anseios e à nova capacidade de uma estreita porção de empreiteiros, que concentravam os principais serviços do plano. Desde seu princípio, o projeto governamental causou reação negativa entre pequenas e médias empresas e certa desconfiança dos principais construtores paulistas, descontentes com a emergência de empresários da periferia para a fina nata da construção pesada nacional. Porém, como o projeto não se mostrou sustentável e sofreu seguidos cortes, passou a haver descontentamento mesmo na fileira de grandes empreiteiros, dada a descontinuidade dos projetos. Os anos de 1976, 1977 e 1978 foram marcados por cortes cumulativos nas verbas endereçadas às estatais e às obras públicas, o que vinha acompanhado de alta nos preços, causando reclamação dos empreiteiros em relação às tabelas de valores a serem pagos pelos serviços prestados. Diante das queixas, foi criado em 1976 pelo IBGE o Índice de Construção Civil (ICC), novo instrumento para cálculo dos preços que media as variações nos custos de materiais, equipamentos e mão de obra específicas para a indústria da construção e que servia para reajustar os valores pagos aos empreiteiros.<sup>168</sup>

Um momento de fratura no governo Geisel foi a queda de Severo Gomes, em 1977. Justificada pelo presidente em função de seus pronunciamentos em uma festa reservada, a demissão do ministro – independentemente dos motivos que a desencadearam – levou à organização de uma oposição empresarial ao governo, reunida em torno de Severo e outras figuras da burguesia paulista. Esses empresários já demonstravam antes sua insatisfação em função de certas medidas governamentais, como a ampliação das atividades das estatais em detrimento das companhias privadas. Porém, com a queda do ministro de Indústria e Comércio e com a decisão de Severo de fazer oposição ao governo e ao regime, conformou-se um grupo não só crítico, mas também oposto à ditadura. Começava ali o rompimento do pacto que dava o suporte empresarial para o regime civil-militar e que foi desfeito amplamente na passagem da década de 1970 para a década de 1980, o que, condicionada pela crise econômica vigente, pôs o país em uma ampla crise de hegemonia. Em meio a essa crise, em um quadro de

<sup>165</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 81, 87 e 88; JOBIM, A. J. da G.; PROCHNIK, V. *O Impacto...* op. cit. p. 1-57.

<sup>166</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1977, nº 118.

<sup>167</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de abril e maio de 1975, nºs 87 e 88; JORGE, W. E. *A Política...* op. cit. p. 72-111.

<sup>168</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1976, nº 106.

desentendimento entre os empresários das diferentes regiões e setores, foi formulado um novo projeto hegemônico, que só viria a ser claramente implementado nos anos 90. Diante do avanço das estatais na economia, o presidente do BNDE, Marcos Vianna, montou sigilosamente um projeto de privatização das empresas públicas, com sua transferência para os principais grupos nacionais do ramo bancário (Bradesco, Itaú, Unibanco e Bozzano), minerador (Antunes e Ermírio Moraes), industrial (Ultra, Klabin, Villares e Matarazzo) e as principais empreiteiras do país (Camargo Corrêa, Odebrecht e Mendes Júnior).<sup>169</sup>

Entre os empreiteiros, começaram a ficar visíveis no período Geisel não só as críticas das entidades de pequenos e médios empresários, mas também de grandes construtores, como Sebastião Camargo, que reclamou do aperto financeiro a Reis Velloso em 1975.<sup>170</sup> Vieram conflitos mesmo no seio das barrageiras, como na ação na justiça entre Odebrecht e Mendes Júnior pelas obras da barragem de Pedra do Cavalo, na Bahia. Apesar do clima belicoso, a manutenção das maiores obras do regime — como Itaipu, as da Petrobras e as usinas de Angra — garantiu as atividades e o poder para as maiores empreiteiras do país.

Se os conflitos intercapitalistas cresceram durante o período Geisel e as políticas públicas sofreram revés, o quadro de crise foi ainda mais agudo no governo Figueiredo.

### **Quebra no pacto político e crise aberta de hegemonia (1979-1985/1988)**

O ano de 1979, mais do que o de 1973, marcou um momento agudo da crise econômica brasileira e o caráter insustentável dos termos daquele modelo de desenvolvimento. Com a nova elevação dos preços do petróleo no mercado internacional e o aumento das taxas básicas de juros norte-americanas, as condições das contas públicas brasileiras se deterioraram profundamente. O que Maria da Conceição Tavares chamou de retomada ou reafirmação da hegemonia internacional norte-americana foi, para o Brasil e outras economias latino-americanas, igualmente endividadas e dependentes, um enquadramento do seu modelo de desenvolvimento, com forte pressão para implantação de políticas recessivas. Enquanto as condições de rolamento da dívida pública se tornavam mais desfavoráveis, a recessão internacional resultante da medida do titular do Federal Reserve rebaixou os preços das mercadorias primárias brasileiras no mercado internacional, dificultando a formação de divisas para pagamento dos débitos externos.<sup>171</sup>

Essas novas condições do sistema internacional reforçaram a crise econômica e política no Brasil, tornando a transição política um processo de crise aberta de hegemonia e falta de consenso entre as frações burguesas, com decomposição do pacto político e inexistência de um projeto capaz de se fazer prevalecer claramente sobre os outros. Apesar da ascensão dos capitais bancários e financeiros desde 1974-1977 e uma certa manutenção do poder dos grandes grupos industriais fortalecidos na ditadura, não ocorreu nesse período a composição de um novo pacto político, sendo que a crise teve como ex-

pressão uma instabilidade nos principais cargos no aparelho de Estado e redundou em idas e vindas na política econômica, apesar da manutenção das linhas gerais do processo de transição política para o regime democrático representativo. Uma das maiores expressões dessa instabilidade foi a sucessão de planos econômicos, sendo que o exato período de crise de hegemonia corresponde à chamada “era dos planos”. Assim, entre 1979 e 1993, houve um total de oito planos de estabilização, quatro moedas, 11 diferentes índices de inflação, cinco congelamentos de preços, 14 políticas salariais, 18 mudanças de regras cambiais, 54 modificações nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da política externa e 19 decretos de austeridade fiscal.<sup>172</sup> Somente com o Plano Real e o consenso criado entre as diferentes frações burguesas em torno da pauta neoliberal, um projeto passou a prevalecer e pode-se falar de dominação hegemônica no Brasil, a partir de 1994-1995.<sup>173</sup>

Apesar de os mais visíveis elementos de crise estarem no governo Sarney, o período Figueiredo também foi profícuo em mudanças ministeriais, planos econômicos, além de avanços e recuos nas políticas públicas. Em um primeiro momento, o banqueiro Mário Henrique Simonsen propôs o III PND, pautado na austeridade fiscal e na “verdade orçamentária”, com foco no combate à inflação. Sua queda correspondeu à retomada das políticas de desenvolvimento capitaneadas por Delfim.<sup>174</sup> Com o acordo com o FMI, no fim de 1982, foram estipuladas políticas recessivas, seguidas por atenuantes, a partir de 1984. As idas e vindas das políticas não apagam uma certa tendência do período de ascensão dos grupos ligados à atividade bancária e creditícia, com a política que a eles correspondia. Medidas como a liberação dos juros e a elevação das taxas pagas aos banqueiros deram o tom da sua emergência social. Acerca do quadro de então, o ministro Marcus Vinícius Pratiní de Moraes afirmou em 1984: “Estamos transferindo renda da indústria para os bancos”.<sup>175</sup>

As políticas do período tiveram em geral efeito negativo sobre as atividades das empreiteiras, com redução dos recursos disponíveis para obras e concentração dos esforços estatais no cumprimento dos compromissos internacionais. As estatais tiveram seus orçamentos limitados e sua expansão estancada, reduzindo ganhos para as empresas que lhes prestavam serviços. A elevação dos depósitos bancários, em decorrência do acordo com o FMI, implicou críticas dos construtores da Ademi, que viam na medida uma diminuição do crédito para obras e encarecimento dos empréstimos.<sup>176</sup> Além disso, Wilson Quintella relata “chás de cadeira” de até 10 horas na antessala de ministros nesse período, o que é representativo do recuo do poder de tais empresários.<sup>177</sup>

Desde o início do governo, foi anunciado que o foco das políticas estaria na agricultura, visando à exportação de alimentos e matérias-primas, de modo a melhorar as contas externas do país. Os corredores de exportação tiveram seus orçamentos mantidos, ao contrário de outros empreendimentos. Algumas obras eram apresentadas aos empreiteiros como necessárias para implantação dessas medidas, como

<sup>169</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. op. cit. p. 333-351.

<sup>170</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. op. cit. p. 53.

<sup>171</sup> TAVARES, Maria da Conceição. “A retomada da hegemonia norte-americana”; TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1977: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FLORI, José Luís (org.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Coleção Zero à Esquerda. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 27-53; 55-86.

<sup>172</sup> ANDRADE, Eli Gurgel. *O (Des)equilíbrio da Previdência Social Brasileira*. op. cit. p. 5-29.

<sup>173</sup> OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do Antivalor*. op. cit. p. 9-16. Para uma análise do posicionamento do empresariado na abertura política, ver CRUZ, Sebastião Velasco e. *Empresariado...* op. cit. p. 205-279.

<sup>174</sup> Geisel afirma que Delfim na Seplan “tomou conta”. D'ARAUJO; CASTRO (org.). *Ernesto...* op. cit. p. 434.

<sup>175</sup> *Informe Sinicon*. Edição de 29 de maio de 1984, nº 14, ano I.

<sup>176</sup> *Revista O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1982, nº 179.

<sup>177</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias...* op. cit. p. 15-24.

silos, rodovias e ferrovias de escoamento, portos e sistemas de irrigação, mas o conjunto de trabalhos demandados não atendia ao capital fixo acumulado pelos construtores nos anos 70. O que muitos empreiteiros fizeram foi investir no ramo agropecuário, de modo a absorver os benefícios governamentais concedidos para o setor.<sup>178</sup>

Os grandes projetos de engenharia da ditadura passaram a ser criticados, até mesmo por ministros e agentes do aparelho de Estado. Editorial da revista *O Empreiteiro* afirmava: “O povo está na rua exigindo os seus direitos. Se tivermos dinheiro, devemos aplicar em transporte de massa, saneamento básico e habitação popular. Não em elefantes brancos”.<sup>179</sup> Nessa mesma linha, o último ministro dos Transportes do governo Figueiredo criticava o que chamava de obras faraônicas de períodos anteriores.<sup>180</sup>

No novo arranjo dos ministérios, a pasta do Interior ganhava força e a dos Transportes ficava esvaziada pelo direcionamento de seus recursos para outras áreas. Segundo o ministro Eliseu Resende, a prioridade continuava sendo as ferrovias, apesar de ele ser defensor das rodovias. A ferrovia do Aço teve suas obras ora interrompidas, ora retomadas, sem continuidade dos serviços e com conclusão parcial no final do governo Sarney.<sup>181</sup>

Um marco evidente da perda de poder dos empreiteiros rodoviários diante da ascensão de outras frações da classe dominante e da emergência de novas prioridades nas políticas estatais foi o desvio de recursos da área de transportes, conforme vemos na Tabela 4.1.

**Tabela 4.1 – Recursos do Imposto sobre Combustíveis (IULCLG) destinados ao DNER**

Norma estatal	Porcentagem reservada ao DNER
Decreto-lei nº 8.463, de 27/12/1945	40
Lei nº 302, de 13/07/1948	40
Lei nº 2.004, de 03/10/1953	30
Lei nº 2.975, de 27/11/1956	30
Lei nº 4.452, de 05/11/1964	34,176
Decreto-lei nº 61, de 21/11/1966	29,2608
Decreto-lei nº 208, de 27/02/1967	43,8912
Decreto-lei nº 343, de 25/04/1967	37,92
Decreto-lei nº 555, de 25/04/1969	37,92
Decreto-lei nº 1.091, de 12/03/1970	37,92
Decreto-lei nº 1.279, de 05/07/1973	37,92
Lei nº 6.093, de 29/08/1974	34,128
Decreto-lei nº 1.420, de 09/10/1975	22,752
Decreto-lei nº 1.511, de 28/12/1976	18,96
Decreto-lei nº 1.691, de 02/08/1979	15,168
Decreto-lei nº 1.754, de 31/12/1979	11,376
Decreto-lei nº 1.859, de 17/02/1981	0

Fonte: *Informe Sinicon*. Edição de 21 de maio de 1984, nº 13, ano I.

<sup>178</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de janeiro e de julho de 1979, nºs 132 e 138.

<sup>179</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de abril de 1980, nº 147.

<sup>180</sup> *Informe Sinicon*. Edição de 20 de agosto de 1984, nº 24, ano I.

<sup>181</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 108, 110, 115, 118, 129, 136, 137, 139, 140, 141, 145, 156, 179, 190 e 192.

O imposto sobre combustíveis foi criado em 1945, com a Lei Joppert, e sua arrecadação era depositada no Fundo Rodoviário Nacional (FRN) e usada pelo DNER para a construção e manutenção de rodovias. Parte dos recursos do imposto historicamente foi desviada para os projetos estatais da Petrobras, do Plano Aeroviário Nacional (PAN), da Rede Ferroviária Federal (RFF), do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Conselho Nacional de Energia Nuclear (Cnen). No período do “milagre”, o DNER retomou fôlego nos recursos auferidos com o imposto, impulsionando a construção rodoviária. Já no governo Geisel, os recursos direcionados ao DNER caíram paulatinamente, indo dos 37,92% indexados para a autarquia no início de 1974 até 18,96%, no fim desse governo. No governo Figueiredo, o DNER perdeu os recursos vinculados na arrecadação tributária a que tinha direito, sendo esses desviados também de outros órgãos e direcionados para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). O Fundo geria receitas a serem alocadas em qualquer área governamental, conforme decisão tomada pelo Executivo. No caso, boa parte desses recursos foi direcionada para pagamento da dívida pública, em detrimento dos investimentos.<sup>182</sup> Assim, as receitas não vinculadas do imposto se elevaram no compasso das perdas do DNER:

**Tabela 4.2 – Recursos do Imposto sobre Combustíveis (IULCLG) não vinculados**

Norma estatal	Porcentagem não vinculada
Decreto-lei nº 1691, de 02/08/1979	0%
Decreto-lei nº 1.754, de 31/12/1979	26%
Decreto-lei nº 1.859, de 17/02/1981	55%

Fonte: *Informe Sinicon*. Edição de 21 de maio de 1984, nº 13, ano I.

Trajetória semelhante ao do IULCLG se deu com a TRU:

**Tabela 4.3 – Recursos da Taxa Rodoviária Única (TRU) destinados ao DNER**

Norma estatal	Porcentagem reservada ao DNER
Decreto-lei nº 8.463, de 27/12/1945	40%
Lei nº 6.261, de 14/11/1975	26%
Decreto-lei nº 1.754, de 31/12/1979	8,5%
Decreto-lei nº 1.859, de 17/02/1981	0%

Fonte: *Informe Sinicon*. Edição de 21 de maio de 1984, nº 13, ano I.

Os recursos eram direcionados para as receitas não vinculadas, que atendiam ao pagamento dos débitos governamentais e também aos projetos prioritários do governo, como a construção da usina de Itaipu e as obras da Petrobras. Enfim, recursos eram drenados do DNER – que empregava pequenas, médias e grandes empreiteiras – para atender os débitos públicos e grandes projetos de engenharia, ou melhor, atendendo aos credores estrangeiros e nacionais, além dos grandes empreiteiros, que to-

<sup>182</sup> *Informe Sinicon*. Edição de 21 de maio de 1984, nº 13, ano I.

cavam as poucas obras que mantinham razoavelmente seu cronograma. A derrubada da centralização dos recursos no FND foi uma das principais demandas do Sinicon nos períodos Figueiredo e Sarney.<sup>183</sup>

Na área de energia, o MME congelou projetos e manteve outros. Enquanto não se iniciavam novas usinas, os recursos eram encaminhados praticamente sem cortes para a construção das usinas de Itaipu, Tucuruí e Angra, atendendo às grandes empreiteiras envolvidas nesses projetos. Na transição para o período Sarney, regiões do país tiveram racionamento de energia e “apagões”, não em virtude apenas da falta de fontes geradoras de eletricidade, mas em função de os investimentos na ditadura terem se dado primordialmente na geração de energia, em detrimento da transmissão e distribuição.<sup>184</sup> Tratava-se de outra distorção criada pelo poder das empreiteiras, e outros interesses, junto às estatais de energia elétrica, já que as grandes construtoras viam maiores possibilidades de serviços e lucros na montagem de grandes centrais geradoras de energia do que nas linhas de transmissão.

Na área de energia, a Petrobras tinha um regime especial dentro da Secretaria Especial de Controle das Estatais (Sest), novo órgão criado pelo governo Figueiredo que previa a interrupção da expansão das companhias estatais e o controle de seus gastos. Os amplos investimentos da empresa pública de petróleo nesse momento ativavam firmas de engenharia de alta capacidade técnica que lhe prestavam serviços e que consolidaram um reduzido grupo de construtoras capacitadas para serviços no setor.<sup>185</sup>

Consoante o processo de abertura e confronto eleitoral com as forças de oposição, o governo federal reforçou os gastos em obras de saneamento e habitação reunidos no Ministério do Interior. Para essa função, Figueiredo nomeou Andreazza, que conduziu um extenso programa de obras, principalmente no Nordeste e em algumas favelas de grandes cidades, como foi o caso do Promorar (Programa para Erradicação da Sub-Habitação) na comunidade da Maré, no Rio de Janeiro, e na de Alagados, em Salvador. Na construção habitacional, a proposta de construção de 6 milhões de unidades habitacionais, um milhão por ano, no governo não foi alcançada, mas levou a uma extensa criação de moradias populares. Posteriormente, o presidente Luís Inácio da Silva afirmou: “A história a gente não pode negar. Foi no governo (João) Figueiredo o ano em que se construíram mais casas no Brasil”.<sup>186</sup> Apesar do alto número de casas construídas, a priorização da quantidade em detrimento da qualidade resultou em unidades habitacionais precárias. O projeto de construção industrializada, voltado para o barateamento da obra, levou muitos empreiteiros para o empreendimento. Já no final do governo Figueiredo, o novo presidente do BNH foi acusado de defender mais os agentes financeiros do que os construtores.<sup>187</sup>

O que vimos durante a ditadura foi um regime que, sem perder o seu caráter empresarial-militar, teve rearranjos no bloco de poder de período a período e de governo a governo, apesar da manutenção de certos elementos básicos inerentes ao pacto político, como a repressão aos movimentos dos trabalhadores e suporte ao processo de acumulação capitalista. Condicionadas pelas modificações na economia capitalista internacional e na capacidade interna das contas públicas, essas nuances no arranjo de forças levaram a modificações nas políticas públicas durante o regime. Os empreiteiros não

estiveram à margem desse processo e suas frações e grupos participaram de diferentes formas e em distintas medidas nos grupos dirigentes em cada momento. De modo geral, no entanto, os empreiteiros de obras públicas conseguiram desenvolver amplamente suas formas de organização ao longo do regime, o que, associado à limitação imposta às formas de participação popular, potencializou a força desses empresários junto ao aparelho estatal e às políticas estatais. Com esse poder junto à sociedade política, os empreiteiros obtiveram políticas altamente favoráveis ao longo do regime, fazendo com que tais empresários chegassem ao final da ditadura ainda maiores e mais poderosos do que antes de 1964.

### “Morreu na contramão atrapalhando o tráfego”<sup>188</sup> – Empreiteiros e políticas para os trabalhadores

Marx ressalta n’*O Capital* várias formas usadas pelos empresários para ampliar suas margens de lucro. No que concerne aos trabalhadores, ele verifica estratégias dos capitalistas para prolongar a jornada de trabalho, dentro e fora da legalidade, o que resulta na mais-valia absoluta. Com consequências diretas também sobre os operários, Marx nota que os donos de fábrica faziam economia no capital constante com o objetivo de obter maiores ganhos, superlotando recintos estreitos e insalubres, economizando em edificações, acumulando maquinaria perigosa à saúde do trabalhador e omitindo-se na proteção do mesmo.<sup>189</sup>

No que diz respeito à indústria da construção no Brasil, notamos o uso de mecanismos análogos pelos empresários com o fito de elevar o lucro em cada empreendimento. No caso específico da ditadura, essas práticas foram escoradas em políticas públicas que facilitavam a ampliação da exploração do operário e a maximização do lucro dos empresários, o que ficou evidente na política salarial e na parca fiscalização sobre as condições de higiene e segurança nos canteiros. Portanto, outra face do beneficiamento dos empreiteiros durante o regime civil-militar se fez evidente nas políticas estatais para a classe trabalhadora.

### Condições de trabalho e organização dos operários na construção pesada

O golpe de 1964 representou uma dura derrota para os trabalhadores brasileiros em geral. O novo equilíbrio de classe imposto pelo regime foi fortemente negativo para as classes subalternas, com medidas de contenção dos salários, fim da estabilidade nas empresas privadas, instituição de poupanças compulsórias, fim do direito de greve e política de repressão sindical. Paul Singer destaca a inflação como uma forma de poupança forçada que transferia renda do trabalho para o capital e, com a liberação dos preços antes tabelados, o custo de vida se elevou em 80% apenas em 1964. Dando suporte à política salarial, o governo destituiu 563 diretorias de sindicatos e interveio em quatro das seis confederações de trabalhadores. Em seu lugar, foram postos interventores, e os sindicatos passaram a

<sup>183</sup> *Informe Sinicon*. Edição de 14 de maio de 1984, nº 12, ano I.

<sup>184</sup> *Revista O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1985, nº 215; MENDES; ATTUCH. *Quebra... op. cit.* p. 298.

<sup>185</sup> *Revista O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1977, nº 118, e de outubro de 1983, nº 191.

<sup>186</sup> *O Globo*. Edição de 30 de dezembro de 2009. Coluna de Ilmar Franco, p. 2.

<sup>187</sup> *Revista O Empreiteiro*. Edição de março de 1984, nº 196.

<sup>188</sup> Verso da canção “Construção”, composta por Chico Buarque em 1971. Ver BUARQUE, Chico. *Letra e Música*. Vol. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 95.

<sup>189</sup> MARX, Karl. *O Capital*. op. cit. Livro I, capítulos 5, 8 e 10.

ter um viés mais assistencialista e menos político, sendo os antigos líderes operários presos, cassados em seus direitos políticos ou assassinados. Tornou-se prática a elaboração de “listas negras”, nas quais constavam os nomes dos operários mais combativos, que tinham entrada negada nas empresas. Com os seus mecanismos de pressão cerceados, os trabalhadores viram o poder de compra dos seus salários se reduzir ano a ano até 1974 e lançaram mão de horas extras e do trabalho feminino e infantil, de modo a completar a renda familiar. A piora das condições de trabalho e vida foi mais grave para os trabalhadores não qualificados, o que levou Marini a falar de superexploração da força de trabalho, e Ianni, de mais-valia extraordinária.<sup>190</sup>

Esse novo quadro se impôs na indústria de construção de maneira cabal, dado ser esse um dos setores que mais empregava força de trabalho. O salário mínimo, que servia de marco para outros salários,<sup>191</sup> era usado na construção como referência prioritária, sendo que a média básica de proventos variava ali de um a dois salários mínimos,<sup>192</sup> apesar de ser muito comum no setor também o regime de salário-hora. Pesquisa do Dieese mostra que os salários reais na indústria de construção tiveram queda em toda a década de 1970.<sup>193</sup>

O golpe de 1964 reduziu em intervenções em sindicatos também na construção. Assim, o ativo sindicato dos trabalhadores da indústria da construção de Brasília, no qual tinha força o PCB,<sup>194</sup> sofreu intervenção do governo, que afastou trabalhadores de sua direção. Houve cassações no Rio e para o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção da cidade foi nomeado um interventor. Os operários empregados nas empreiteiras tinham a sua própria agremiação, o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Pesada (Sintrapav), que não contava com a confiança dos operários e não teve grande combatividade durante o regime. O padroeiro do sindicato era São Judas Tadeu, cujo dia se comemorava com festa em 22 de outubro, geralmente na presença de um representante do sindicato patronal, o Sinicon. Em 1981, o sindicato dos trabalhadores conseguiu na justiça do trabalho multar 35 empresas por desrespeitar esse feriado.<sup>195</sup>

A rotatividade dos trabalhadores em postos de trabalho, elevada após a instituição do FGTS, era especialmente significativa na construção. Pesquisa encomendada pelo sindicato dos trabalhadores da indústria da construção civil junto ao Dieese em 1978 mostra que 34% dos operários do setor ficavam até um ano na empresa e outros 37% entre um e dois anos, sendo que a rotatividade era maior entre os trabalhadores não qualificados, e só 5% desses ficavam mais de quatro anos na mesma empresa. Isso acontecia por características próprias do setor, como o fato de empregar parcela de mão de obra apenas para uma obra, desempregando-a em seguida. De maneira preconceituosa, o engenheiro Aloysio Pinto,

entrevistado pela revista *O Empreiteiro*, explicava a tendência pelo “primitivismo dos trabalhadores da construção”, sendo essa marca da “própria índole do brasileiro [, que] é de não parar muito tempo num só lugar”. Alegando “espírito aventureiro”, o engenheiro sugeria que “entretanto a variação dos salários de uma empresa para outra influi muito no aumento da rotatividade”.<sup>196</sup>

Outra característica particular do operário da construção era — pelo fato de essa indústria ser a principal porta de entrada para os trabalhadores na cidade e empregar muita mão de obra não qualificada — a sua origem sobretudo rural, sendo muitos deles do Nordeste. Pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) sobre a força de trabalho na indústria da construção na Guanabara em 1972 apontou que 55% dos trabalhadores vinham do meio rural e apenas 25,3% do estado do Rio. Ronaldo Coutinho fez estudo de campo com esses trabalhadores e destaca que eles não saíam da zona rural para a cidade em busca de ascensão social, mas por questões de sobrevivência, dado o baixo nível salarial, dificuldades e endividamento permanente na região de origem. O trabalhador que vinha do campo muitas vezes não tinha onde morar na cidade e era comum que ele dormisse no canteiro. Um médico de construtora carioca notou que o canteiro era um pequeno pedaço do Nordeste, e as próprias formas de diversão e lazer na cidade aconteciam em regiões como a Feira de São Cristóvão e os forrós do Largo do Machado e do Catete, esses próximos aos canteiros de obras do metrô.<sup>197</sup> Pesquisa da Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalhador (Fundacentro) aponta ainda que em média 40% dos trabalhadores da construção eram analfabetos ou semianalfabetos nos anos 70.<sup>198</sup> Sobre o fato de ser tipicamente o primeiro emprego do trabalhador rural ao chegar à cidade, o presidente do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Construção Civil de São Paulo, Décio Lopes, afirmou em 1979:

Na verdade, os verdadeiros profissionais estão se extinguindo. Normalmente os que trabalham 10 ou 12 horas numa obra logo mudam para uma fábrica, a fim de ganhar melhor salário, porque além do mais esse operário necessita de bom alojamento e alimentação adequada, o que raramente encontra.<sup>199</sup>

A realização de horas extras na indústria de construção era muito comum e os regimes diários de trabalho chégavam a 18 horas em obras de grande porte. As condições gerais do canteiro eram alvo de queixas dos trabalhadores e motivo de revoltas, principalmente no final da ditadura. As reclamações giravam em torno de atendimento médico, condições de alojamento, cantina, alimentação, higiene e truculência dos seguranças, que muitas vezes andavam armados pelos canteiros e usavam a força. O repórter Tim Lopes, em 1980, morou e trabalhou como operário alguns dias no canteiro de obras do metrô do Rio, onde vivenciou o cotidiano e colheu queixas dos trabalhadores, escrevendo depois matérias em jornais.<sup>200</sup> Segundo a revista *O Empreiteiro*, um caso “escandaloso” foi o de empreiteira que

<sup>190</sup> SINGER, P. *A Crise...* op. cit. p. 50-60; GORENDER, Jacob. *Combate nas Trevas*. São Paulo: Ática, 1987. p. 141-152; IANNI, Octavio. *A Ditadura do Grande Capital*. op. cit. p. 64-78; MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2000. p. 11-103.

<sup>191</sup> OLIVEIRA, Francisco de. *A Crítica da Razão Dualista*. op. cit. p. 107-119.

<sup>192</sup> FJP. *Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção*. op. cit. Sumário executivo. p. 1-51.

<sup>193</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1978, nº 129.

<sup>194</sup> SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de. *Trabalhadores Pobres e Cidadania: a experiência da exclusão e da rebeldia na construção civil*. Tese (Doutorado em Sociologia). São Paulo: USP, 1994. p. 10-61.

<sup>195</sup> KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O Peão e o Acidente de Trabalho na Construção Civil no Rio de Janeiro*: elementos para uma avaliação do papel da educação nas classes trabalhadoras. Dissertação (Mestrado em Educação). Rio de Janeiro: FGV, 1988. p. 16-53; *Informe Sinicon*. Edição de 1/10/1984, nº 27, ano I.

<sup>196</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1978, nº 129.

<sup>197</sup> COUTINHO, Ronaldo do Livramento. *Operário de Construção Civil: urbanização, migração e classe operária no Brasil*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1980. p. 11-16; 51-91; SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de. *Operários e Política*. op. cit. p. I-XII.

<sup>198</sup> ROCCA, Miriam Cantelli. *Uma das Faces do Capitalismo Selvagem no Brasil: a (in)segurança do trabalho na construção civil*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). São Paulo: PUC-SP, 1991. p. 1-63.

<sup>199</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1979, nº 134.

<sup>200</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1980, nº 148.

prestava serviços para a Telesp e provia péssimas condições de trabalho para os operários, que estavam em situação de “escravidão branca”.<sup>201</sup> No final da ditadura, a imprensa passou a dar espaço para essas questões, o que não ocorreu nos anos mais fechados do regime.<sup>202</sup>

A força de trabalho usada nas obras era recrutada de três formas: ou era do quadro próprio da empresa, com seus engenheiros e técnicos qualificados e experientes; ou contratada especificamente para o empreendimento; ou oriunda de uma empresa arrematadora de mão de obra, as subempreiteiras de trabalhadores, chamadas “gatas”.<sup>203</sup> Este último era o regime mais precário de trabalho, já que não pressupunha vinculação direta com a empresa realizadora da obra. Outro trabalhador usado era o de origem prisional. Tal qual outros regimes autoritários do século XX, no Brasil foram usados trabalhadores que viviam sob cárcere, inclusive com denúncias de uso de presos políticos em obras públicas na ditadura. Referindo-se à construção de rodovia na floresta amazônica, Wilson Quintella afirma que foram enviados 50 presos de Cuiabá para ajudar nas obras e que a Camargo Corrêa teve problemas na região com seringueiros, que viam seus empregados fugirem de um sistema de escravidão por dívida para trabalharem para a empreiteira.<sup>204</sup> O diretor da construtora paulista relata outro caso de trabalhadores vindos da prisão:

Recrutava-se todo o pessoal disponível, até mesmo os foragidos da prisão – um dia descobriram que um dos nossos melhores armadores de ferro havia escapado da cadeia de S. Bernardo do Campo. Conta-se ainda que o delegado de uma cidade próxima à obra, Porto Epitácio, um dia abriu a porta da cadeia e mandou todos os seus presos trabalharem na barragem, assim como ocorreu na delegacia de Cuiabá, quando iniciamos a BR-29.<sup>205</sup>

Esse testemunho mostra como o uso mão de obra prisional parece ter sido comum em obras com demanda de muitos trabalhadores, principalmente em regiões remotas.

Um regime especial de trabalho se dava nas obras de barragens e hidrelétricas, onde eram criados alojamentos para milhares de trabalhadores, com um sistema de logística complexo e, muitas vezes, falho. Nesses ambientes, quando ocorriam protestos operários, os resultados eram em geral mais violentos, dadas as condições de confinamento e distância do canteiro em relação a povoados e à região de origem do trabalhador. Na reportagem da revista *O Empreiteiro* sobre a obra da UHE de Jaguara, tocada pela Mendes Júnior em Minas, foram apresentadas as condições gerais do canteiro. A construtora ficava responsável pelo alojamento e o cuidado com os trabalhadores, no que o órgão contratante (a Cemig) não interferia. Os dirigentes da empreiteira se gabavam de manter junto à obra uma vila residencial para 4 mil pessoas, escolas para 430 crianças, hospital com 25 leitos, centro cirúrgico, gabinete dentário, clube para atividades esportivas e sistema no qual o trabalhador não pagava aluguel, água ou energia. Murillo Mendes afirmou que o ambiente contava com “todos os requisitos mínimos de conforto [...] sem

<sup>201</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro de 1975, nº 85.

<sup>202</sup> SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de. *Operários e Política*. op. cit. p. 1-6.

<sup>203</sup> CHAVES, Marilena. *Indústria da Construção no Brasil*. op. cit. p. 29-77.

<sup>204</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 199-224.

<sup>205</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 219.

adotar uma política paternalista”. E dizia pagar bem os operários: “Quanto ao nível salarial do pessoal que trabalha na obra, basta citar que em recente levantamento foi constatado que 99% das casas possuem televisores e outros eletrodomésticos”. Uma forma de aquietar os trabalhadores e garantir ambiente tranquilo era prover sinal de TV: “Para que a imagem de televisão chegasse lá, a empresa mandou instalar, por sua própria conta uma torre retransmissora”. Havia comércio de alimentos explorado por particulares, com supervisão da empreiteira, “para evitar especulação”. Mendes dizia se preocupar com a segurança, mantendo 47 homens circulando na obra, e que todos os acidentes eram registrados e analisados pela Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (Cipa), sendo o índice, segundo ele, baixo.<sup>206</sup>

Apesar da descrição do empresário, as reclamações de operários sobre as condições de vida e trabalho em canteiros de hidrelétricas eram muitas, e as reações viriam de forma dura no final da ditadura. Mais que os salários e as condições de trabalho, o tema mais em voga no que toca às relações trabalhistas na construção eram os acidentes e a saúde do trabalhador.

### *Acidentes de trabalho e culpabilização dos operários*

Resta saber que no Quarto Centenário o carioca, esse otário, vai ter água pra chuchu. Pois tem morrido um bocado de operário pra aliviar nosso calvário com a adutora do Guandu.<sup>207</sup>

A citação de Vinícius, datada de janeiro de 1965, pode indicar como uma característica histórica das condições de trabalho no Brasil foi potencializada pela ditadura, a do alto índice de acidentes de trabalho. Com o objetivo de produzir mercadorias baratas e elevar as taxas de lucro, os empresários economizavam em mecanismos de segurança para os trabalhadores, acarretando altos índices de acidentes, muitos letais, além de doenças relacionadas ao trabalho. Com os novos mecanismos institucionais, como a retenção da justiça trabalhista e a reformulação do sistema de previdência, os números de acidentados no trabalho se multiplicaram, acompanhando o crescimento econômico e o tacanho ou nulo controle sobre as empresas que não respeitavam a legislação e desconsideravam a saúde de seus funcionários.

A OMS fez relatórios sobre o assunto e denunciou as condições de trabalho no país, mostrando sua liderança estatística mundial no quesito. O organismo internacional indicava que, dos 77 milhões de trabalhadores brasileiros, 1,47 milhão se acidentaram em 1972, segundo os registros oficiais.<sup>208</sup> O próprio presidente da República ressaltou em cerimônia de posse do novo presidente da Cbic em 1980 que o país era recordista em estatísticas de acidentes de trabalho, registrando 1,5 milhão de casos anualmente, e que a indústria de construção tinha um papel central nessa estatística.<sup>209</sup> Vários desses acidentes eram mortais e, segundo a *Folha de S. Paulo*, 2.559 morreram em acidentes de trabalho em 1971, 4.001 em 1975, chegando a 4.824 em 1980, índice similar aos da primeira metade dessa década.<sup>210</sup> Já a OIT trazia

<sup>206</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro de 1970, nº 25.

<sup>207</sup> MORAES, Vinícius de. Crônica ‘Toadinha de Ano Novo’. In: \_\_\_\_\_, *Para uma Menina com uma Flor: crônicas*. Rio de Janeiro: Editora do autor, 1966. p. 119.

<sup>208</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1974, nº 82.

<sup>209</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1980, nº 152.

<sup>210</sup> Apud KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O Peão... op. cit.* p. 55-140.

dados bem diferentes, contabilizando 8.892 óbitos por trabalho no Brasil em 1980, contra 4.400 nos Estados Unidos, que tinha o dobro da população economicamente ativa brasileira.<sup>211</sup>

A parcela significativa representada pela construção nesses índices era ressaltada pela revista *O Empreiteiro*, em editorial em 1974: “Neste contexto, o setor de Construção está consciente que lidera as estatísticas de acidentes, disparando na frente de outros setores industriais”. Nesse ano, foram 400 mil acidentes na construção segundo a revista e 1.796.761, segundo a Fundacentro.<sup>212</sup> A importância do setor nos acidentes de trabalho não era nova, e no Estado Novo, a construção era a terceira responsável por trabalhadores acidentados no Rio.<sup>213</sup>

Várias eram as doenças verificadas entre os operários da construção. Em função do trabalho pesado e da alimentação insuficiente provida pela empresa, a desnutrição era um mal comum entre os trabalhadores do setor. Com a exposição à luz do sol, havia câncer de pele e hiperpirexia. O trabalho com máquinas que emitiam altos ruídos, muitas vezes sem o equipamento adequado, levava a distúrbios no ouvido interno e perturbações psíquicas, insônia e outras doenças. O trabalho com materiais radioativos, como o pó de amianto, era outro perigo para o trabalhador e provocava patologias próprias, havendo também a “alergia de pedreiro”, reação à poeira comum entre operários da construção. O trabalho com ar comprimido ocasionava a intoxicação com nitrogênio e problemas ósseos,<sup>214</sup> sendo esse distúrbio comum na construção pesada, nos serviços de fundações. Os tubulões usados em obras de pontes requeriam o trabalho com ar comprimido, levando à necrose do osso e desintegrando as juntas ósseas no ombro e nos quadris. Esse tipo de lesão só começou a ser controlado no Brasil em 1971, sendo numerosa em obras como a ponte Rio-Niterói, nas quais foram registrados 45 mil casos de doença de descompressão e outros de necrose asséptica, e no metrô de São Paulo, que contabilizou 59.284 casos entre os trabalhadores. Na construção pesada, a principal causa de acidentes eram as quedas, havendo também casos com quedas de ganchos, objetos e torres, choques elétricos, desmoronamento de barrancos e de valas, além de acidentes envolvendo maquinário, desabamentos, explosivos, estruturas provisórias e materiais radioativos.<sup>215</sup>

Alguns acidentes na construção pesada durante a ditadura vieram a público, como situações com vários mortos na construção da ponte Rio-Niterói, Itaipu e outros grandes empreendimentos. Um caso ocorreu no metrô do Rio em 1978, com “o colapso da lança de guindaste no centro, na Cinelândia; o incêndio nos alojamentos dos operários e o rompimento da laje no Centro de Manutenção, que matou dois operários e feriu muitos outros”. Nesse mesmo trecho da obra, tocado pela Cetenco, havia denúncias de má qualidade das refeições dos operários e “maus tratos infligidos por guardas de segurança que policiam os canteiros de obras e tratam os operários como delinquentes”.<sup>216</sup> Na rodovia dos Imigrantes,

realizada junto a encostas da serra do Mar, operários fugiram temendo “novos deslizamentos de terra no canteiro, que ocorreram por falta de contenção”.<sup>217</sup>

Eram comuns também os acidentes em empreendimentos imobiliários urbanos, apesar de não gerarem tantas vítimas por vez quanto na construção pesada. No final da ditadura, a imprensa passou a noticiar de maneira mais frequente os casos e, no início dos anos 80, saíram matérias em jornais cariocas sobre morte de operário em obra em Niterói, outra no Guarujá e uma por rompimento do cinto de segurança no 33º andar da torre do Rio Sul, no Rio (obra da Odebrecht), dentre outras. Quando a vítima era o operário, as repercussões do acidente eram limitadas, o que não ocorria quando o lesado estava além dos muros do canteiro, principalmente em certas regiões da cidade. Em 1981, uma pedra foi lançada de dentro de um canteiro no Leblon e matou um homem que passava pela rua. O caso teve grande divulgação na imprensa, e um operário do empreendimento, de responsabilidade da Gomes de Almeida Fernandes (Gafisa), foi a público admitir sua “culpa”, afirmando que tinha ingerido bebida alcoólica e por isso agira incorretamente, levando ao lançamento do objeto. Com a culpabilização do peão da obra, ele recebeu a punição e o caso foi encerrado.<sup>218</sup>

Esse último exemplo é representativo de uma característica geral no setor, a culpabilização do operário pelos acidentes. Em cada incidente no canteiro, o empregador era obrigado a preencher uma Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) e nele colocava os motivos para o ocorrido. Maria Klausmeyer notou que a maioria dos acidentes tinha como causa registrada “atos inseguros” realizados pelos funcionários. Em seu estudo quantitativo, as motivações principais assinaladas para os acidentes eram ações impróprias, inadequadas ou inseguras por parte dos operários, além de imprudência, negligência, distração ou desatenção. Ela verificou que a culpabilização recaía sobre o indivíduo e sua personalidade.<sup>219</sup>

Essa marca era visível nas obras públicas e, segundo a revista *O Empreiteiro*, os acidentes no setor ocorriam por “atos inseguros – e aqui entra a questão da automatização”.<sup>220</sup> A revista, bancada por fabricantes de equipamentos, dava como solução para as altas taxas de acidentes o uso de mais máquinas. Em outra edição, matéria da revista repetiu a mesma alegação: “No Brasil, praticamente [sic] noventa e oito por cento em cada cem acidentes são provocados por atos inseguros, por condições inseguras ou pelos dois fatores em conjunto”.<sup>221</sup>

O que se nota na ditadura é que, além de culpabilizar o operário pelo acidente do qual ele foi vítima, a displicência com os equipamentos de segurança no canteiro era um bom negócio para os empreiteiros. Diante da situação política, sindical e da limitação dos organismos fiscalizadores, era lucrativo para as empresas manter obras sem aparatos de segurança adequados para o operário. A Lei Orgânica de Previdência Social (Lops), de 1966, que criou o INPS, implantou um seguro para os trabalhadores que sofriam acidentes, sendo que o custo de manutenção do operário, após 15 dias de afastamento, não onerava o patrão.<sup>222</sup> Quem acabava pagando pelo afastamento dos operários de licença eram os

<sup>211</sup> ROCCA, Miriam Cantelli. *Uma das Faces do Capitalismo Selvagem no Brasil*. op. cit. p. 1-63.

<sup>212</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 82 e 101. ROCCA, Miriam Cantelli. *Uma das Faces...* op. cit. p. 1-63. De acordo com essa mesma fonte, entre 1971 e 1976, os acidentes anuais no setor variavam de 1,3 a 1,9 milhões de casos.

<sup>213</sup> LOBO, Eulália Maria Lahmeyer; OLIVEIRA, Antonio de. “O Estado Novo e o sindicalismo corporativista, 1937-1945”. In: LOBO, Eulália Maria Lahmeyer (org.). *Rio de Janeiro Operário*. op. cit. p. 102-196.

<sup>214</sup> KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O Peão...* op. cit. p. 55-140; Revista *O Empreiteiro*. Edição nº 122.

<sup>215</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 82, 86, 89, 90, 92, 93 e 94.

<sup>216</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1978, nº 122.

<sup>217</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro de 1975, nº 85.

<sup>218</sup> Apud KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O Peão...* op. cit. p. 55-140.

<sup>219</sup> KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O Peão...* op. cit. p. 55-140.

<sup>220</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1974, nº 82.

<sup>221</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1981, nº 164.

<sup>222</sup> ANDRADE, Eli Gurgel. *O (Des)equilíbrio da Previdência Social Brasileira*. op. cit. p. 45-83.

próprios trabalhadores, com suas poupanças compulsórias descontadas na folha de pagamento. Com isso e a precária fiscalização ao cumprimento das normas, era lucrativo para o empresário não prover segurança adequada ao trabalhador. Sobre isso, a revista *O Empreiteiro* afirmou: “É fato notório que há empresas construtoras que preferem pagar multas por falta de materiais de segurança na obra, do que instalá-los no canteiro”.<sup>223</sup> O que o periódico não informava é que as multas eram raras, e seus valores, módicos. Em outra edição, matéria sobre o alto número de acidentes afirmava que, dentre as obras tocadas por empreiteiras, “[...] a segurança em geral é limitada e entravada por ser considerada anti-econômica”.<sup>224</sup> Segundo empresário entrevistado por Miriam Rocca, havia normas do Ministério do Trabalho para garantir a segurança do operário, mas “seguir todas as regras complica muito”.<sup>225</sup> Nesse mesmo sentido, empresários explicavam a não adoção de equipamentos de segurança pela redução na rentabilidade: “existe um custo para que efetivamente se implante a segurança, para que funcione. Do ponto de vista da produtividade, não parece alterar. Portanto, absorver esse custo não é válido”.<sup>226</sup> E o trabalhador era culpabilizado pelo não uso dos equipamentos: “O peão dá mais valor quando paga a bota ou o capacete. Caso contrário, ele não cuida do material, perde, vende, quebra, etc.”.<sup>227</sup> Entrevistando operários, Maria Klausmeyer verificou que estucadores trabalhavam sem cinto, que a maioria das obras não tinha Cipa, que acidentes não levavam a afastamento ou não eram notificados e que não havia cursos de segurança.<sup>228</sup>

Com o alto índice de acidentes na construção, o governo, ao invés de apertar a fiscalização e multar empresas fora das normas, determinou, em 1976, que o INPS destinasse 2% da receita do seguro por acidentes de trabalho para financiar sem juros a compra de equipamentos de segurança pelas empresas.<sup>229</sup> O aparelho de Estado entrava com crédito subsidiado para proporcionar equipamentos que deveriam constar como obrigatórios nos canteiros. No final das contas, as políticas do Estado ditatorial brasileiro, além de potencializarem os lucros pela política salarial e demais medidas voltadas para a classe trabalhadora, impulsionaram também os acidentes de trabalho, ao transformá-los em um bom negócio do ponto de vista empresarial, sendo que as próprias tentativas de atenuar os índices de acidentes ocorriam em detrimento dos recursos públicos.

Diante do caráter público e flagrante dos acidentes de trabalho e sua elevação durante o regime, houve movimento para dar resposta à tendência, e algumas medidas foram tomadas para atenuar as estatísticas. Apesar dessa movimentação no aparelho de Estado, nenhuma decisão incorreu em radical alteração das posturas dos empresários para proporcionar um adequado sistema de segurança ao trabalhador ou em onerar substancialmente os empregadores pelos acidentes ocorridos com os operários. Uma primeira decisão foi a convocação, em 1976, pelo Ministério do Trabalho, do Congresso Nacional de Prevenção de Acidentes na Construção (Conpac).<sup>230</sup> Após essa iniciativa, medidas foram tomadas para tentar reduzir os acidentes no setor. Em dezembro de 1977, o

<sup>223</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1976, nº 104.

<sup>224</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1974, nº 82.

<sup>225</sup> Empresário entrevistado por ROCCA, Miriam Cantelli. *Uma das Faces do Capitalismo...* op. cit. p. 66-67.

<sup>226</sup> Empresário entrevistado por ROCCA, Miriam Cantelli. *Uma das Faces do Capitalismo...* op. cit. p. 67.

<sup>227</sup> Empresário entrevistado por ROCCA, Miriam Cantelli. *Uma das Faces do Capitalismo...* op. cit. p. 68.

<sup>228</sup> KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O Peão...* op. cit. p. 55-140.

<sup>229</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1976, nº 101.

<sup>230</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1976, nº 101.

Decreto-lei nº 6.469 estabelecia a responsabilidade técnica da empresa de engenharia, que ficava sujeita a ser chamada aos tribunais para assumir responsabilidades legais e indenizar as vítimas dos acidentes.<sup>231</sup> Apesar do caráter aparentemente duro da deliberação, não houve substantiva modificação nas condições de segurança ou grave punição das empresas.

A partir das mobilizações dos operários, a velocidade do processo de implantação de aparatos de segurança no canteiro se modificou. Com as agitações no ABC paulista, em 1978, editorial da revista *O Empreiteiro* sentenciou: “Talvez num prazo menor do que muitos imaginam, os empresários terão que sacrificar uma parte dos seus lucros na melhoria das condições de trabalho dos seus operários”.<sup>232</sup> A revista passou a evocar a melhora das condições de vida, segurança e trabalho dos operários no canteiro, alertando para os seus benefícios em produtividade. A movimentação dos operários e o fato de o tema da segurança no trabalho constar nas pautas de reivindicações das mobilizações e greves na passagem das duas décadas levaram a mais medidas do governo federal. Em 1978, portaria do Ministério do Trabalho determinou a criação de comissões internas para prevenção de acidentes em todos os locais com mais de 50 empregados, e o Decreto nº 68.255, de fevereiro de 1981, criou em caráter emergencial a Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho.<sup>233</sup>

As mobilizações dos trabalhadores e as medidas estatais tiveram respostas diferenciadas nas empresas. Enquanto a maioria tentava manter as mesmas relações com os trabalhadores dos anos mais duros do regime, outras encamparam o tema da segurança do trabalhador e a minimização dos acidentes. A paulista Adolpho Lindenberg lançou a revista *Cal-CIPA*, com normas de higiene e segurança para os canteiros.<sup>234</sup> Em 1979, construtoras cariocas, como a Carvalho Hosken, Veplan, João Fortes e a Servenco, promoveram a Semana de Prevenção de Acidentes, com cursos para os operários e instrução sobre equipamentos de segurança. E a também carioca Wrobel orientou os operários sobre segurança e parece ter sido pioneira no cumprimento escrito das normas legais e de países mais avançados, propondo ainda a “democracia interna na construtora”.<sup>235</sup>

Apesar dessas iniciativas localizadas, tomadas em função da pressão operária e para dar aparência de “modernidade” junto ao governo e à população, as condições de trabalho e segurança dos operários da construção se mantiveram em um nível precário durante a transição política dos anos 80, quando as ações operárias foram cada vez maiores, chegando às grandes revoltas dos últimos anos do regime.

### ***Greves, revoltas e quebra-quebras nos canteiros de obras***

Já nos primeiros momentos da distensão, as mobilizações de trabalhadores começaram a ocorrer. Após longo período em seguida às greves de 1968, as paralisações experimentaram tendência ascendente no governo Geisel, agravadas pela inflação e atenuação da expansão econômica.<sup>236</sup> Na construção, os dissídios viraram recorrentes, e o Sinicon passou a ter como uma de suas principais funções a

<sup>231</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1978, nº 122.

<sup>232</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1978, nº 125.

<sup>233</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1981, nº 164.

<sup>234</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1978, nº 127.

<sup>235</sup> KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O Peão...* op. cit. p. 55-140; *O Empreiteiro*. Edição nº 207. O caso foi analisado por Nilton Vargas em “A prática da fraqueza e da ‘discordância’: a participação dos trabalhadores na gestão de uma construtora”. Rio de Janeiro: Finep/Coppe/Wrobel, 1984.

<sup>236</sup> Sobre os empresários e as greves 1977-1978, ver CRUZ, Sebastião Velasco e. *O Presente...* op. cit. p. 313-354.

intermediação de conflitos entre empresas e empregados.<sup>237</sup> Em 1979, veio à tona a questão, e, com da redução dos ganhos no setor, os empresários tentavam manter sua taxa de lucro à custa dos empregados:

Com a aproximação de um dissídio coletivo, as negociações entre empregados e patrões são encaminhadas através de um processo normalmente cansativo e prolongado. Na construção civil, nos últimos anos, entretanto, as negociações sempre chegaram a um bom termo, mantendo sobretudo um entendimento sem maiores problemas. Este ano, porém, os empresários estão seriamente preocupados com a situação do mercado, estagnado desde o ano passado.<sup>238</sup>

A mensagem do editor da revista *O Empreiteiro* mostra uma marca que se repetiria desse ano em diante, a de difíceis negociações entre empresários e operários em torno do reajuste salarial e outras exigências trabalhistas.

Dado o caráter do regime e as decisões judiciais pró-empresários, a forma como os trabalhadores reivindicavam seus direitos não se dava apenas com negociações classistas, mas muitas vezes com revoltas, rebeliões e quebra-quebras, os quais Nair Sousa chamou de "cidadania do protesto".<sup>239</sup> Desde fins dos anos 70, ocorreram sublevações de operários nos canteiros do metrô do Rio<sup>240</sup> e motins similares de usuários de serviços públicos, como os trens suburbanos, em protesto contra tarifas elevadas.<sup>241</sup> No caso dos quebra-quebras de trabalhadores, eles giravam em torno de exigências e em função de acidentes e mortes de operários. Houve caso ocorrido no Rio em que o delegado do trabalho visitou a obra paralisada, que exibia o cartaz "Revoltados", posto pelos operários, e verificou péssimas condições de alojamento, horas extras não recebidas e um operário morto.<sup>242</sup>

Algumas características comuns acompanham os levantes de trabalhadores na indústria da construção. Além dos acidentes, outra motivação imediata era a das condições de alimentação. Ocorriam mobilizações e expressões de violência dos operários em função de cardápios limitados ou de condições de higiene inadequadas no trato dos alimentos, sendo a cantina um local explosivo, chamada por Nair Sousa de "calcanhar de Aquiles" do canteiro.<sup>243</sup> O *Jornal do Brasil* de 8 de novembro de 1978 relata um caso ilustrativo:

Operários depredaram às 18:30 hrs. a cantina do canteiro de obras da empresa X. Alegaram que a comida servida estava podre e azeda, provocando diariamente dores de barriga, desinteria, levando alguns

<sup>237</sup> *Informe Sinicon*. Edições nºs 14, 15, 16 e 17, ano II.

<sup>238</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1979, nº 134.

<sup>239</sup> SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de. *Trabalhadores Pobres e Cidadania*. op. cit. p. 204-244. Na tese, a autora traz quadro de quebras ocorridos na construção civil entre 1977 e 1984.

<sup>240</sup> Analisado por VALLADARES, Lícia do Prado. O caso dos operários do Metrô do Rio de Janeiro. In: *Cidade, Povo e Poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

<sup>241</sup> *Informe Sinicon*. Edição nº 5, ano I; MENDONÇA, S. R. de; FONTES, V. *História...* op. cit. p. 70-73.

<sup>242</sup> KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O Peão...* op. cit. p. 55-140.

<sup>243</sup> O que ela verificou também nas obras de Brasília em SOUSA, N. H. B. de. *Operários...* op. cit. p. 17-64.

deles ao hospital. Depois de quebrarem toda cantina, os operários lançaram na rua panelas, restos de comida, mantimentos, botijões e até um fogão a gás.<sup>244</sup>

O periódico silenciava na identificação da empresa, mas o caso parece se referir a uma obra imobiliária urbana no Rio. Apesar de levantes como esse nos canteiros em cidades, motins de trabalhadores de grandes obras públicas eram ainda mais violentos.

Um caso ocorreu em Belo Horizonte em 1978, quando operários da construção civil da capital mineira se uniram para reivindicar 100% de aumento dos salários, paralisando os trabalhos. Diante da intransigência dos empregadores em aceitar a reivindicação e com a repressão policial às manifestações, houve intenso quebra-quebra na cidade, com automóveis virados e incendiados, lojas com vitrines destruídas e o tratorista Orocílio Martins Gonçalves, de 24 anos, morto pela polícia em meio aos protestos. Segundo a revista *O Empreiteiro*, o ocorrido constituía cenas "que estamos acostumados a ver em Belfast e Beirute",<sup>245</sup> e diante da ameaça de intervenção federal no estado e ação das forças armadas, o governador Francelino Pereira cedeu estádio de futebol para as assembleias dos grevistas e distribuiu alimentos entre eles. Em outra mobilização na capital mineira, o sindicato, próximo aos empregadores, foi destituído: "Ao mesmo tempo, uma verdadeira central sindical virtualmente destituiu Pizarro, deixando o comando da greve para sindicalistas mais experientes. Até Lula participou".<sup>246</sup>

Apesar da revolta de Belo Horizonte, o maior levante em canteiros na ditadura se deu na obra da hidrelétrica de Tucuruí. De acordo com a memória de Wilson Quintella, diretor da empresa responsável pela obra, a Camargo Corrêa, o tratamento dado aos operários era exemplar: "Na organização dos acampamentos de trabalho, proporcionávamos vida de Primeiro Mundo ao nosso pessoal".<sup>247</sup> Esse cuidado, segundo seu relato, começava com pagamentos rigorosamente em dia:

Tinham preferência as grandes obras, com milhares de funcionários no canteiro, alguns recém-contratados. Todos precisavam receber o salário na data marcada. Caso contrário, o encarregado da obra não teria como controlar o pessoal. Essa foi uma das razões pelas quais nunca enfrentamos tumultos em nossos canteiros [grifo nosso].<sup>248</sup>

Apesar da imagem idílica apresentada pelo dirigente da construtora, a informação de não ter havido problemas nos canteiros da empresa não corresponde à realidade vivida na ditadura.

A edição de maio de 1980 da revista *O Empreiteiro* trazia na capa uma imagem aérea do canteiro destruído de Tucuruí com o título "A revolta chega aos canteiros". A reportagem trazia críticas aos empreiteiros, em particular à Camargo Corrêa, e já no editorial, Joseph Young defendia que "é necessária uma nova mentalidade empresarial que olhe para os interesses sociais com mais carinho". O título da reportagem trazia nova acusação

<sup>244</sup> Apud KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O Peão...* op. cit. p. 55-140.

<sup>245</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1981, nº 161.

<sup>246</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1980, nº 148.

<sup>247</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande...* op. cit. p. 15-24.

<sup>248</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande...* op. cit. p. 199-224.

contra as condições de vida e trabalho impostas pela empreiteira: “Motim no canteiro — os operários se revoltam; Mas com tantas pressões assim, quem é que não se revolta?”<sup>249</sup>

A sublevação ocorria na segunda maior obra do país, a hidrelétrica de Tucuruí, a cargo exclusivo da Camargo Corrêa. A obra reunia 25 mil operários e tinha como agravante o isolamento do canteiro na floresta amazônica, nas bordas do rio Tocantins. A empreiteira instalou no ambiente “alguns requintes inéditos”, como uma repetidora de TV — praxe nas obras de barragem e uma forma de ocupar os trabalhadores em seus horários de descanso — que transmitia os programas da Rede Globo desde 1978.

Este e outros requintes não parecem ter solucionado o problema comum aos canteiros: a violenta tensão social. Em Tucuruí, ela explodiu na madrugada de sábado de Aleluia. Os peões revoltados quebraram dois refeitórios, saquearam o supermercado que serve à vila dos operários e atearam fogo ao centro de vigilância. Rapidamente, as forças da polícia militar paraense intervieram com violência, que resultou em cinco peões feridos, dois com gravidade e um baleado no estômago — José Carlos Ferreira, de 20 anos, que foi removido para o Hospital Santa Izabel, em São Paulo, depois de atendido no hospital do canteiro. A revolta começou com uma brincadeira dos peões: a malhação de um judas que representava um dos vigilantes da Camargo Corrêa. Vigilantes fortemente armados confiscaram o judas e prenderam os peões que comandavam a brincadeira.<sup>250</sup>

Como informado na reportagem, a revolta teve início na Semana Santa, quando operários fizeram um boneco vestido com a roupa da empreiteira e o malharam como um judas. A gozação teve repressão do sistema de vigilância e assim foi deflagrada a revolta.

Operários informaram à revista *Istoé* que o levante se deveu à violência como foram feitas as prisões, com chutes e a ameaça de armas. O ápice do levante se deu quando os presos eram nove, e mesmo após sua libertação o motim continuou, com demanda de aumento de 100% dos salários e melhorias em alojamentos, transportes e alimentação. Operários reclamavam que a última refeição consistia em arroz, feijão e ovo, e a empresa afirmava que houve ali um problema isolado de logística. Com o aumento da tensão no canteiro, a polícia do Pará foi ao local e reprimiu os operários; segundo a revista *O Empreiteiro*, “foi necessário o uso de bombas de gás e alguns tiros para o alto”.<sup>251</sup>

A revista *O Empreiteiro* fez uma reportagem especial sobre o tema, entrevistando outros empresários e o sociólogo César Falcão. Dentre divagações sobre o caráter isolado e confinado do canteiro, Falcão ressaltou: “A revolta de Tucuruí, por exemplo, não à toa começou no alojamento I-3, que tem os operários sem qualificação e que estão em período de experiência, o que é o maior foco dos motins”.<sup>252</sup> Outros levantes na construção civil mostram que a estratificação de ganhos e condições dos operários são fatores de reclamação e protestos, fazendo com que os operários com menor salário e qualificação sejam os mais enérgicos nessas situações. A revista *O Empreiteiro* demarcava os prejuízos para a empresa:

A Camargo Corrêa montou alojamentos sofisticados, mas na primeira vez que faltou carne na refeição (porsimples problema de transporte, diz a empresa), os peões se revoltaram e proporcionaram alguns prejuízos materiais, de resto insignificantes quanto ao atraso imposto às obras.<sup>253</sup>

A matéria insinua, em certo apoio à empresa, que essa teria sido a primeira falta de carne. Como contraponto, a revista foi entrevistar Luís Coelho, da Serveng-Civilsan, que indicou como a empresa fazia para evitar eventos similares. Disse que a sua firma tinha boas relações com os trabalhadores, devido à alimentação e aos salários, sendo que “a data de pagamento dos salários é coisa sagrada”. Conta ele que a alimentação contava sempre com arroz, feijão e carne, sendo que a última era indispensável e devia ser farta. Afirmava não usar segurança ostensiva, como fazia a CC, pela má impressão para o operário, que se “sente marginalizado” e porque o “canteiro fica parecendo campo de concentração”.<sup>254</sup>

Historicamente, a Camargo Corrêa era conhecida por sua truculência e tratamento de segunda ordem aos operários. O empresário que doou dinheiro para o aparato de repressão e tortura da Oban era o mesmo que acumulava as maiores insatisfações e sublevações nos canteiros de obras. Mais de 20 anos após o fim da ditadura, a mesma empreiteira protagonizou outra revolta de operários nos canteiros da obra da usina de Jirau, no rio Madeira, também em condições adversas de isolamento e violência arbitrária dos fiscais da empresa.<sup>255</sup>

Independentemente do comportamento de uma ou outra empresa, uma face da violência e truculência do regime aparecia sob a forma do controle exercido nos canteiros em seus projetos de engenharia. O tratamento inadequado, as péssimas condições do alojamento, de alimentação, a falta de segurança, que ocasionava as elevadas taxas de acidentes, além das ilegalidades cometidas, como subcontabilização das horas extras e não respeito às leis de trabalho, eram medidas praticadas pelas empresas que tinham respaldo do aparelho de Estado e das políticas públicas. Se o governo beneficiava os empresários com subvenções, reserva de mercado, incentivos financeiros, isenções e demanda de obra, outra face do favorecimento das construtoras brasileiras era através da política para os trabalhadores, que incluía arrocho salarial, desrespeito às leis trabalhistas, coerção sobre as suas formas de organização, enfraquecimento dos mecanismos fiscalizadores de segurança, dentre outras medidas e orientações das políticas estatais. As medidas praticadas no regime, que incorriam em uma piora das condições de vida dos operários da construção, serviam para potencializar os lucros das empresas do setor. Assim, o caráter classista e empresarial do regime se expressava tanto pelas políticas voltadas para o capital, como pelas políticas endereçadas aos trabalhadores.

### “Estranhas catedrais”<sup>256</sup> — Os grandes projetos de engenharia da ditadura

Outra expressão das políticas da ditadura para as empreiteiras esteve presente nas grandes obras que viraram emblemas do regime. Projetos como a Transamazônica, Itaipu, a ponte Rio-Niterói, as usinas de Angra e outras “estranhas catedrais” eram apresentados como sinal de desenvolvimento e modernidade do

<sup>249</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1980, nº 148.

<sup>250</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1980, nº 148.

<sup>251</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1980, nº 148.

<sup>252</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1980, nº 148.

<sup>253</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1980, nº 148.

<sup>254</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1980, nº 148.

<sup>255</sup> *O Globo*. Edição de 17 de março de 2011, p. 27. “Quebra-quebra na usina de Jirau”.

<sup>256</sup> Expressão cunhada na letra “Vai passar”, com posta por Chico Buarque e Francis Hime em 1984. Ver BUARQUE, Chico. *Letras e Canções*. Vol. 1. *op. cit.* p. 221.

país e, apesar das polêmicas, viraram peças de propaganda do governo. Os feitos do regime eram relacionados à sua capacidade de realização de obras e à envergadura dos projetos tocados, sendo exemplo disso as notas de dinheiro impressas pela Casa da Moeda que representavam os feitos da “Revolução”, trazendo em seu verso a figura do já falecido Castello Branco e, em seu reverso, as imagens de uma hidrelétrica e satélites espaciais.<sup>257</sup> Nesse caso, as atividades dos empreiteiros se relacionavam às realizações do regime e eram comuns as peças de propaganda dirigidas pela Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência exaltando essas obras.<sup>258</sup>

No ocaso do regime, as leituras feitas dos projetos dos anos 70 incorporaram críticas que vieram em diferentes frentes. Do exterior as acusações incidiam sobre os efeitos ambientais da industrialização acelerada e de empreendimentos que poluíam a natureza. Movimentos sociais atacavam as prioridades desses grandes projetos e sinalizavam o seu impacto social. Do próprio ministério, vinham críticas à escolha das grandes obras, como se referiu o ministro Cloraldino Severo:

O Brasil construiu algumas pirâmides, que nos levaram à crise econômica atual, obras faraônicas e desnecessárias que fazem hoje todo povo sofrer.

[...] o povo não come eclusão, o povo não mora em eclusa e nem em obras faraônicas, como auto-estradas desnecessárias e rodovias suntuosas.<sup>259</sup>

O pronunciamento do titular dos Transportes tem um contexto próprio, sendo fruto de um momento em que havia uma crítica generalizada aos grandes projetos dos governos Médici e Geisel. O ministro se referia também à eclusa da usina de Tucuruí, obra da Camargo Corrêa, da qual ele — ligado às empreiteiras mineiras — era um ferrenho crítico.

Nesta parte do estudo, não tentamos fazer uma radiografia dos grandes projetos de engenharia da ditadura, mas, através de casos ilustrativos, analisar a política subjacente, os interesses das empreiteiras e o beneficiamento desses empresários com tais obras.

### *Os metropolitanos urbanos de São Paulo e do Rio de Janeiro*

Dentre as “estranhas catedrais”, muitas foram questionadas em sua concepção e real necessidade, como a Transamazônica, Rio-Santos e Perimetral Norte. Não é o caso dos metrô das duas maiores cidades brasileiras, cuja pertinência era objeto de certo consenso. No entanto, suas obras foram polêmicas, com críticas à falta de prioridade dada ao transporte público de massa, em proveito dos meios rodoviários, além de atrasos, elevação de custos, irregularidades, tratamento precário aos operários, caráter incompleto das linhas, desapropriações polêmicas e valorização de áreas urbanas privilegiadas. Essas questões foram em boa medida contornadas ou sufocadas em função do caráter ditatorial do regime.

<sup>257</sup> GOMES, Ângela de Castro; KORNIS, Mônica Almeida. “Com a história no bolso: moeda e a República no Brasil”. In: *Seminário Internacional ‘O Outro Lado da Moeda’*. Rio de Janeiro: Museu Histórico Nacional, 2002. p. 107-134.

<sup>258</sup> Estudada por Carlos Fico em *Reinventando o Otimismo*: ditadura, propaganda e imaginário social no Brasil. Rio de Janeiro: EdFGV, 1997.

<sup>259</sup> *Informe Sinicon*. Edição de 6 de agosto de 1984, nº 23, ano I.

Se o resultado em termos de serviço à população foi um sistema insuficiente, as empreiteiras tiveram ganhos elevados com as obras. Em 1969, as linhas prioritárias foram orçadas em US\$ 624 milhões em São Paulo e US\$ 923 mi no Rio, sendo 2/3 desses gastos relativos a serviços de engenharia, e o resto, a materiais elétricos e ferroviários.<sup>260</sup> O fato de as obras serem divididas em lotes permitiu que diversas construtoras obtivessem contratos, apesar de os principais trechos terem ficado com as maiores empresas. As obras das linhas paulistas foram avançando em “nível de nacionalização”, indo de 70% na primeira para 85% na segunda e 95% na terceira,<sup>261</sup> o que indica a técnica absorvida pelas empresas brasileiras.

Cem anos depois do metrô de Londres (1863) e Nova Iorque (1867) e após os de Buenos Aires e do México, a prefeitura de São Paulo constituiu o Grupo Executivo do Metropolitano (GEM), em 1966, na gestão Faria Lima.<sup>262</sup> Em abril de 1968, o GEM se tornou Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô-SP) e passou a contratar os projetos, sendo que empresas nacionais só poderiam concorrer em consórcio com estrangeiras, o que causou protesto do IE e do CE.<sup>263</sup> A licitação teve a vitória do consórcio HMD, composto pelas alemãs Hochtief e Deconsult e a brasileira Montreal. As duas projetistas alemãs eram tradicionais na Europa e tinham prosperado sob o nazismo, sendo responsáveis também pelo projeto do metrô do Rio. No desenho da linha prioritária de São Paulo, a Norte-Sul (depois, linha Azul), o consórcio previu o método de construção *cut and cover*, no qual a rua é escavada até o leito da ferrovia, é feito o piso, as laterais e o teto e, depois, a via é novamente asfaltada. Com o projeto pronto, foi aberta licitação para as obras, e o edital novamente impunha firmas internacionais no consórcio construtor, tendo as empreiteiras brasileiras que se juntar a duas estrangeiras, uma com experiência em túneis e outra em estações subterrâneas. Apesar da nova grita dos organismos de engenharia,<sup>264</sup> esse contato com firmas estrangeiras possibilitou a absorção de experiência pelas empreiteiras nacionais.

A Camargo Corrêa, maior empreiteira do país, tentou o lote mais caro, Vale do Anhangabaú-Sé, e fez contatos no exterior. Wilson Quintella relata que Sebastião Camargo e ele foram à Suécia e firmaram acordo com a francesa Dumez, especializada em estações, e a inglesa Matt Hay Henerson, com experiência em túneis. Ainda na Europa, a CC teve a notícia de que os ingleses decidiram abdicar da obra, explicando que o método *cut and cover* naquele trecho geraria desabamento de edifícios, sendo melhor o uso dos *shields*, máquinas perfuratrizes do solo que não implicavam escavação do terreno e minimizavam abalos, apesar de serem mais caros. Segundo Quintella, com essas informações, Camargo teria dito:

Ganhamos a concorrência. [...] Vamos fazer uma proposta em cut and cover só para ganhar a concorrência. Quando formos assinar o contrato, diremos à Companhia do Metropolitano que em ‘cut and cover’ é impossível, pode haver uma tragédia. Eles terão que mudar de idéia.<sup>265</sup>

<sup>260</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1968, nº 7.

<sup>261</sup> <<http://www.metro.sp.gov.br/>>, acesso em 26 de janeiro de 2009; revista *O Empreiteiro*. Edição nº 95.

<sup>262</sup> <<http://www.metro.sp.gov.br/>>, acesso em 26 de janeiro de 2009; revista *O Empreiteiro*. Edição nº 34.

<sup>263</sup> INSTITUTO de Engenharia. *Engenharia... op. cit.* p. 128-153; CLUBE de Engenharia. *Luta... op. cit.* p. 34-64.

<sup>264</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande. op. cit.* p. 295-321.

<sup>265</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande. op. cit.* p. 295-321.

A previsão da CC se confirmou, e com um valor fictício a empreiteira venceu a licitação, com preço bem abaixo da segunda colocada, a Cetenco, e depois apresentou ao Metrô-SP a necessidade dos *shields*. A companhia municipal encomendou estudos a empresas internacionais, que confirmaram os riscos do método *cut and cover*. A CC ganhou aditivos para fazer o trecho, o que levou a Cetenco à justiça contra a empresa. O caso é emblemático das artimanhas usadas pelas empreiteiras nas concorrências, uma especialidade da CC.

Com a aquisição dos *shields*, logo apelidados de “tatus” ou “tatzões” pelos operários, a CC passou a liderar as obras do metrô de São Paulo, já que detinha as máquinas necessárias para realizar vários trechos. A empreiteira ganhou força junto ao Metrô-SP e dirigentes das duas empresas viajavam juntos para conhecer a tecnologia dos subterrâneos europeus.<sup>266</sup>

As obras do metrô paulista seguiram desde dezembro de 1969 em boa velocidade e tiveram continuidade nos governos e diferentes momentos econômicos, ao contrário do metrô carioca. A companhia municipal era elogiada pelas empreiteiras por reservar serviços às pequenas, médias e grandes, registrando as firmas interessadas no empreendimento e distribuindo entre elas os contratos. A obra teve suas polêmicas, com distúrbios na cidade e hostilizações da população, havendo dificuldades com cabos e encanamentos por falta de mapeamento do subsolo e conflitos com a Light. Edifícios foram demolidos, e o barulho gerou protestos do Mosteiro do São Bento e de dom Paulo Arns. A obra foi paralisada por danificar o Tribunal de Justiça e, após reclamações, foi criada uma estação na Escola Caetano de Campos.<sup>267</sup>

Com menos de três anos de obras, uma viagem experimental foi feita em 7 de setembro de 1972, celebrando o sesquicentenário da independência, com intensa propaganda do governo e presença do presidente Médici. Dois anos depois, com atraso de meses, os primeiros trechos foram entregues, fazendo o metrô de São Paulo menos atrasado que o de Washington, e as obras continuavam na linha Norte-Sul e, depois, nas outras linhas.<sup>268</sup> O mesmo não ocorreu no subterrâneo do Rio, que, por uma série de fatores, teve cronograma mais atrasado. O preço mais alto e o caráter mais complexo das obras, aliado à menor capacidade financeira do estado, a conturbação administrativa gerada pela fusão e as retaliações político-financeiras ao estado, governado pelo partido de oposição, levaram a um ritmo mais lento e descontínuo nas obras no Rio.

A Companhia do Metrô-RJ foi fundada na mesma época, e o projeto, elaborado quase ao mesmo tempo que o paulista. Houve proposta soviética de projeto e financiamento, mas as alemãs Hochtief Essen e Deconsult firmaram o desenho básico da linha prioritária do subterrâneo do Rio, com uma primeira fase prevendo ligação da Glória à Central, uma segunda com extensão até a Saens Peña e a Praça Nossa Senhora da Paz e, depois, ligações até Jacarepaguá, Pavuna, São João de Meriti, Niterói e São Gonçalo. A escolha da ligação entre Zona Sul e centro da cidade como linha prioritária repetia um padrão vivido no Rio durante a ditadura, com prioridade dada às intervenções no núcleo urbano, como obras de saneamento (entre 1975 e 1977, a Zona Sul absorvia 80,5% dos investimentos de esgoto na

cidade), a Perimetral, a ponte Rio-Niterói, os túneis Rebouças e Santa Bárbara, o emissário submarino de Ipanema e interceptador oceânico, o aterro do Flamengo, o viaduto Paulo de Frontin e a autoestrada Lagoa-Barra, além das remoções em favelas da região e expulsão de sua população para subúrbios distantes da Zona Oeste e Norte.<sup>269</sup>

Para a realização de uma linha prioritária ligando Tijuca, Centro e Zona Sul, era usada justificativa técnica dos engenheiros alemães da alta concentração demográfica na região, fazendo ali mais premente a necessidade de um transporte público de massas:

As autoridades estaduais e federais encarregadas de estudar e decidir sobre a prioridade do projeto, depois de examinar cuidadosamente os estudos técnicos e econômicos existentes sobre os problemas de tráfego da Rio de Janeiro, em decisão que terá profunda influência na vida e no desenvolvimento da cidade, chegaram à conclusão de que o metrô é uma necessidade vital imediata.<sup>270</sup>

Assim, a linha básica do metrô era implantada na região mais valorizada da cidade, incrementando a renda dos proprietários de terrenos nesses locais.

As obras foram iniciadas entre Cinelândia e Glória em 1970, mas a velocidade era lenta. Uma dificuldade era o preço, sendo o quilômetro do metrô do Rio cotado em US\$ 15 milhões, contra os US\$ 9,7 milhões de São Paulo, devido às rochas graníticas e lençóis freáticos a 1,5 metro de profundidade. Outro problema eram as receitas do estado da Guanabara, que não tinham o mesmo porte do município de São Paulo. Porém, o maior obstáculo era o governo federal, que dificultava financiamentos para o Metrô-RJ no governo Médici, sendo o responsável por isso o ministro Delfim Netto, que, ligado aos empreiteiros paulistas, priorizava os créditos, sobretudo alemães, para o Metrô-SP.<sup>271</sup>

Apenas no governo Geisel, com o governador Faria Lima no novo estado do Rio, as obras ganharam ritmo mais vigoroso, com liberação de empréstimos federais e estrangeiros. O novo governador pôs o general Milton Gonçalves na chefia da Cia. do Metrô e impôs ritmo militar aos trabalhos.<sup>272</sup> O avanço, porém, não foi desacompanhado de dificuldades e, na Cinelândia, a Cetenco encontrou encanamentos de água, esgoto e gás, e cabos de luz, telefone, correios, computadores e do Banco do Estado da Guanabara (BEG).<sup>273</sup> Na mesma região, o método *cut and cover* levou abaixo o palácio Monroe, decisão que gerou polêmicas.<sup>274</sup> A obra trouxe distúrbios na cidade e reações populares, inclusive com quebra-quebras de equipamentos e canteiros, levando os agentes do metrô e das construtoras a usar uniformes de concessionárias como a empresa telefônica, para não ser alvo da população.<sup>275</sup> Mais que em São Paulo,

<sup>266</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias... op. cit.* p. 295-321; *O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1971, nº 46.

<sup>267</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande. op. cit.* p. 295-321.

<sup>268</sup> INSTITUTO de Engenharia. *Engenharia... op. cit.* p. 128-153.

<sup>269</sup> ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro. op. cit.* p. 13-33.

<sup>270</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1970, nº 32.

<sup>271</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 7, 28 e 110.

<sup>272</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro de 1974, nº 73. A obra foi uma das várias no estado com a fusão, tendo a nova federação função no II PND de centro da inovação técnica e científica nacional, com ampliação da Fundação Oswaldo Cruz, da Coppe-UFRJ, centros da Nuclebrás e usinas de Angra, polo da indústria naval e Companhia Brasileira de Computadores. Ver LESSA, Carlos. *O Rio de Todos os Brasís. op. cit.* p. 345-412.

<sup>273</sup> Revista do Clube de Engenharia. Edição nº 402.

<sup>274</sup> Revista *O Empreiteiro*, nº 63. Sobre isso, ver CAVALCANTI, Nireu. “O palácio Monroe: vítima de ‘forças ocultas’”. In: *Salvemos a Integridade da Quinta da Boa Vista*. Texto inédito. Rio de Janeiro: 2011. p. 4-6.

<sup>275</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande. op. cit.* p. 295-321.

houve reação dos trabalhadores às condições de trabalho impostas pelos empreiteiros, com greves e sublevações operárias. Ocorreram também conflitos com moradores do Flamengo, que reclamavam dos hábitos e forrós dos operários.<sup>276</sup> Os atrasos nos pagamentos parecem ter levado à falência da Ecisa, que, como mecanismo de pressão contra os atrasos do Metrô-RJ em 1978, desativou gradualmente a obra, demitindo por dia 50 operários dos 6 mil que empregava.<sup>277</sup> Em 1975, o Metrô-RJ fez estudos para uma linha complementar de pré-metrô (metrô não subterrâneo) do Estácio à Pavuna e, tomando o leito da antiga Estrada de Ferro Rio D'Ouro, começou a fazer a linha dois, sendo que o mesmo ocorreria na linha Leste-Oeste em São Paulo, em trecho doado pela RFF.<sup>278</sup>

Apesar da aceleração das obras, o metrô do Rio continuou com problemas. Após 1973, os preços de combustíveis, aço e matérias-primas aumentaram, o que modificou o orçamento, gerando reclamação do presidente do Metrô-Rio, que propôs que 20% da arrecadação do imposto sobre combustíveis servisse às obras dos metrôs.<sup>279</sup> A previsão de inauguração da linha prioritária foi prorrogada seguidas vezes, indo de 1976 para março de 1979, quando foi feita a primeira viagem entre Cidade Nova e Glória. Nos quatro anos seguintes, a rede básica Botafogo-Saens Peña foi entregue, com estações inauguradas anualmente. A rede complementar até a Pavuna teve estações abertas a partir de 1979 e as últimas só em 1998, quando foi inaugurada a primeira estação em Copacabana, com mais de 20 anos de atraso.<sup>280</sup>

Uma interrupção abrupta nos trabalhos ocorreu com medida do governo federal após vitória da oposição nos dois estados. O ministro dos Transportes, em meados em 1983, anunciou publicamente que não havia mais intenção de a União investir nos metrôs do Rio e São Paulo, visto que “ambos já contam com uma rede razoável de linhas e estações, oferecendo bons serviços à população”. Dizia que o momento era de dar preferência às populações periféricas e que, para isso, seriam investidos recursos nos metrôs de Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, sendo que, segundo ele, não havia conotação política nos cortes.<sup>281</sup>

Os metropolitanos do Rio e São Paulo são exemplo do desenvolvimento da indústria de construção pesada durante a ditadura e permitiram que as empreiteiras nacionais realizassem obras similares no exterior posteriormente.<sup>282</sup> Contingências políticas explicam a diferença de velocidade nas obras no Rio e em São Paulo, e o ambiente político da ditadura permitiu que esses empreendimentos fossem feitos sem consulta à população e a toque de caixa, possibilitando amplos ganhos para os empresários envolvidos nos mesmos.

### “Caía a tarde como um viaduto”<sup>283</sup> – As pontes e elevados da ditadura

Um empreendimento comum na ditadura foi o das vias elevadas, como a ponte Rio-Niterói, os viadutos urbanos, os da rodovia dos Imigrantes e os da Ferrovia do Aço. Apesar de não proporcionar

o volume de serviços demandado pelos metrôs, as obras de arte especiais erguidas durante o regime fortaleceram as construtoras especializadas nesses projetos.

Com as condições políticas específicas da ditadura, as vias elevadas feitas no período de um lado encareciam o empreendimento e elevavam os serviços e ganhos das empreiteiras e, de outro, impactavam a população vizinha, que não era consultada. Alguns exemplos foram representativos do contexto de ditadura: no Rio, o elevador Paulo de Frontin, além de degradar o bairro do Rio Comprido, teve a queda de um módulo durante a obra, em 1971, com 26 mortes; a via Lilás, pista expressa entre o túnel Santa Bárbara e o bairro do Santo Cristo, que incluía o viaduto 31 de Março, transformou o Catumbi em bairro de passagem; a avenida Perimetral, no centro, desfigurou e desvalorizou a região portuária; e, em São Paulo, o Cebolão (elevador Presidente Costa e Silva) degradou área do centro da cidade.<sup>284</sup>

Porém, a obra de arte mais polêmica da ditadura foi a ponte Rio-Niterói (Presidente Costa e Silva).<sup>285</sup> Já nos primeiros projetos para ligação entre Rio e Niterói, ainda no século XIX, existia a querela entre o túnel ou a ponte,<sup>286</sup> dúvida que perdurou até as vésperas e mesmo durante a construção da ponte, quando agentes estatais afirmavam que um túnel rodoferroviário a complementar.<sup>287</sup> Apesar das sinalizações do DNER e de outros órgãos, o túnel não foi adiante, e o Ministério dos Transportes escolheu a ponte, alegando custos menores.<sup>288</sup>

No governo Castello, a Finep foi incumbida de estudar projeto para ligação das cidades e contratou três firmas projetistas norte-americanas, gerando protesto do CE.<sup>289</sup> O governo Costa e Silva transferiu o projeto para o DNER, encomendou mais estudos, e só para sondagem geológica da baía de Guanabara, participaram o Serviço Geográfico do Exército, da Diretoria de Hidrografia da Marinha e firmas particulares.<sup>290</sup> Apesar do aparente cuidado, a obra encarou problemas justamente nas fundações no mar, encontrando profundidade maior que a prevista, sendo que Lafayette Prado afirma ter o DNER feito um “pseudo-projeto”.<sup>291</sup>

Em 1968, ficou acertado que a ponte teria 13,9 km, 8,9 dos quais sobre a baía, com altura variando de 20 a 60 metros, tendo no vão central recorde internacional em viga metálica.<sup>292</sup> Eliseu Resende relata pressões da Marinha para elevar a altura do vão, para o tráfego de embarcações, e da Aeronáutica para reduzir, em razão dos aeroportos próximos. O plano da obra, com custo previsto de NCr\$ 240 milhões (US\$ 74 mi), foi aprovado pelos Conselho Executivo do DNER, Conselho Rodoviário Nacional e Conselho Nacional dos Transportes; três ministros o assinaram, e o presidente enviou projeto de lei da obra para o Congresso,<sup>293</sup> que, após 57 dias de tramitação, o aprovou por 140 a 60 votos, em 17 de outubro de

<sup>276</sup> <<http://www.metrório.com.br/>>, acesso em 26 de janeiro de 2009.

<sup>277</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de janeiro de 1980, nº 144.

<sup>278</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro de 1979, nº 133, e de fevereiro de 1973, nº 61.

<sup>279</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro de 1974, nº 73, e de novembro de 1975, nº 94.

<sup>280</sup> <<http://www.metrório.com.br/>>, acesso em 26 de janeiro de 2009.

<sup>281</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1983, nº 189.

<sup>282</sup> Como exemplo, a Mendes Júnior atuou no metrô de Santiago, e a Odebrecht, no de Caracas e Lisboa. Ver CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. “A transnacionalização...”. *op. cit.* p. 70-77.

<sup>283</sup> Verso da letra “O bêbado e a equilibrista”, composta por Aldir Blanc e João Bosco em 1979.

<sup>284</sup> ABREU, Maurício de Almeida. *Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. *op. cit.* p. 93-137; *Revista Infra-Estrutura*: revista oficial do Sinicesp. Ano 3, nº 16, p. 20-22.

<sup>285</sup> Vamos dar atenção mais pormenorizada às obras da ponte, devido à produção rarefeita sobre o assunto.

<sup>286</sup> PRADO, Lafayette Salviano. “A ponte Rio-Niterói”. In: *Transportes e Corrupção*. *op. cit.* p. 71-77.

<sup>287</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro e março de 1968 e de fevereiro de 1969, nºs 1, 2 e 13.

<sup>288</sup> RESENDE, Eliseu. *Ponte Rio-Niterói 25 Anos*: pronunciamento no plenário da Câmara. *op. cit.*

<sup>289</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1969, nº 20; CLUBE de Engenharia. *Luta... op. cit.* p. 31-64.

<sup>290</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1968, nº 9.

<sup>291</sup> PRADO, Lafayette Salviano. “A ponte Rio-Niterói”. In: *Transportes e Corrupção*. *op. cit.* p. 71-77.

<sup>292</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1968, nº 9, e de julho de 1970, nº 30.

<sup>293</sup> RESENDE, Eliseu. *Ponte Rio-Niterói 25 Anos*: pronunciamento no plenário da Câmara. *op. cit.*

1968, virando a Lei nº 5.512/68. Essa foi uma das poucas obras da ditadura que teve lei no Legislativo. Sete dias depois, porém, a obra foi à licitação.<sup>294</sup>

Para financiar o empreendimento, o DNER usaria recursos do Tesouro, do FRN e do lançamento de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), em um total de NCr\$ 254 milhões, além de empréstimo de 31,2 milhões de libras (NCr\$ 114 mi) captado junto a 16 bancos ingleses liderados pelo N. M. Rothschild Sons. O crédito seria pago ao longo de sete anos, com juros anuais de 5,5%, e 39 meses para início da amortização, em termos acertados por Delfim em Londres. Como contrapartida, empresas britânicas poderiam participar da concorrência, e equipamentos e o aço especial do vão central viriam do país.<sup>295</sup> A participação britânica trouxe a rainha Elizabeth e o príncipe Philip para inaugurar as obras, no fim de 1968. Para pagar as dívidas, foi decidida a cobrança de pedágio na via por 20 anos.<sup>296</sup>

O edital da obra indicava uma licitação direcionada, artifício usado comumente no setor. Ficava decidido que só construtoras brasileiras e britânicas podiam participar da concorrência, sendo o consórcio liderado obrigatoriamente por firma nacional. As empresas deveriam ter contratos de NCr\$ 90 milhões em obras de construção pesada e NCr\$ 30 milhões em pontes e viadutos de concreto com vãos de ao menos 30 metros nos últimos 10 anos. Nas obras de construção pesada, só seriam consideradas barragens de concreto com altura mínima na maior seção de 30 metros, cais para calado mínimo de 5 metros e terraplanagem em estradas e barragens de no mínimo 5 milhões de metros cúbicos em um ano. A empresa líder do consórcio precisava ter ao menos 10 anos de experiência, e as demais, 5 anos. Nos consórcios com firmas britânicas, as exigências eram mais altas, com contratos concluídos de NCr\$ 100 milhões, pontes ou viadutos com vãos de pelo menos 50 metros e de concreto protendido de no mínimo 80 metros, barragens de concreto, cais e terraplanagem em estradas e barragens.<sup>297</sup>

As indicações no edital eram claras. Em primeiro lugar, com tais exigências, estavam vedadas as empresas britânicas de participar da obra, o que correspondia à diretriz do governo Costa e Silva. Sobre as obrigações numéricas, a exigência era a montagem de consórcios liderados por uma barrageira, aliada a outras grandes empresas e uma especialista em pontes e viadutos. As altas exigências fizeram o consórcio liderado pela carioca Metropolitana, e integrado pela Andrade Gutierrez, Sotage e Tenco, não se pré-qualificar para a obra.<sup>298</sup>

Defrontaram-se na concorrência o consórcio A (depois, Consórcio Construtor Rio-Niterói, CCRN), liderado pela paulista CCBE, com Servix, Emec e a especialista em pontes Ferraz Cavalcanti, e o consórcio B (depois, Consórcio Construtor Guanabara Ltda.), liderado pela Camargo Corrêa, com Mendes Júnior, Rabello e Sobrenco, especializada em vias elevadas. O consórcio da CCBE propôs a obra em 77% do prazo previsto pelo DNER e custo de NCr\$ 240 milhões, economizando na padronização e produção industrializada dos vãos. O consórcio B lançou proposta de NCr\$ 438 milhões<sup>299</sup> e consta que, com esse

<sup>294</sup> PRADO, Lafayette Salviano. "A ponte Rio-Niterói". In: *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 71-77.

<sup>295</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nº 9, 11, 27 e 30.

<sup>296</sup> PRADO, Lafayette Salviano. "A ponte Rio-Niterói". In: *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 71-77.

<sup>297</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1968, nº 9.

<sup>298</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de dezembro de 1968, nº 11; PRADO, L. S. *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 71-77.

<sup>299</sup> RAUTENBERG, Edina. "Veja a ponte Rio-Niterói: a cobertura da revista sobre a construção da ponte". In: *Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina: imperialismo, nacionalismo e militarismo no século XXI*. Londrina: UEL, 2010. p. 82-91; PRADO, L. S. *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 71-77.

valor, o ministro Andreazza teria ironizado Sebastião Camargo (CC), dizendo que ele queria construir duas pontes.<sup>300</sup> O contrato foi assinado com o consórcio vencedor em 4 de dezembro de 1968 e o prazo era de 1.095 dias, até 4 de dezembro de 1971, sendo que o consórcio prometia a obra até 15 de março de 1971, último dia previsto do governo de Costa e Silva.<sup>301</sup>

Iniciadas as obras, em janeiro de 1969, o prefeito de São Gonçalo, Osmar Leitão Rosa, enviou carta à revista *O Empreiteiro* pedindo investimentos federais na cidade e alegando que a ponte interferiria no município e que o fluxo de veículos iria aumentar, demandando novas vias na região, em especial uma rodovia que circundasse a baía, a avenida do Contorno. Diante das queixas, o Ministério dos Transportes criou o Programa do Entorno da Baía de Guanabara.<sup>302</sup>

A obra teve início com as fundações, feitas com o auxílio de tubulões, cravados no leito da baía. Segundo sondagens realizadas, a profundidade média da água era de 15 metros, e o solo seria "bom para fundações".<sup>303</sup> A Ferraz Cavalcanti era dada como uma das principais construtoras brasileiras de pontes, e grandes canteiros foram montados na ilha do Fundão, ponta do Caju, Niterói e em uma ilha comprada pelo consórcio. O aço vinha da Belgo-Mineira, CSN e Cosipa; a areia, do rio Macacu; a madeira, de Santa Catarina e do Espírito Santo; o cimento era importado, assim como o aço de alta tensão, que vinha da Inglaterra. As construtoras logo tiveram dificuldades e pediram a extensão do prazo para dezembro de 1971, alegando dificuldades na cravação dos tubulões, que estavam sendo feitos a mais de 40 metros de profundidade, contrariando a previsão dos estudos geológicos.<sup>304</sup> Após acidentes, inclusive com a "morte de alguns operários",<sup>305</sup> atrasos e fundações não realizadas, o DNER rescindiu contrato com o consórcio, que já havia recebido NCr\$ 190 milhões. O governo tomou todos os equipamentos do CCRN, e a revista *O Empreiteiro* assim explicou a rescisão:

A inadequação do equipamento que vinha sendo empregado na fase anterior para a execução das fundações no mar, principalmente nas regiões mais profundas, foi sem dúvida a causa do grande atraso verificado na obra e que culminou com o afastamento das empresas encarregadas de executar a estrutura de concreto.<sup>306</sup>

Independentemente das razões do fim do contrato com o consórcio, o insucesso nas obras e o fato de as empresas terem entrado na justiça contra o DNER, demandando Cr\$ 142 milhões,<sup>307</sup> selou o seu destino. As quatro empreiteiras enfrentaram seguidas derrotas em concorrências e, depois, todas (CCBE, Ferraz Cavalcanti, Servix e Emec) foram à falência.

<sup>300</sup> QUINTELLA, Cap. 14 — Obra-prima sobre as águas — a ponte Rio Niterói. In: *Memórias... op. cit.* p. 323-336.

<sup>301</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de dezembro de 1968, nº 11.

<sup>302</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1970, nº 26, e de junho de 1973, nº 65.

<sup>303</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de julho de 1970, nº 30.

<sup>304</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de dezembro de 1970, nº 35.

<sup>305</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 323-336.

<sup>306</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1971, nº 40.

<sup>307</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de dezembro de 1971, nº 47.

O DNER convocou as empresas do segundo consórcio, e Wilson Quintella destaca que essa foi uma “decisão inédita — geralmente fazia-se uma nova concorrência”.<sup>308</sup> Seguiram-se duras negociações para definir o encaminhamento dos serviços. O departamento estatizou todos os equipamentos e materiais e definiu um contrato por administração — diferente dos contratos por empreitada, mais comuns em obras públicas —, no qual os serviços prestados pelas empreiteiras seriam pagos diretamente pelo governo, acrescidos de taxa de 10%, que seria lucro bruto dos empresários. Diante dos ganhos inferiores às margens praticadas no setor, Sebastião Camargo se queixava, e Quintella relata as desavenças do empresário com o ministro Andreazza em uma reunião:

Sebastião Camargo — Bem, se está tudo resolvido, se tudo é tão fácil e tão bom, conforme diz o ministro, qual será o nosso papel?

Mário Andreazza — Ora, quer saber de uma coisa? Estou vendo que o senhor é mais um criador de galinhas do que um construtor de obras, portanto vá criar galinhas!

Ele e Andreazza levantaram-se de suas cadeiras, predispostos à agressão física.<sup>309</sup>

O entrevero entre os dois foi confirmado por Delfim Netto, que estava presente na reunião e pôs “panos quentes”.<sup>310</sup> Interessante notar no incidente a referência de Andreazza à origem rural de Sebastião Camargo, cuja empresa não gozava de amplo trânsito no ministério.

Depois desses desentendimentos, Delfim intermediou as negociações entre o DNER e a empreiteira, facilitando as condições para a CC. Ele teria pedido perdão ao empresário: “Peço desculpas, Tião”,<sup>311</sup> e o novo contrato foi assinado em março de 1971, com valor de Cr\$ 320 milhões e prazo de 20 meses. O novo modelo foi elogiado pela revista OE, que afirmou ter o contrato por administração “a vantagem de assegurar a conclusão da obra por um preço real de custo, acrescido por uma taxa de administração a ser paga aos empreiteiros”.<sup>312</sup>

Para gerir a obra, foi criada, em abril de 1971, a Empresa de Construção e Exploração da Ponte Presidente Costa e Silva (Ecx), subordinada ao DNER. Depois da implementação da ponte, a Ecx — renomeada Empresa de Engenharia e Construção de Obras Especiais S.A. — explorou os pedágios da via e passou a atuar no setor de pontes e obras, gerando protestos dos empreiteiros, que reclamavam de “concorrência desleal”.<sup>313</sup> O organismo era dirigido pelo coronel João Carlos Guedes, a quem Quintella se referia como o “rigoroso coronel Guedes”, em função de sua dura fiscalização e tentativa de sempre reduzir custos.<sup>314</sup> O chefe do consórcio era o engenheiro Lauro Rios, da CC e futuro presidente do IE, e o chefe da obra era o engenheiro Klaus Reinach, também da CC, que atuava com Bruno Contarini, da Rabello, diretor-técnico da obra, e Mario Vilaverde, da MJ, superintendente técnico do projeto.<sup>315</sup>

<sup>308</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 323-336.

<sup>309</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 323-336.

<sup>310</sup> DELFIM Netto, A. “Prefácio — O tempo dos empreendedores”. op. cit. p. 11-14.

<sup>311</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 323-336.

<sup>312</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de abril de 1971, nº 39, e de maio de 1971, nº 40.

<sup>313</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1973, nº 64.

<sup>314</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 323-336.

<sup>315</sup> QUINTELLA, W. *Memórias... op. cit.* p. 323-336; RAUTENBERG, E. “Veja e a ponte...” op. cit. p. 82-91.

Logo após o reinício da obra, em novembro de 1971, houve uma alteração no consórcio. A queda do módulo do elevador Paulo de Frontin retirou a Sobreco da obra da ponte, deixando nela apenas a CC, a Rabello e a MJ.<sup>316</sup> Não sabemos em que medida a saída se deu por pressão de agentes do governo ou se foi mais fruto de decisão do seu dono, Sérgio Marques Souza, mas a mudança não parece ter causado maiores alterações na obra.

Segundo Quintella, as fundações foram recomeçadas do zero, e os equipamentos, remodelados, já que os usados antes eram inadequados.<sup>317</sup> As dificuldades na implementação das bases da ponte continuaram a falta de cuidado com segurança levavam a doenças dos operários e acidentes, alguns publicados na imprensa. A revista *Veja* fez reportagem sobre o colapso de uma plataforma que matou cinco operários e três engenheiros, abordando outros acidentes em suas edições.<sup>318</sup> Houve ainda conflitos entre as empreiteiras, que tinham origens diferentes e eram rivais em outros empreendimentos, e desentendimentos com a Ecx.<sup>319</sup>

O problema das fundações foi resolvido com equipamentos do exterior e com o auxílio de outras empresas. Algumas que participaram da obra foram a Brasília Obras Públicas, a Servienge, a Montreal, a Ishikawagima, a Dorman Long e a Cleveland Bridge.<sup>320</sup> A CC adquiriu quatro plataformas com perfuratrizes alemãs da Wirth — a mesma que forneceu os *shields* do metrô paulista — para as fundações no mar e usou novos sistemas de escavação e bombas para retirar a água. Sem a tecnologia atual das plataformas de petróleo, que contam com equipamentos como câmeras nas perfuradoras, o trabalho era mais penoso. As maiores dificuldades nas fundações se deram na altura do vão central, onde as águas eram mais profundas e maior a dificuldade para encontrar rochas abaixo do leito arenoso. Quintella cita discussões com a Ecx em casos de rochas mais duras, e em vários serviços as empreiteiras teriam tido prejuízos devido à referida intransigência do coronel Guedes.<sup>321</sup>

Segundo diferentes relatos, após as fundações a obra seguiu com relativa facilidade. Em alta velocidade, para entregar a ponte até o fim do mandato Médici, seguiram os trabalhos para erguer a estrutura e instalar as aduelas em frentes do Rio e de Niterói. Segundo Quintella, o coronel Guedes desejava economizar custos não construindo os diques d’alva, que protegem os pilares contra choques de navios e, após colisão de um cargueiro japonês em um pilar ainda em construção, decidiu-se que eles fossem feitos.<sup>322</sup> A pavimentação foi uma dificuldade à parte, e no dia 4 de março de 1974, 11 dias antes da entrega do cargo, Médici fez a inauguração da ponte. Na cerimônia, Andreazza discursou:

A Ponte Presidente Costa e Silva, monumento à Revolução de 1964, projeção sobre o mar da grande rodovia longitudinal litorânea, a BR-101, é um bem que simboliza ainda em sua majestade: a decisão do povo brasileiro de vencer todos os obstáculos ao nosso pleno desenvolvimento econômico e social;

<sup>316</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1972, nº 52, e de junho de 1972, nº 53.

<sup>317</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 323-336.

<sup>318</sup> Apud RAUTENBERG, Edina. “A revista Veja...”. op. cit. p. 1-5; IDEM. “Veja e a ponte...”. op. cit. p. 82-91.

<sup>319</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 323-336.

<sup>320</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de janeiro de 1974, nº 72.

<sup>321</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 323-336.

<sup>322</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 323-336.

a capacidade de nossa engenharia de estudar e executar empreendimentos da maior complexidade; a dedicação e competência do operário brasileiro, cujo ânimo, até nas horas dramáticas, jamais arrefeceu, tendo ao contrário, saído fortalecido dos reveses próprios de obra de tamanha envergadura.<sup>323</sup>

Fica evidente que, além do padrão ufanista do ministro, era projeto governamental transformar a obra em emblema do regime. A ponte passou a figurar como peça de propaganda do governo e de candidatos da Arena, vários deles derrotados nas eleições no final do ano. No final da cerimônia, houve missa em memória aos operários mortos na obra.

Vinte e cinco anos depois, o ex-presidente do DNER, Eliseu Resende, fez balanço da obra, em solenidade de aniversário da ponte e para homenagear o ex-ministro Andreazza:

Embora tenha a obra sido iniciada em pleno regime militar, a decisão de construir este longe de ser uma decisão autoritária. Quem dera os investimentos públicos fossem em nossa história, marcados pelo mesmo nível de planejamento e os mesmos procedimentos legais, democráticos e transparentes que precederam a aprovação do projeto e autorizaram sua realização. [...]

Contrastando com o usual nas obras públicas no Brasil, o empreendimento foi inaugurado com menos de um ano de atraso com relação ao cronograma inicial e um aumento de custos não superior a cerca de 10% dos dispêndios totais anteriormente previstos.<sup>324</sup>

O deputado faz o oposto da fala de Andreazza, tentando descolar a obra da ponte da ditadura e relacioná-la a forças democráticas. Apesar do que afirmou Resende, com o prazo de março de 1971 previsto pelo primeiro consórcio, houve atraso de 128% do tempo e, diante da previsão do DNER, houve atraso de 77% no número de dias. Quanto ao custo, não é público até os dias atuais o quanto foi gasto na obra e, diante da lacuna, o MDB, ainda na ditadura, tentou fazer CPI, sem êxito, e o TCU tentou averiguar, mas as investigações foram arquivadas.<sup>325</sup>

Com a ponte entregue, o seu uso passou a ser intenso, dado o modelo rodoviário e a prioridade dada à produção de automóveis. As projeções de tráfego se referiam a 20 mil, mas logo passavam ali 100 mil veículos por dia, sendo que a projeção de pagar o financiamento da obra em 20 anos de cobrança de pedágio acabou sendo cumprida em oito. Mesmo assim, a Ecex continuou cobrando pedágios e, em 1994, foi privatizada.<sup>326</sup>

O uso da ponte virou também motivo de polêmica, já que Andreazza, em audiência, a justificara pela demanda do transporte de carga de longa distância, o que permitia a entrada do DNER na obra. No entanto, *O Estado de S. Paulo*, nove meses após a inauguração, denunciou na reportagem "a ponte que virou viaduto" que o seu principal uso era de ligação urbana e, nesse período, dos 5,5 milhões de veículos que trafegaram na ponte, apenas 700 mil (14%) eram de transporte pesado. O jornal denunciava

<sup>323</sup> *Jornal do Brasil*. Edição de 4 de março de 1974.

<sup>324</sup> RESENDE, Eliseu. *Ponte Rio-Niterói 25 Anos*: pronunciamento no plenário da Câmara. *op. cit.*

<sup>325</sup> PRADO, Lafayette Salviano. "A ponte Rio-Niterói". In: *Transportes e Corrupção*. *op. cit.* p. 71-77.

<sup>326</sup> PRADO, Lafayette Salviano. "A ponte Rio-Niterói". In: *Transportes e Corrupção*. *op. cit.* p. 71-77.

que recursos do DNER, cuja função é implementar o transporte nacional de carga, foram drenados para uma obra intermunicipal.<sup>327</sup>

A ponte foi obra que trouxe em vários de seus aspectos a marca da ditadura: foi feita a toque de caixa, teve acusações de uso incorreto do dinheiro público, transição do consórcio construtor de maneira irregular, mortes e acidentes de operários, falta de planejamento esmiuçado, uso para efeito de propaganda do regime, prioridade dada ao transporte rodoviário, financiamento de agentes estrangeiros, edital direcionado, dentre outras polêmicas. Mesmo com as reclamações das empreiteiras sobre a ausência de lucros no empreendimento, a construção de uma das dez maiores pontes do mundo permitiu que elas se capacitassem para obras similares no Brasil e no mundo, como a emblemática ponte Vasco da Gama, feita sobre o rio Tejo, em Portugal, pela Odebrecht nos anos 90.<sup>328</sup>

### "O chefe dos parintintins"<sup>329</sup> – A Transamazônica e outras rodovias na selva

A construção de estradas – ao lado das hidrelétricas – foi a principal área de atuação das empreiteiras brasileiras durante a ditadura, em especial nos seus primeiros 10 anos. Os governos pós-1964 reforçaram a prioridade dada ao transporte rodoviário, e essas obras eram incentivadas pelas empreiteiras, multinacionais fabricantes de automóveis e equipamentos de construção rodoviária, além de ter financiamentos de órgãos como Bird, BID e Eximbank.

Com o Plano de Metas, foi realizada uma extensa rede de estradas ligando as principais cidades do Sudeste, Sul e Nordeste, além de vias pioneiras no Centro-Oeste e Amazônia. Na ditadura, em especial no governo Médici, houve novas iniciativas no Norte do país e ampliação das vias existentes no Centro-Sul. A Rio-Bahia foi ampliada, a Régis Bittencourt e a Fernão Dias ganharam novas pistas, e as principais rodovias novas na região eram espécie de duplicação das já existentes: a Rio-Santos era uma via entre Rio e São Paulo alternativa à Dutra; a rodovia dos Imigrantes era variante de luxo da estrada Anchieta, ligando a cidade de São Paulo ao litoral do estado; a estrada dos Bandeirantes (antiga via Norte) corria paralela à Anhanguera; e a via Leste (depois rodovia dos Trabalhadores e rodovia Ayrton Senna) era uma duplicação da rodovia Presidente Dutra em seu trecho paulista.

Na Amazônia, novos desenhos de estradas foram criados, expressando uma política de colonização e avanço de capitais sobre a região, dotada de recursos pouco explorados, que poderiam servir ao desenvolvimento do país, segundo o discurso oficial. Essas rodovias agregavam diferentes interesses: de empresas minerais desejosas de acesso às jazidas da região, com vias para escoamento da produção; interesses fundiários e agrários que viam possibilidades de expansão agrícola e especulação com a terra; um elemento geopolítico e estratégico, com princípios de defesa e povoamento de regiões "desabitadas" e da região de fronteira; e, por fim, e não menos importante, as empreiteiras, aliadas às fabricantes de equipamentos e de automóveis, pressionando e influenciando na implementação desses projetos.

<sup>327</sup> PRADO, Lafayette Salviano. "A ponte Rio-Niterói". In: *Transportes e Corrupção*. *op. cit.* p. 71-77.

<sup>328</sup> <<http://www.odebrecht.com.br/>>, acesso em 19 de agosto de 2007.

<sup>329</sup> Verso da letra "Bye, bye Brasil", composta por Chico Buarque e Roberto Menescal em 1979. Ver BUARQUE, Chico. *Letras e Música*. Vol. 1. *op. cit.* p. 174.



**Quadro 4.9 – Resultado do primeiro leilão para obras de trechos da Transamazônica**

Lote obtido no leilão	Empreiteira contemplada	Quilômetros construídos
Lotes 1 e 3	Mendes Júnior	580 km
Lote 2	Cristo Redentor*	270 km
Lote 4	Queiroz Galvão	210 km
Lote 5	EIT	230 km

Fonte: Revista *O Empreiteiro*. Edição de maio de 1971, nº 40, e de outubro de 1971, nº 45.

\* A empresa, aparentemente falida, perdeu o trecho, que foi dividido entre a Mendes Júnior e a S.A. Paulista.

O trecho da QG ficava junto à cidade de Altamira, visitada pelo presidente e ministros. No segundo leilão, ganharam trechos empresas não contempladas no primeiro, como Camargo Corrêa (2 lotes), Rabello e Paranapanema.<sup>336</sup> Na estrada, foram erguidas cidades com nomes como “Brasil Novo” e “Medicilândia”, sendo o mesmo padrão repetido na Cuiabá-Porto Velho, onde há cidades intituladas “Presidente Médici” e “Ministro Andreazza”.<sup>337</sup>

O projeto de colonização e “reforma agrária” era parte do Programa de Integração Nacional (PIN), sendo proposta a dotação de 10 km em cada margem para assentamentos. Novas culturas foram introduzidas, como cana-de-açúcar, e o foco seria o abastecimento local e de regiões próximas.<sup>338</sup> Apesar do discurso de que isso beneficiaria o pequeno produtor, o que se viu majoritariamente foi a compra de terrenos por grandes empresas domésticas e estrangeiras, como Brascan, Volkswagen, British Petroleum, Anglo-American, Bozano Simonsen e empreiteiras como Andrade Gutierrez, que compraram terras na Amazônia e fizeram especulação imobiliária, às vezes revendendo-as ao governo por preço mais elevado do que o gasto na compra.<sup>339</sup> A presença de empresas estrangeiras na região foi denunciada por Albuquerque Lima e virou tema de CPI.<sup>340</sup> O percurso da rodovia passava ainda pela região da guerrilha do Araguaia, e foi montado abrigo na estrada para repressão à mesma.<sup>341</sup>

A inauguração do primeiro trecho da rodovia, com pouco menos de 1.300 km, se deu em 27 de agosto de 1972, com cerimônia transmitida por televisão a todo país. O segundo trecho foi iniciado em seguida, mas em 1974, dado o choque do petróleo e as mudanças na política de transportes, os trabalhos foram interrompidos e as propostas de asfaltamento adiadas. O trecho até Humaitá foi completado posteriormente, e a ligação com o Acre e o Peru continuada a movimentos lentos nas décadas de 1970, 1980, 1990 e 2000. Logo, a estrada virou alvo de críticos, como Roberto Campos, que afirmava que ela unia o sertão árido do Nordeste ao deserto úmido da Amazônia, ligando “a pobreza à miséria”,<sup>342</sup> e Geisel, que disse ter sido a Transamazônica “um fracasso”.<sup>343</sup> Lafayette Prado cita o alto custo de manutenção e problemas no padrão técnico, com rampas íngremes, pontes de madeira e drenagem precária, afirmando

<sup>336</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1971, nº 45.

<sup>337</sup> Mapa Rodoviário Brasileiro. In: *Guia Brasil 4 Rodas*. São Paulo: 4 Rodas, 2002.

<sup>338</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1970, nº 31.

<sup>339</sup> MENDONÇA, Sonia Regina de. *A Classe Dominante Agrária*. op. cit. p. 71-115.

<sup>340</sup> SCHILLING, Paulo R. *O Expansionismo Brasileiro: a geopolítica do general Golbery e a diplomacia do Itamarati*. São Paulo: Global, 1981 [1978]. p. 149-171.

<sup>341</sup> PRADO, Lafayette Salviano. “Rodovia Transamazônica”. In: *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 47-59.

<sup>342</sup> Apud MENDES; ATTUCH. *Quebra de Contrato*. op. cit. p. 81.

<sup>343</sup> D’ARAÚJO; CASTRO (org.). *Ernesto Geisel*. op. cit. p. 313.

que a rodovia sofria com as chuvas e, sem asfalto, funcionava apenas seis meses do ano, sendo uma estrada basicamente sazonal. Após um ano de inauguração, trechos estavam intransitáveis, e repórteres do *Jornal do Brasil* tentaram percorrê-la de carro em 1975 e não conseguiram, verificando que se tratava não de conservação, mas de restauração de boa parte da via. A Sudam criticou a colonização da região, atacando a propaganda de que as terras locais eram férteis. A ocupação fundiária foi modesta e as dificuldades dos poucos agricultores assentados eram muitas, dadas as más condições de escoamento da produção pela rodovia, sendo que alguns deles queimaram uma ponte de madeira em protesto contra o seu estado, em 1991. Houve denúncias na imprensa sobre cemitérios de máquinas do DNER, além de endemias de Chagas, esquistossomose e cólera, que atingiram operários durante as obras e os novos moradores. Vieram acusações de evasão de ouro e madeiras nobres durante a obra e ataques aos povos autóctones, inclusive com uso de cães pelos empreiteiros para caçar índios.<sup>344</sup> A estrada, devido às suas condições, passou a ser usada para rali de motocicletas.<sup>345</sup>

As críticas à obra não modificaram a opinião dos empreiteiros. Além do Clube de Engenharia, que a apoiou,<sup>346</sup> Wilson Quintella a vê como positiva 35 anos depois.<sup>347</sup> Independentemente dos ganhos limitados para habitantes locais, a rodovia representou grandes possibilidades de lucro para empreiteiros, e não à toa, nas competições internacionais para obras rodoviárias em regiões de florestas equatoriais e outros lugares inóspitos, as empreiteiras brasileiras passaram a ter vantagem dali por diante.<sup>348</sup>

#### “Puseram uma usina no mar”<sup>349</sup> – As centrais nucleares brasileiras

A construção das usinas nucleares brasileiras na ditadura envolveu várias denúncias públicas, tendo como elemento de bastidor um conflito entre empreiteiras. A realização das duas usinas em Angra dos Reis pela Odebrecht fortaleceu essa empresa, dando-lhe inserção em Furnas e nos meios militares, o que teve repercussões posteriores, além de fazer com que a empreiteira tivesse em 1979 o segundo maior faturamento do país, superior à CC.<sup>350</sup>

O governo Médici fez convênio com empresas norte-americanas no início dos anos 70, comprando equipamentos e o reator da Westinghouse, que foi instalado na usina de Angra I. A central termonuclear almirante Alberto Mota e Silva começou a ser construída em 1971, e na concorrência feita por Furnas para realização das obras civis venceu a Odebrecht. A usina tinha reator movido a urânio enriquecido, que seria comprado no exterior e não incluía a transferência de tecnologia, principalmente a do enriquecimento de urânio, ambicionada por segmentos militares. Com empréstimo do Eximbank, a

<sup>344</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Cartéis e Desnacionalização*. op. cit. p. 44-64.

<sup>345</sup> PRADO, L. S. *Transportes...* op. cit. p. 47-59. Ele destaca também a incoerência de usar uma via rodoviária em uma região com extensa rede fluvial.

<sup>346</sup> HONORATO, César Teixeira (org.). *O Clube de Engenharia...* op. cit. p. 5-6.

<sup>347</sup> QUINTELLA, Wilson. Cap. 11 – Epopéia na selva – a Transamazônica. In: *Memórias...* op. cit. p. 265-283.

<sup>348</sup> Assim, a Andrade Gutierrez iniciou em fins dos anos 70 uma rodovia na selva congoleza, após ter feito a Manaus-Porto Velho, e a Mendes Júnior, depois de ter sido a principal construtora da Transamazônica, construiu estradas nos desertos do Iraque e da Mauritânia. CAMPOS, P. H. P. “A transnacionalização...” op. cit. p. 70-77.

<sup>349</sup> Verso da letra “Bye, bye Brasil”, composta por Chico Buarque e Roberto Menescal em 1979. Ver BUARQUE, Chico. *Letras e Música*. Vol. 1. op. cit. p. 174.

<sup>350</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de julho de 1980, nº 150.

nova central teria 600 MW e seria alternativa para geração de energia elétrica no Sudeste, sendo posta em funcionamento em 1982, e em operação comercial em 1985 após inúmeros problemas técnicos. Para a Odebrecht, a usina era a oportunidade de erguer um total de seis edifícios e realizar serviços complexos, o que foi impulsionado com os contratamentos encontrados na obra.<sup>351</sup>

Em junho de 1975, representantes do governo brasileiro assinaram o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha em Bonn prevendo a construção de oito centrais nucleares e transferência de tecnologia no enriquecimento e reprocessamento de urânio.<sup>352</sup> Apesar da oposição norte-americana, o acordo foi adiante com a construção inicial da usina de Angra II, também de urânio enriquecido. O convênio incluía diversos elementos,<sup>353</sup> interessando-nos o fato de que a Odebrecht ganhou o direito de construir todas as usinas do acordo. A *Tribuna da Imprensa* denunciou que “as obras foram entregues à Norberto sem nenhuma concorrência e que a construtora estaria cobrando uma taxa de administração de 18%, quando a normal é de 5%”.<sup>354</sup> O ministro Shigeaki Ueki respondeu as acusações: “A referida construtora ganhou a concorrência para Angra I e recebeu a extensão do contrato para Angra 2 e 3, uma vez que já possuía toda a infraestrutura necessária a esse tipo de obra”.<sup>355</sup> Angelo Calmon de Sá, ex-diretor da NO, assinou como ministro de Indústria e Comércio contratos que permitiam apresentação pela construtora de custos suplementares sem limites para as obras das usinas.<sup>356</sup>

Após 1977, com os cortes estatais, as verbas destinadas à construção das centrais nucleares experimentaram menos contingenciamentos do que outros empreendimentos, o que permitiu à NO manter razoável quantidade de serviços, enquanto outras empreiteiras estavam em crise. Até o início dos anos 80, Angra recebeu propostas alternativas e ataques. No período Geisel, representantes da Cesp tentaram recorrentemente licença junto ao governo federal para construir usinas nucleares em São Paulo.<sup>357</sup> Por trás desses pedidos, estava a Camargo Corrêa e outras empreiteiras paulistas, interessadas em entrar no ramo das centrais atômicas, porém o governo Geisel negou todos os pedidos.

No governo Figueiredo, a correlação de forças entre representantes desses empresários no aparelho de Estado se modificou e, em agosto de 1981, a Odebrecht perdeu o direito de construção da terceira usina, como reporta a revista *O Empreiteiro*: “a Nucon anunciou o rompimento do contrato de Angra III pela Norberto Odebrecht sem que fossem explicados os motivos do rompimento”. Segundo o ministro César Cals, em 31 de agosto de 1981, “somente agora existiram condições políticas para a ruptura do acordo”.<sup>358</sup> Foi lançado edital de pré-qualificação da obra, com cláusula proibindo a participação de firmas que atuaram em Angra I e II, ou seja, excluindo a NO da concorrência.<sup>359</sup> Apesar dos problemas técnicos encontrados nas usinas, deve-se levar em conta também a pressão das outras construtoras para

subtrair a NO de mais uma obra nuclear. Quem venceu a licitação foi a Andrade Gutierrez, apesar de a Mendes Júnior ter apresentado preço inferior, e ficou decidido que a MJ construiria a usina de Iguape I, e a CC a de Iguape II, ambas em São Paulo.<sup>360</sup>

A ditadura chegou ao fim com uma usina nuclear funcionando precariamente,<sup>361</sup> outra em obras e a terceira em seus trabalhos iniciais. Dentre as críticas ao projeto, sobressaía a do preço, já que o custo do quilowatt de energia de uma UHE como Salto Santiago era de US\$ 200, enquanto o de Angra I era de US\$ 2.000, e o de Angra II, US\$ 2.735. Com as elevações nos gastos das obras, a primeira usina custou aproximadamente US\$ 1,5 bilhão, a segunda, US\$ 2,5 bi, e a terceira previa consumir US\$ 3,1 bi, de acordo com a CPI sobre o tema.<sup>362</sup>

A tese da necessidade das usinas nucleares era pautada em leituras de esgotamento de fontes hidrelétricas no Sudeste. Horácio Ortiz afirmou que “o plano nuclear é furado desde seu início, pois as suas premissas eram de que não teríamos energia hidrelétrica até 1980 no Centro-Sul”.<sup>363</sup> Esses estudos eram endossados pelos grandes construtores, que escondiam a capacidade de pequenas centrais hidrelétricas, não interessantes para as grandes empreiteiras.

O acordo nuclear era acusado de ter a finalidade principal de aquisição da tecnologia para produção da bomba atômica, conforme editorial da revista OE, que defendia a suspensão das outras obras: “Lembramos que as três usinas já autorizadas atenderão perfeitamente às injunções de ordem político-militar que levaram à decisão inicial de implantar o sistema nuclear brasileiro”.<sup>364</sup> Faia de Geisel em reunião nas forças armadas é emblemática:

Estamos com negociações já muito adiantadas com a Alemanha [...] para desenvolver a energia nuclear e indústria nuclear dentro do país. [...] Eu não estou dizendo que o propósito do Governo seja este, de procurar fazer a arma nuclear, mas nós temos que nos preparar, tecnologicamente, etc., e ficarmos em condições de podermos prosseguir nesse caminho, conforme as circunstâncias.<sup>365</sup>

A intenção oculta de deter a tecnologia para a produção da bomba atômica correspondia a uma parte dos interesses envolvidos no acordo Brasil-Alemanha,<sup>366</sup> e a revista *O Empreiteiro* explicava a continuidade das obras apenas pelo poder do lobby dos estrategistas militares, nublando os interesses dos empreiteiros e outras empresas envolvidas no projeto.<sup>367</sup>

O projeto nuclear brasileiro atendia a interesses de fornecedores de equipamentos, financiadores internacionais e empresários brasileiros, dentre os quais ganham destaque os empreiteiros responsáveis pelas obras civis das usinas, conjugado com o objetivo dos militares de deter o conhecimento para a

<sup>351</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 42, 50 e 65.

<sup>352</sup> Sobre a questão da transferência de tecnologia, ver ROSA; SIGAUD; MIELNIK (org.). *Impactos... op. cit.*

<sup>353</sup> Para uma análise do acordo e do projeto nuclear brasileiro, ver BRANDÃO, Rafael Vaz da M. *O Negócio... op. cit.* Uma bibliografia pode ser encontrada em GASPARI, E. *A Ditadura Encurralada*. *op. cit.* p. 127-157.

<sup>354</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1978, nº 127.

<sup>355</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1978, nº 127.

<sup>356</sup> BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *O Negócio do Século*. *op. cit.* p. 72-107.

<sup>357</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1978, nº 128.

<sup>358</sup> GIROTTI, Carlos A. *Estado Nuclear no Brasil*. *op. cit.* p. 141.

<sup>359</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1981, nº 164.

<sup>360</sup> GIROTTI, Carlos A. “Elefantes brancos e outros bichos nucleares”. In: *Estado Nuclear... op. cit.* p. 95-148.

<sup>361</sup> A usina era conhecida então como vaga-lume. Ver GIROTTI, Carlos A. *Estado Nuclear... op. cit.* p. 95-148.

<sup>362</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 137, 148 e 195.

<sup>363</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de julho de 1979, nº 138.

<sup>364</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de novembro de 1979, nº 142.

<sup>365</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. *op. cit.* p. 132.

<sup>366</sup> Sobre o tema, Delfim afirmou acerca das relações entre Brasil e Iraque nos anos 70 e 80: “Não é segredo para ninguém que os dois países tentaram desenvolver a bomba atômica”. MENDES, Murillo Valle; ATTUCH, Leonardo. *Quebra de Contrato*. *op. cit.* p. 160.

<sup>367</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1980, nº 153.

produção da bomba atômica. Apesar dos contratempos e, de certa forma, até em função deles, as obras das duas primeiras usinas foram importante instrumento para acumulação de capital por parte das empreiteiras e, particularmente, para a Odebrecht ganhar projeção no mercado nacional de obras públicas.

### *Superprojetos militares – Portos e aeroportos da ditadura*

O encontro de interesses militares com os de empresas de engenharia ficou concretizado em outros projetos além do nuclear. O reaparelhamento das forças armadas brasileiras, objetivado por oficiais presentes no grupo dirigente, passava por serviços prestados por empreiteiras, e entre as “estranhas catedrais” havia plantas militares de grandes proporções. Além das obras do Exército, a Marinha montou grandes bases navais, que atendiam aos anseios de ampliação da força naval brasileira, e a Aeronáutica tinha suas propostas de criação e ampliação das bases aéreas no país, além da aquisição de novos aviões de combate. Esses projetos incluíam a montagem de um complexo industrial-militar nacional, composto por empresas estatais e privadas, como Taurus, CBC, Imbel e a Engesa, que produziam equipamentos militares para o Exército e para exportação. A Marinha tinha empresas que atendiam suas demandas e a Aeronáutica adquiria produtos da estatal Embraer, criada em 1969, da Avibrás e outras, que também exportavam parte da produção.<sup>368</sup>

No que toca à Aeronáutica, alguns projetos do período foram os dos aeroportos de Santa Marta, no Rio Grande do Sul, e de Anápolis, próximo à capital federal. Ambos estavam em regiões estratégicas e atendiam aos planos de reequipamento das forças armadas e expansão do poder bélico brasileiro. A base aérea de Santa Marta ficava próxima à fronteira com o Cone Sul e era a maior do subcontinente, causando desconfiância dos governos vizinhos.<sup>369</sup> Outra obra de grande porte que atendia a interesses de militares e empreiteiros era o aeroporto supersônico de Anápolis, unidade da FAB que servia também ao correio aéreo. A base incluía a maior pista de pouso e decolagem já construída no país, destinada aos 16 caças comprados da França no início dos anos 70. A Rabello foi responsável pelas obras, e a revista *O Empreiteiro* exaltou o que era o aeroporto mais moderno do país: “O Mirage de velocidade duas vezes superior ao som, dará ao Brasil condições de combate e defesa aérea rápidas, dentro dos padrões da guerra moderna”.<sup>370</sup> Vê-se aí a confluência dos interesses dos empresários da construção com os anseios militares.

Além dessas bases, o maior projeto de aeroporto da ditadura foi o supersônico do Galeão, no Rio. Com projeto ousado, a obra previa muitos serviços de engenharia, incluindo aterros, torres de comando, estacionamentos, equipamentos prediais militares, pistas de decolagem, obras viárias e terminais de passageiros. O empreendimento trouxe a Odebrecht para o mercado nacional de obras e ajudou a sedimentar seu papel junto às forças armadas, além de aproximá-la da CBPO.

Os estudos para o aeroporto datam de 1968 e, em agosto de 1970, iniciou-se a primeira etapa das obras que ficou com a CBPO e foi concluída em 1973 no valor de Cr\$ 19,4 milhões. A segunda etapa,

de maior porte, teve início em 1971 e a concorrência foi vencida pela Odebrecht, com proposta de Cr\$ 137 milhões. O custo total do aeroporto era de Cr\$ 500 milhões, passando as duas empreiteiras a dividir os serviços. O projeto era previsto para ser plenamente concluído em 1990, quando seria chamado Aeroporto Internacional Principal do Brasil e atenderia a aviões supersônicos civis e militares, sendo essas obras administradas pela Aeroporto do Rio de Janeiro S.A. (Arsa), subsidiária da Infraero que administrava os aeroportos da cidade. O empreendimento incluía o aterro de uma parte da baía correspondente ao Aterro do Flamengo, de modo a abrigar as pistas de pouso, as únicas em concreto protendido do país, além de serem as maiores para uso não militar.<sup>371</sup> O projeto tinha números monumentais: o sistema elétrico era capaz de abastecer uma cidade de 50 mil habitantes, com torres de iluminação de potência inédita no país; o concreto utilizado era o suficiente para erguer cinco estádios do Maracanã; o reservatório de água era o suficiente para atender uma cidade de 500 mil habitantes, e o estacionamento previa vagas para 1.761 veículos.<sup>372</sup> Nos números, é possível verificar como as justificativas militares e de segurança convinhavam perfeitamente para as empreiteiras, que viam o volume de seus serviços serem maximizados com esses argumentos. A conexão do aeroporto com a Zona Sul da cidade era uma obra à parte, a Linha Vermelha, que ligava o túnel Rebouças e o elevador Paulo de Frontin à ilha do Governador, havendo também projeto de trem aéreo ligando o aeroporto ao centro, com tecnologia francesa, o que não foi adiante.<sup>373</sup> Apesar da pressão militar e empresarial, seu porte foi simplificado pelas contingências financeiras, e o aeroporto foi entregue de maneira parcial em 1977.<sup>374</sup> Não obstante as limitações, as obras fortaleceram as empreiteiras envolvidas, capacitando-as para obras similares no exterior.<sup>375</sup>

No final dos anos 70, outros aeroportos internacionais foram construídos nas duas outras maiores cidades brasileiras. Com sua inserção no governo Paulo Egydio Martins e na Aeronáutica, a Camargo Corrêa – que já fizera as obras da base do Galeão, em 1954, e os aeroportos de Campo Grande, Cuiabá, Ilhéus, Parnaíba e Manaus – venceu a concorrência para Cumbica, em Guarulhos. O empreendimento foi criticado por seu impacto local e escolha por um novo aeroporto quando era possível apenas expandir Viracopos e Congonhas. Em Minas, a Andrade Gutierrez e a Mendes Júnior dividiram as obras do aeroporto internacional de Confins (depois Tancredo Neves), em empreendimento entregue em 1984.<sup>376</sup> Apesar do uso majoritariamente civil, essas obras eram encomendadas pela Aeronáutica.

A Marinha também desenvolveu projetos de grandes envergadura durante o regime, garantindo contratos às empresas de engenharia. No início dos anos 70, foi iniciada a expansão do porto de Rio Grande, no Rio Grande do Sul, voltado para ser um superporto que atendia a objetivos militares e ao transporte de mercadorias para a região da Alalc. O projeto recebeu financiamentos do BNDE, BID e Eximbank, e sua construção demorou cinco anos, gerando serviços para empreiteiras nas obras do cais e terminais de contêineres. O porto, quando pronto, seria o maior do país, e sua posição junto aos países do Cone Sul gerou protestos dos governos vizinhos, insatisfeitos com a militarização da região

<sup>368</sup> Para esse complexo, ver por exemplo MARINI, Ruy Mauro. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. *Cuadernos Políticos*, México: Era, n.12, p. 21-39, abr/jun, 1977.

<sup>369</sup> SCHILLING, Paulo R. *O Expansionismo Brasileiro*. op. cit. p. 11-12.

<sup>370</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro de 1973, nº 61.

<sup>371</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 4, 33, 35, 42, 47 e 53.

<sup>372</sup> REVISTA *O Empreiteiro*. 100... op. cit. p. 92-93.

<sup>373</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 40 e 65.

<sup>374</sup> REVISTA *O Empreiteiro*. 100... op. cit. p. 44-45.

<sup>375</sup> Como o aeroporto de Tripoli, tocado 30 anos após o Galeão pela NO. Ver *O Globo*, 08/07/2007, p. 24.

<sup>376</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 175, 186 e 205.

da fronteira. Andrade Gutierrez, Christiani-Nielsen e Ecisa participaram do projeto, sendo que a última usou essa experiência para obras portuárias no exterior posteriormente.<sup>377</sup>

Os superprojetos militares da ditadura tinham a peculiaridade de incluir grande demanda de serviços de engenharia, atendendo aos interesses das empreiteiras, que erguiam “estranhas catedrais” de uso das forças armadas. Além de garantir serviços às construtoras e incentivar a especialização técnica das mesmas, as obras possibilitavam a aproximação das construtoras com as forças militares, abrindo caminho para parcerias posteriores.<sup>378</sup>

### “O sertão vai virar mar”<sup>379</sup> – Itaipu e as grandes usinas hidrelétricas<sup>380</sup>

O setor que representou as maiores encomendas às grandes construtoras brasileiras na ditadura foi o de barragens e hidrelétricas. Empreendimentos que demandavam maior especialização técnica, grande volume de capital e poder financeiro, as centrais elétricas possibilitaram a formação do grande capital brasileiro na construção pesada, composto pelas barrageiras. A ditadura reforçou o modelo do período JK de construção de grandes usinas nos rios, dando novo volume e patamar a essas obras, que atendiam a uma gama de interesses: os consumidores eletrointensivos, dado que elas representavam custo menor por quilowatt instalado, possibilitando menores custos para as fábricas de aço, alumínio, papel e outros; as produtoras de equipamentos elétricos, como turbinas e geradores, que lucravam com a produção dos mesmos, em ramo dominado por firmas estrangeiras, como Voith, Alstom, GE e outras; e as construtoras, que ficavam responsáveis pela maior parte dos gastos da obra.

As barragens criavam fortes impactos sociais e ambientais, o que incluía a fase de construção. O uso da tecnologia dos grandes reservatórios obrigava a remoção de famílias, com desapropriações denunciadas como violentas e com valores arbitrários. A formação do lago inundava amplas regiões, levando a mortandade de plantas e animais, o que era criticado por entidades ambientais. Exemplo foi a barragem de Sobradinho, que gerou o maior lago artificial do país e teve amplos impactos sociais no sertão baiano. Já as usinas de Balbina, Tucuruí e Samuel, em plena floresta amazônica, inundaram áreas de povoamento indígena e fizeram submergir as florestas nativas, sendo denunciadas pelas entidades ecológicas.

Como não cabe aqui tratar de todos esses casos e os benefícios gerados para os empreiteiros em cada obra, tomaremos como exemplo a construção de Itaipu, que é a que melhor se enquadra como uma “estranha catedral”, visto que, além de ter os impactos gerados pelas outras usinas, criou um problema complementar, uma querela internacional.

Os primeiros projetos para implantação de uma megausina no rio Paraná começaram no início dos anos 60 com a Light, interessada na sua construção e exploração. Ainda no governo Jango,

<sup>377</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nos 29, 40, 42, 47, 94 e 120.

<sup>378</sup> Como a empresa de mísseis e o estaleiro para produção de submarinos nucleares em Sepetiba a cargo da Odebrecht no governo Lula. Ver *O Globo*. Edição de 30/08/2009, p. 20.

<sup>379</sup> Verso da canção “Sobradinho”, composta por Sá e Guarabira em 1983.

<sup>380</sup> Para um estudo dos impactos sociais da usina de Sobradinho, ver ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otávio (org.). *Impactos...* op. cit. p. 83-166.

estudos foram feitos, e houve proposta da União Soviética para construção da usina. Como parte do rio se encontrava na divisa com o Paraguai, os dois países assinaram em 1966 a Ata do Iguazu, prevendo estudos conjuntos sobre as possibilidades de geração de energia no rio. Em 1973, o Paraguai (com seus 2,5 milhões de habitantes) e o Brasil (com 102 milhões) fizeram acordo para construção da maior hidrelétrica do mundo, o Tratado de Itaipu, que previa a construção de uma usina de aproximadamente 10 mil megawatts, em tarefa dividida entre as estatais de energia dos dois países. Como subsidiária da Eletrobrás e da Ande, surgia a Itaipu Binacional, que faria a obra e administraria a hidrelétrica depois de pronta. O tratado previa a paridade entre paraguaios e brasileiros em vários aspectos, como nas diretorias da empresa, porém com algumas exceções, como a presidência da companhia, sempre preenchida por um brasileiro. Além disso, era previsto que todo o empreendimento seria financiado e custeado pelo governo brasileiro, e a dívida paraguaia seria paga em 50 anos na forma de fornecimento da metade da energia gerada por Itaipu pertencente aos paraguaios para a Eletrobrás a “um preço justo”. O tratado foi redigido secretamente e gerou o incômodo argentino, já que suas especificações técnicas impediam a construção da usina de Corpus, a jusante do rio. O imbróglio só foi resolvido em 1979 com o Tratado Tripartite, que adaptava a altura de Itaipu às demandas argentinas.<sup>381</sup>

A licitação para a construção da usina foi uma questão à parte. O governo norte-americano, representando os interesses de suas empresas de equipamentos elétricos, pressionou para a formação de um único consórcio de construção e fornecimento de equipamentos.<sup>382</sup> A construção era em uma área que o tratado não previa paridade entre os dois países, sendo que apenas 10% dos serviços ficavam a cargo de empresas paraguaias e 90% de brasileiras, apesar de a mão de obra ser equivalente entre os dois países. Como a Eletrobrás faria a concorrência e a Camargo Corrêa não tinha trânsito na estatal, a empreiteira paulista contactou firmas de engenharia guaranis. Estabelecendo convênio com a companhia de Juan Carlos Whasmony, futuro presidente do país, a CC concorreu à obra e disputaram-na também Cetenco; CBPO, Mendes Júnior e Andrade Gutierrez. Em condições obscuras, a Eletrobrás resolveu fazer todas vencedoras, dividindo os 90% dos serviços da obra entre as cinco firmas brasileiras, ficando as seis empresas paraguaias com 10% da obra. As empreiteiras brasileiras formaram o consórcio Unicon, e havia revezamento entre elas na sua liderança.<sup>383</sup>

A obra, segundo os técnicos envolvidos, não trazia dificuldades maiores na engenharia, mas empecilhos na escala, com dificuldades de logística, principalmente para atender os 25 mil operários que trabalhavam no empreendimento. Só em 1980, foram usados 20.118 caminhões, além de 6.648 vagões ferroviários, que transportavam aço, cimento, concreto e equipamentos.<sup>384</sup> A obra consumia altas quantidades de materiais: 20% da produção nacional de cimento, o equivalente a 210 maracanãs de concreto, 380 torres Eiffel de aço, nove eurotúneis de escavação, erguendo estrutura equivalente a

<sup>381</sup> Um estudo mais aprofundado sobre o tema e de onde foram retiradas as informações aqui colocadas é o de LIMA, Ivone Therezinha Carletto de. *Itaipu*. op. cit. p. 19-252.

<sup>382</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1973, nº 67.

<sup>383</sup> QUINTELLA, Wilson. Cap. 12 – A maior do mundo – Itaipu. In: *Memórias...* op. cit. p. 285-293. Apesar de outras fontes se referirem a uma divisão equitativa dos serviços, Murillo Mendes afirma que o general Costa Cavalcanti teria imposto: “A Mendes Júnior terá que assumir a liderança dos trabalhos”. Segundo seu relato, a MJ foi responsável por 89% da execução da usina. Em MENDES, M. V.; ATTUCH, L. *Quebra...* op. cit. p. 91.

<sup>384</sup> <<http://www.itaipu.gov.br/>>, acesso em 28 de janeiro de 2009.

um edifício de 65 andares.<sup>385</sup> Os trabalhos tiveram início em janeiro de 1975 e foram concluídos em 1984, quando a usina foi inaugurada e começou a gerar energia comercialmente. Apesar de Wilson Quintella ter afirmado que “[n]ão houve qualquer conflito no canteiro de obras”,<sup>386</sup> ocorreram vários acidentes, com 40 mortes apenas entre 1975 e 1979, apesar da fiscalização internacional, que obrigava padrões de segurança mais rígidos que outras barragens feitas no Brasil. Apenas em um dia, devido à queda de um andaime, morreram imediatamente oito operários. O regime de trabalho era de 12 horas diárias e havia denúncia de pagamento de horas extras sem aditivos de auxílio-periculosidade e insalubridade.<sup>387</sup>

Terminada a barragem, foi feito o enchimento do reservatório. Apesar de usar o sistema de “fio d’água”, a usina criou o sétimo maior lago de hidrelétrica do Brasil, levando a desapropriações e expulsões de agricultores. Foram feitos protestos diante das indenizações pagas e, do lado paraguaio, acusações assinalam uma truculência maior. As sete quedas do rio Paraná foram inundadas, houve mortandade de plantas e animais e os municípios da região perderam terras férteis, população e recursos do Fundo de Participação dos Municípios e do ICM, sendo recompensados depois, com os *royalties* previstos na Constituição de 1988 e em lei de 1991. O presidente da Itaipu Binacional durante a obra, o general Costa Cavalcanti, recebeu o título de *persona non grata* da Câmara Municipal de Guairá, no Paraná.<sup>388</sup>

Além dos impactos sociais e ambientais, Itaipu teve seus impactos diplomáticos. A voltagem no Paraguai era de 50 hertz, ao passo que no Brasil era de 60, gerando um grave problema a ser solucionado. A solução dada pelos técnicos brasileiros foi a mudança de todo o padrão elétrico paraguaio, com a oferta de uma siderúrgica, outra hidrelétrica e financiamentos como compensação. Questões de limites entre os países foram solucionados com o alagamento e a administração de um parque em área litigiosa pela empresa binacional. Mais que isso, a usina fortaleceu a ditadura de Alfredo Stroessner e intensificou a dependência do Paraguai em relação ao Brasil, já que 91% da energia consumida no país passou a vir de Itaipu e, com o tratado, foi criada uma dívida com o governo brasileiro que equivalia a 4 ou 5 vezes o PIB paraguaio, em débitos pagos até 2023, de maneira favorável à Eletrobrás.<sup>389</sup> Os grandes consumidores industriais paulistas foram diretamente beneficiados com o “linhão” de Furnas, que unia a usina ao estado.

A construção de grandes hidrelétricas na ditadura evidencia de maneira emblemática a concatenação de interesses entre grandes consumidores de energia, fornecedores de equipamentos e grandes empreiteiros. A experiência adquirida na construção dessas “estranhas catedrais” fez com que o modelo de grandes centrais hidrelétricas fosse posteriormente exportado, incluindo os seus duros impactos sociais e ambientais.<sup>390</sup>

### ***A ferrovia dos mil dias e outras estradas de ferro do regime ditatorial***

A crise do petróleo de 1973 e o início do governo Geisel incorreram em uma reorientação da política de transportes, que pendeu para a construção ferroviária, em detrimento das rodovias. Isso fez com que, pela primeira vez desde os anos 30, o meio rodoviário retrocedesse levemente na proporção do transporte de cargas no país. Mesmo com o abandono parcial das metas do plano quinquenal ferroviário, o volume de cargas movimentadas por estradas de ferro se elevou de 16,3% para 17% no país entre 1978 e 1979, enquanto as rodovias reduziam sua participação de 70,4% para 70%,<sup>391</sup> em uma tendência que teve certa continuidade entre 1975 e 1990. Essa modificação nas prioridades da política de transporte se relaciona com uma mudança nos grupos de interesse envolvidos nesses novos projetos. A construção rodoviária, priorizada no período 1968-1974, era baseada na concatenação de interesses de empreiteiras especializadas em obras de estradas, com empresas de equipamento para construção rodoviária, em sua maioria norte-americanas, e bancos e instituições multilaterais que financiavam esses projetos, de origem também, sobretudo, nos Estados Unidos. Já as ferrovias pós-II PND tinham financiamentos comumente europeus para aquisição de equipamentos fabricados em países como Inglaterra, França e Alemanha.

Algumas metas do II PND eram a redução da dependência de combustíveis fósseis e a produção no país de insumos importados no “milagre”, como o aço. A Ferrovia do Aço, principal projeto ferroviário da ditadura, atendia a esses dois objetivos, sendo elogiada por Eugênio Gudín e atacada por Eliseu Resende. Parte do Plano Siderúrgico Nacional, a via era projetada para funcionar apenas à base de energia elétrica e deveria dar acesso ágil ao minério de ferro de Minas para CSN e Cosipa. Seu projeto é do início dos anos 70, quando o DNEF convocou licitação para estudo da malha ferroviária no Sudeste e o consórcio Transcon-Engevix propôs uma nova ligação entre Minas, Volta Redonda e São Paulo. No governo Geisel, a Engefer, subsidiária da RFF, assumiu o projeto, e o ministro Dirceu Nogueira propôs a sua construção em mil dias, a um custo de US\$ 1,2 bilhão (Cr\$ 9,42 bi), além de US\$ 200 milhões de equipamentos ferroviários comprados na Inglaterra com financiamento europeu. O governo previa uma via de altos padrões, e as obras dos seus 397 km foram divididas em 25 lotes, licitados para as empreiteiras em 1975. Como a via atravessaria regiões com altitude entre 800 a 1.027 metros, chegando a 400 metros em Volta Redonda, a solução para manter a alta velocidade foi incluir 197 túneis com um total de 97,4 km, sendo só um de 8,7 km, o “tunelão”, além de 129 pontes ou viadutos, em um total de 42 km, com altos pilares nos vales. Essas obras de arte, que repetiam o padrão da rodovia dos Imigrantes, permitiam velocidade de 100 a 120 km/h em composições vazias e 80 km/h nas cheias, o que escapava à marca de baixa velocidade das estradas de ferro nacionais.<sup>392</sup>

Como se vê no Quadro 4.12, houve forte hierarquização entre os valores encomendados, que correspondem ao porte das empresas, sendo que algumas alegam ter tido dificuldades devido às paralisações e atrasos durante a obra. O fato é que das 25 empresas envolvidas, só temos notícias sobre atividades de três delas nos dias atuais.

As obras tiveram início em 30 de abril de 1975 e, com os seguidos cortes nos projetos do II PND, a ferrovia virou um dos principais alvos do contingenciamento de verbas. O ministro dos Transportes prometeu em julho

<sup>385</sup> SINICON. *Dois Brasis: o que a infraestrutura está mudando*. op. cit. p. 113-124.

<sup>386</sup> QUINTELLA, Wilson. Cap. 12 – A maior do mundo – Itaipu. In: *Memórias... op. cit.* p. 285-293.

<sup>387</sup> LIMA, Ivone Therezinha Carletto de. *Itaipu*. op. cit. p. 196-252.

<sup>388</sup> LIMA, Ivone Therezinha Carletto de. *Itaipu*. op. cit. p. 299-352.

<sup>389</sup> LIMA, I. T. C. de. *Itaipu*. op. cit. p. 196-252; SCHILLING, Paulo R. *O Expansionismo... op. cit.* p. 201-266.

<sup>390</sup> Desde os anos 80, por exemplo, CC e MJ prestaram consultoria ao governo chinês para a construção da usina de Três Gargantas. *Informe Sinicon*. Edição nº 10, ano I.

<sup>391</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1981, nº 162.

<sup>392</sup> Revista *O Empreiteiro*, nº 87; SICEPOT-MG. *Ruma... op. cit.* p. 132-7; PRADO, L. S. *Transportes... op. cit.* p. 81-94.

de 1975 que a ferrovia estaria entregue em meados de 1978, porém já em setembro, houve revisão do prazo, o que se repetiu em julho de 1976, com a promessa de que a obra seria entregue em 1979. Posteriormente, a entrega foi adiada para 1982, 1983, 1985, 1986 e 1987, os trabalhos foram paralisados e continuados com diferentes intensidades, até que, no início de 1984, o governo anunciou que a obra não tinha mais prazo. Com as dificuldades para custeá-la, foram feitas mudanças no traçado e revisão na propulsão, que passou a combinar eletricidade com diesel. A obra foi criticada no parlamento e na imprensa, e a manchete do *Jornal do Brasil* de 19 de fevereiro de 1984 afirmava: "Ferrovia do Aço já representa 2% da dívida externa".<sup>393</sup> No governo Figueiredo, dirigentes da RFF foram demitidos ao criticar a via, afirmando que o melhor seria duplicar e eletrificar a linha do centro da Central do Brasil, que fazia percurso similar.<sup>394</sup>

Quadro 4.10 – As construtoras da Ferrovia do Aço

Empreiteira responsável	Valor do contrato do trecho
Camargo Corrêa	Cr\$ 1,391 bilhão
Andrade Gutierrez	Cr\$ 1,098 bilhão
CR Almeida	Cr\$ 1,055 bilhão
CBPO	Cr\$ 750 milhões
Rabello	Cr\$ 723 milhões
Velloso e Camargo	Cr\$ 389 + 269 milhões (total de Cr\$ 658 mi)
Cetenco	Cr\$ 549 milhões
A. Vieira	Cr\$ 293 + 88 milhões (total de Cr\$ 379 mi)
Queiroz Galvão	Cr\$ 325,9 milhões
Emec	Cr\$ 190 + 127 milhões (total de Cr\$ 317 mi)
Mendes Júnior	Cr\$ 163 + 146 milhões (total de Cr\$ 309 mi)
Sotege	Cr\$ 297,7 milhões
Embasa	Cr\$ 207 milhões
Braseu	Cr\$ 163 milhões
Tuniollo Busnello	Cr\$ 161 milhões
Ferreira Guedes	Cr\$ 151 milhões
Ecisa	Cr\$ 141 milhões
Rodoférrea	Cr\$ 141 milhões
Helena Fonseca	Cr\$ 112 milhões
Beter	Cr\$ 108 milhões
Paranapanema	Cr\$ 99 milhões
Sergen	Cr\$ 94 milhões
Ecel	Cr\$ 90 milhões
Tratex	Cr\$ 78 milhões
Servix	Cr\$ 60 milhões

Fonte: Revista *O Empreiteiro*. Edição de abril de 1975, nº 87.

Em 1985, a empresa de mineração e logística MBR propôs ao Ministério dos Transportes concluir o trecho entre Minas e o Rio em condições simplificadas, a cargo da própria empresa, que assim teria descontos no seu uso. A proposta foi aceita e, em 1989, 320 km da ferrovia do Aço foram entregues, com trajeto alterado, uso de combustível associado à eletricidade e abandono de obras de arte previstas no projeto original. A MBR teve isenções para transporte de minério na via e, ao invés de levá-lo para a CSN e Cosipa, exportava-o pelos portos do Rio. Assim, a ferrovia que deveria servir para incrementar a integração dos centros produtores de minério de ferro e aço nacionais se tornou uma via para exportação de produto primário para o mercado internacional. Do custo inicial de US\$ 1,4 bi, foram gastos US\$ 3 bilhões, dos quais apenas US\$ 130 milhões pela MBR, para que fosse entregue uma ferrovia menor que a projetada, sem os padrões técnicos previstos. O prazo de mil dias se transformou em 5 mil, várias obras de arte foram mantidas pela metade e equipamentos ferroviários foram deixados sem uso em galpões da RFF.<sup>395</sup>

Apesar das críticas, empresários do ramo ferroviário eram favoráveis à via, ao contrário de outros projetos do regime. Um deles, colocado publicamente pela primeira vez no governo Geisel, foi o do Trem de Alta Velocidade (TAV) ligando Rio a São Paulo, criticado pelo empresariado do setor por incluir participação estrangeira no financiamento, tecnologia e implementação, sem espaço para as empresas domésticas. A revista *O Empreiteiro* fez coro no editorial "O mito do trem-bala (ou a atração das obras monumentais)".<sup>396</sup> O ministro Dirceu Nogueira apresentou projeto japonês ao presidente Geisel, mas esse adiou os planos em função dos cortes estatais. O projeto, orçado em US\$ 3,5 a 6 bilhões, foi a licitação no governo Sarney, com vitória do empresário saudita Gaith Pharaon, condenado na justiça dos Estados Unidos, e que, associado a empresários brasileiros, não levou a obra adiante.<sup>397</sup>

O trem-bala é representativo da continuidade dos interesses relacionados à construção ferroviária no período Sarney, que também criou novos projetos no setor. A ferrovia Norte-Sul era igualmente marcada pela grandiosidade, polêmica, irregularidades, alto custo e presença de interesses de empreiteiros, fornecedores e credores. O projeto de 1.500 km foi apresentado em 1986 pelo ministro José Reinaldo Távares, ligando os portos de Açailândia e Imperatriz, no Maranhão, às cidades de Anápolis e Luziânia, em Goiás, e ficava a cargo da estatal Valec. A obra era justificada pela possibilidade de exportação de produtos agrícolas pela via, mas especialistas alegavam que apenas 10% das terras da região eram adequadas para a agricultura e que havia alternativas fluviais.<sup>398</sup> Apesar das dificuldades para a sua exploração econômica, o projeto possibilitou negócios de comercialização de terras, inclusive de agentes relacionados ao presidente da República e ao ministro da Agricultura, Íris Resende, cuja pasta ficou incumbida da colonização ao longo da via. O jornalista Jânio de Freitas denunciou a combinação dos lances da concorrência pelas empreiteiras nos classificados da *Folha de S. Paulo*, o que levou à nova licitação, com propostas com metade do valor original, além de CPI sobre o tema. Apenas um pequeno

<sup>395</sup> SICEPOT-MG. *Rumo ao Futuro*. op. cit. p. 31-163.

<sup>396</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1978, nº 128.

<sup>397</sup> PRADO, Lafayette Salviano. "Outras ferrovias". In: *Transportes... op. cit.* p. 119-138.

<sup>398</sup> PRADO, Lafayette Salviano. "Ferrovia Norte-Sul". In: *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 97-116.

<sup>393</sup> Apud PRADO, Lafayette Salviano. "Ferrovia do Aço". In: *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 84.

<sup>394</sup> PRADO, Lafayette Salviano. "Ferrovia do Aço". In: *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 81-94.

trecho da obra foi entregue em 1989, após turnos de 24 horas de trabalho, ao contrário da previsão de entrega de toda a via nesse ano.<sup>399</sup>

Outros projetos do período foram a Ferrovia da Produção, no Paraná, e a Ferrovia Leste-Oeste (Feronorte), de Olacyr de Moraes, e elogiada por Geisel, que encontrou problemas, sendo também marcada pela grandiosidade e polêmica. O que aproxima esses projetos é a confluência de interesses de empreiteiros, proprietários de terrenos, firmas estrangeiras de equipamentos ferroviários e credores europeus, como o Deutsche Bank, que financiou a ferrovia Norte-Sul. Associados a esses outros empresários, os empreiteiros se ajustavam às novas configurações da economia internacional e nacional para explorar uma nova área de investimentos, que exigia mais serviços de engenharia que as rodovias, podendo prover ganhos maiores. Apesar das críticas, muitos desses projetos voltaram com força nos anos 90 e 2000, atendendo interesses dos empreiteiros e renovando polêmicas.<sup>400</sup>

### “Eu acho bauxita por lá”<sup>401</sup> – O projeto mineral grande Carajás

Se a ditadura foi período de avanço da economia industrial brasileira, com implementação de um parque amplo e diversificado e centralidade na acumulação de capitais no setor secundário da economia, voltado para o mercado interno, foram semeados no período novos projetos de produção agropecuária e mineral para exportação, que se consolidaram nas décadas de 1990 e 2000. Incentivos à produção de soja, carne e de cana-de-açúcar marcaram a década de 1970, e o mesmo se pode dizer dos minerais, cuja produção foi impulsionada na última década do regime. O aumento da produção e exportação desses itens se deu com novos investimentos na produção em Minas e com descobertas no Pará.

No início dos anos 70, após demonstração de interesse de mineradoras estrangeiras, o governo federal pesquisou o território da Amazônica e encontrou jazidas de ferro, níquel, manganês, cobre, estanho, ouro e bauxita. Nos marcos do II PND, o MME criou o Projeto Grande Carajás, voltado para explorar esses minerais, assegurando a autossuficiência e possibilitando a exportação, o que geraria divisas para o pagamento da dívida externa. Com isso, o projeto figurou como de alta prioridade estatal, ficou isento de cortes e, no governo Figueiredo, Delfim assegurou a sua continuidade. Posteriormente, o ex-ministro considerou o Carajás a segunda realização mais importante do “regime autoritário”, depois de Itaipu.<sup>402</sup>

Com os interesses dos grupos estrangeiros, a orientação do governo foi estabelecer associação entre companhias domésticas, privadas e estatais, com internacionais para explorar os minerais da região. Foram criados projetos para exploração e processamento de minerais, e o governo implementaria a infraestrutura de transporte e energia, através da estrada de ferro Carajás e da usina de Tucuruí, que provia eletricidade aos parques produtivos eletrointensivos. Além do minério de ferro, em parcerias da Vale (sempre majoritária) com grupos estrangeiros, houve produção de bauxita, alumina e alumínio,

<sup>399</sup> PRADO, Lafayette Salviano. “Ferrovia Norte-Sul”. In: *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 97-116.

<sup>400</sup> Sobre a continuidade das obras da Norte-Sul no governo Lula, ver *O Globo*. Edição de 22/09/2010, p. 27.

<sup>401</sup> Verso da letra “Bye, bye Brasil”, composta por Chico Buarque e Roberto Menescal em 1979. Ver BUARQUE, Chico. *Letras e Música*. Vol. 1. op. cit. p. 174.

<sup>402</sup> DELFIM Netto, A. “O tempo dos empreendedores”. In: QUINTELLA, W. *Memórias...* op. cit. p. 11-14.

com exploração nos rios da região e processamento em Vila do Conde, São Luís e Recife, como consta no Quadro 4.11.

Quadro 4.11 – Projetos de alumínio previstos para Trombetas/Carajás

Nome	Empresas	Investimento	Local	Início
Albrás	CVRD (51%) e Nalco (japonesa, 49%)	US\$ 1,34 bi	Pará	1984
Alune	VAW (alemã) e outros	(1/3 de Albrás)	Recife	1985
Alunorte	CVRD (60,8%) e Nalco (39,2%)	US\$ 580 mi	Pará	1984
CBA	Votorantim	US\$ 650 mi	Pará	1985
Alumar	Alcoa, Billington (Shell) e CC (36%)	US\$ 1 bi	São Luís	1984
Trombeta	Mineração Rio do Norte	—	Pará	1984

Fonte: Revista *O Empreiteiro*. Edições nº 165 e 182; *Informe Sinicon*. Edição nº 21, ano I.

Firmas nacionais se juntaram às estrangeiras, e a Camargo Corrêa se associou à *Alluminium Company of America* (Alcoa) e à Billington Metais (subsidiária da Shell) no Projeto de Alumínio do Maranhão (Alumar), para produção de alumina e alumínio em São Luís. A Andrade Gutierrez e a Brasilinvest também fizeram investimentos minerais na região.<sup>403</sup>

Além de participarem da exploração dos minerais, as empreiteiras atuavam com as obras de infraestrutura. A CVRD contratou serviços às construtoras, como a ferrovia de Carajás, com 890 km e custo de US\$ 2,6 bi, ligando a região produtora de minério, no Sul do Pará, ao porto de Itaqui, no Maranhão. A escolha pela construção da ferrovia mereceu críticas do Clube de Engenharia, que afirmou sair o transporte por rios por aproximadamente metade do preço.<sup>404</sup> A estrada de ferro passava pela bacia amazônica, demandando 62 pontes e viadutos, e as obras ficaram com Andrade Gutierrez, Odebrecht e Queiroz Galvão. Os projetos locais incluíam outras obras, como a infraestrutura de minas, construção e ampliação de portos e montagem de fábricas de alumínio e unidades de processamento dos minérios.<sup>405</sup>

As obras, em um cenário de mercado em crise, geraram conflitos entre empreiteiras. Além da ferrovia, outro empreendimento cobiçado era a hidrelétrica de Tucuruí, que, com seus 8 mil MW de potência final, forneceria energia ao complexo mineral-industrial. Na concorrência, a Camargo Corrêa venceu a Mendes Júnior, reduzindo o preço da proposta e fazendo aditivos posteriores. Segundo Wilson Quintella, foram duros os embates na diretoria da Eletronorte e, em um deles, um engenheiro da estatal teria dito: “A proposta da Mendes Júnior adota esse cimento de conchas, cujo preço é muito mais barato que o Portland proposto por vocês, e a Eletronorte está disposta a correr esse risco”. O diretor da CC argumentou que o cimento mais caro provia maior segurança, no que o diretor da estatal teria retrucado: “Sei como uma empreiteira age, e nessa altura vocês já devem ter comprado até o contínuo da Eletronorte para lhes dar uma cópia das propostas concorrentes”.<sup>406</sup> Independentemente da veracidade do diálogo, a disputa teve continuidade. Em 1984, em reunião do Conselho Interministerial do

<sup>403</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1981, nº 165.

<sup>404</sup> Ver HONORATO, Cezar (org.). *O Clube de Engenharia...* op. cit. p. 101-116.

<sup>405</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nº 94, 101, 13, 129, 138, 149, 175, 182 e 192.

<sup>406</sup> QUINTELLA, Wilson. Cap. 17 – A última mega-usina – Tucuruí. In: *Memórias...* op. cit. p. 373-397.

Projeto Grande Carajás, o ministro dos Transportes, Cloraldino Severo, impôs obstáculo à participação da CC nos empreendimentos de alumínio na região, no que foi acompanhado pelo ministro de Indústria e Comércio, João Camilo Penna. Ambos os ministros eram mineiros e ligados ao grupo da MJ, sendo o primeiro através do DNER e o segundo, pela Cemig. Severo criticou os incentivos fiscais ao projeto concedidos pelo titular do Planejamento, Delfim — próximo à CC —, que previa que, dos US\$ 235 milhões a serem gastos na expansão da produção, 80% viriam de isenções fiscais. João Camilo Penna atacou a desobrigação definida por Delfim de que o grupo tivesse de exportar ao menos 50% da produção em prazo de 10 anos, conforme estabelecido anteriormente. A questão foi levada a Delfim e Figueiredo, e a decisão final foi pela manutenção dos incentivos, desde que fosse cumprida a meta de exportação de 50% da produção.<sup>407</sup>

O projeto Carajás é representativo de como as grandes empreiteiras brasileiras, ao final do regime, diversificaram suas atividades para manter seu poder na economia brasileira, em um cenário de menos obras de grande porte e novas fronteiras para expansão do capital. Com a participação em projetos como os minerais, as construtoras ramificaram suas atividades, ampliando sua participação na economia e mantendo o poder político alcançado na ditadura.

#### ***Sob a ditadura do BNH – Projetos de habitação e saneamento***

De todas as agências da sociedade política que atendiam aos empreiteiros, a que mais representava a ditadura era o BNH. Fundado em 1964 e liquidado em 1986, o banco também criou suas “estranhas catedrais”, geralmente conjuntos habitacionais que serviam bem ao propósito de gerar serviços às construtoras, mas que eram moradias altamente precárias e até praticamente inabitáveis. Voltado para empregar força de trabalho não qualificada e servir de contraponto à política de repressão e arrocho salarial, o BNH concentrava grande volume de recursos. Apesar de mais voltado para o empresariado da construção imobiliária urbana, sua reorientação para obras de infraestrutura e a ampliação dos investimentos em moradia popular nos anos 70 atenderam em grande medida os empresários da construção pesada.<sup>408</sup>

Nos anos 30 e 40, os conjuntos dos IAPs e da FCP para as classes populares tiveram elogios dos moradores, que destacavam sua qualidade. Na Guanabara do início dos anos 60, um novo padrão de moradia popular foi implantado, subordinado à Secretaria de Serviço Social de Sandra Cavalcanti. Com as remoções das favelas da região nuclear do Rio, grandes conjuntos habitacionais (Vila Kennedy, Vila Aliança, Vila Esperança e Cidade de Deus) foram feitos em regiões afastadas do centro, sem serviços públicos, acesso a transporte, educação ou infraestrutura básica de água, luz e esgoto. As casas tinham modelo uniforme, e moradores de Vila Kennedy relatam que até as fechaduras das casas eram as mesmas, causando confusões entre vizinhos.<sup>409</sup> Esse modelo inspirou o BNH após 1964, que teve foco inicial em construções populares, mas logo foi

desviado para os estratos médios e superiores da sociedade. No governo Geisel, e de maneira mais contundente no período Figueiredo, a construção de habitações populares foi retomada, com projetos ambiciosos e agregação das atividades da construção pesada. Com Andreazza no Ministério do Interior e o projeto de 6 milhões de casas até 1985, empreiteiras atuaram vigorosamente junto ao BNH.<sup>410</sup>

A qualidade das moradias se precarizou mais, e para que as metas se cumprissem, foram adquiridos terrenos baratos em regiões longínquas dos centros urbanos, onde se instalaram grandes conjuntos habitacionais. Moradores de conjunto do BNH em Fazenda Botafogo, no Rio, se queixavam de que as casas tinham telhado de amianto, que retém o calor e é cancerígeno. As unidades possuíam pé-direito de 2,2 metros e tamanho de apenas 35 a 44 metros quadrados, sendo as paredes feitas sem reboco e com pintura diretamente no tijolo. Além disso, inexistiam equipamentos coletivos, como praças, escolas, creches e postos de saúde. Nesse período, consolidou-se o padrão de prédios do BNH com plantas em formato de ‘H’, que demandavam serviços de modificação da topografia do terreno feitos por empreiteiras. Apesar da precariedade das unidades construídas e das medidas tomadas para reduzir custos, elementos do modelo foram reproduzidos em projetos posteriores.<sup>411</sup>

O BNH não desenvolveu apenas atividades na construção habitacional e, desde o início da década de 1970, atendia aos empreiteiros financiando obras de infraestrutura urbana e saneamento. Segundo o urbanista Wilson Jorge: “O setor de saneamento urbano mostrou-se um excelente negócio para as grandes empreiteiras (leia-se subsector de construção pesada), dentro do sistema montado para financiar e gerir a política de saneamento”.<sup>412</sup> A criação do Planasa, em 1971, foi marco dessa reorientação, com uma política pautada na adoção de tarifas realistas, que garantiam a viabilidade econômico-financeira do sistema. A criação do SFS incentivou a formação de companhias estaduais de saneamento, dentre as quais a Sabesp, que recebeu a maior parcela das suas verbas, sendo que só a região metropolitana de São Paulo absorveu 77,4% dos investimentos nacionais no setor entre 1973 e 1984. Esses recursos permitiram a encomenda de projetos a grandes empreiteiras, como a Camargo Corrêa, que utilizou os “tatuções”, usados no metrô e então ociosos, e outros equipamentos sofisticados nas obras do sistema adutor da grande São Paulo e na maior unidade de tratamento de esgoto contínua do mundo, em Barueri.<sup>413</sup> O Sistema de Abastecimento da Grande São Paulo (Sanegran) era tido como uma obra do “Brasil Grande”, e a estação de Barueri era criticada pela população vizinha, que a acusava de beneficiar os investimentos imobiliários da Brascan, tal como ocorrera no Rio com o sistema Guandu e com a autoestrada Lagoa-Barra.<sup>414</sup>

<sup>410</sup> TRINDADE, Claudia Peçanha. *Entre a Favela e o Conjunto Habitacional*. op. cit. p. 15-53.

<sup>411</sup> Como o Minha Casa Minha Vida, ver *O Globo*. Série “Vidas em Blocos”, dias 11, 12 e 15 de maio de 2011.

<sup>412</sup> JORGE, Wilson Edson. *A Política Nacional de Saneamento Pós-64*. op. cit. p. 7.

<sup>413</sup> Wilson Jorge explica os investimentos em saneamento no período pela lucratividade das obras e afirma que as empreiteiras foram as maiores beneficiárias da política. Em *A Política Nacional...* op. cit. p. 209-238.

<sup>414</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 116, 142, 150 e 195.

<sup>407</sup> *Informe Sinicon*. Edições nºs 8, 18, 20 e 21, ano I.

<sup>408</sup> Para um trabalho sobre o BNH, ver FONTES, Virgínia. *Rupturas e Continuidades...* op. cit.

<sup>409</sup> Ver LOBO, Eulália. *Rio de Janeiro Operário*. op. cit. p. 393-438; *O Globo*. Edição de 10 de maio de 2011.

Ainda nos anos 1970, o BNH financiou as obras do emissário de Ipanema, administradas pela Empresa de Saneamento de Águas da Guanabara (Esag), que deu origem à Cedae após a fusão. O projeto previa o quinto maior emissário submarino do mundo, em concreto protendido, que despejaria o esgoto da Zona Sul e do centro em alto-mar, sendo justificada como medida de “despoluição das águas oceânicas” e incremento do turismo e da frequência nas praias de Copacabana e Ipanema. Deveria ser acompanhada de uma Estação de Tratamento de Esgoto (ETE), que não foi construída, o que fez com que, após sua conclusão, o esgoto fosse despejado *in natura* a cerca de 4,5 km do litoral de Ipanema. As obras tiveram problemas, e a paulista Constran perdeu o contrato em 1969, sendo o empreendimento finalizado pela empreiteira Bahia, com o auxílio de firmas estrangeiras. Outros emissários submarinos de aço e plástico foram feitos em Salvador, Santos, Manaus e Espírito Santo.<sup>415</sup> Outra obra de saneamento no Rio era o túnel extravasor, voltado para resolver alagamentos em regiões da cidade, captando águas dos rios da Tijuca e despejando-as na costa do Vidigal. Apesar do apoio do Clube de Engenharia, a obra foi interrompida por falta de verba.<sup>416</sup>

Mesmo com as críticas às macro-obras da ditadura, o ministro Andreazza propôs no início dos anos 80 o Projeto Nordeste, ou Nordestão, prevendo US\$ 12 bilhões de investimentos no semiárido nordestino, com a transposição das águas do rio São Francisco e recursos do Bird. Essa “estranha catedral” aproximava interesses de empreiteiros, credores estrangeiros e proprietários de terras na região, porém, devido a conflitos políticos e limitações nos recursos, o projeto submergiu, sendo reconduzido parcialmente nos anos 2000.<sup>417</sup>

Tendo como atribuição a implementação de moradias populares para as classes subalternas, o BNH acabou reconduzido para a função de financiador de grandes projetos de engenharia, o que se explica, ao menos em parte, pela organização e poder das empreiteiras, que conseguiram deslocar parte das funções do banco para o financiamento da infraestrutura urbana e grandes conjuntos habitacionais que demandavam serviços de construção pesada.

As “estranhas catedrais” não devem ser entendidas como feitos megalomânicos de líderes políticos ambiciosos, ou devaneio de uma ditadura empenhada em sonhos espetaculares de país potência. Parecem ter sido mais a expressão do poder e dos interesses dos empreiteiros de obras públicas – organizados em aparelhos que elaboravam alguns desses projetos –, e de outros agentes, no próprio pacto político da ditadura, sendo essas obras uma fonte de lucro e acumulação de capitais para esses e outros empresários. Longe de serem recursos públicos “jogados fora” ou a construção de “pirâmides” sem funcionalidade, esses projetos permitiram a transferência de recursos públicos para os empresários envolvidos, em especial os empreiteiros, que viram com eles o incremento de seu poder econômico, técnico e político. Com essa captação do fundo público, tais empresas se capacitaram a ter significativo papel na economia e no Estado brasileiro durante e após a transição política.

<sup>415</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edições nº 81, 104 e 111.

<sup>416</sup> Jornal *O Globo*. Edição de 22 de agosto de 2011.

<sup>417</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1984, nº 202.

## “Tenebrosas transações”<sup>418</sup> – Empreiteiros e denúncias de corrupção na ditadura

Por trás de toda grande fortuna há um crime.<sup>419</sup>

O setor de obras públicas é área privilegiada de acusações de ilegalidades cometidas por agentes estatais e por empresários. Durante o regime político atual, “escândalos” públicos envolvendo empreiteiras e verbas públicas são recorrentemente expostos pela mídia. Já na ditadura, principalmente nos anos mais fechados, foram vistas poucas acusações contra impropriedades cometidas por construtoras, o que evidencia obviamente não o menor número de casos, mas o amordaçamento dos mecanismos de fiscalização e divulgação das irregularidades, que, crê-se, eram até mais frequentes. Com o início da abertura, as vitórias da oposição política após 1974 e a retomada paulatina das atividades de mecanismos fiscalizadores, como o TCU, a imprensa e o Judiciário, as denúncias se superpuseram, relacionando-se aos conflitos políticos e empresariais em jogo.

O que verificamos analisando os diferentes casos e tipos de irregularidades envolvendo empreiteiros é que essas práticas podem ser entendidas não como um desvio anômalo, mas traço característico e estrutural da própria dinâmica do setor, inserido na lógica da acumulação de capital. O uso de mecanismos ilícitos é calculado pelos empresários do setor na rentabilidade ou não de seu uso, sendo seu uso objeto de contabilidade empresarial. Nesse sentido, os assim denunciados casos de “corrupção” podem ser compreendidos por três razões básicas: como mecanismo de maximização dos lucros e obtenção de maiores ganhos a partir de uma obra específica; como repartição da mais-valia gerada pelo trabalho dentro da empresa, com transferência de cota-parte do lucro para não acionistas da firma realizadora da obra, geralmente agentes do aparelho estatal; como forma de concorrência, ou prática monopolista ou oligopolista por parte das empresas.<sup>420</sup> Esses diferentes motivos para as ilegalidades algumas vezes se mostram isolados e, em muitos outros, relacionados em mesmo “escândalo”. A forma como isso procede ficará mais clara quando analisarmos os casos concretos de uso irregular dos recursos públicos voltados para as obras.

### *Irregularidades em obras públicas e maximização das taxas de lucro*

Como empresas capitalistas privadas, as construtoras tinham como objetivo principal a geração de lucro, de preferência com as mais altas taxas possíveis, e o setor era conhecido por garantir largas margens de ganho para os empresários que nela investiam. Vários mecanismos eram utilizados pelas empreiteiras para isso, sendo um deles, como vimos, a economia com capital variável, pagando os menores salários possíveis para os operários, e a economia em capital constante, como máquinas, instalações e serviços básicos para os trabalhadores dos canteiros. Alguns desses mecanismos eram

<sup>418</sup> Expressão cunhada na letra “Vai passar”, composta por Chico Buarque e Francis Hime em 1984. Ver BUARQUE, Chico. *Letras e Canções*. Vol. 1. *op. cit.* p. 221.

<sup>419</sup> BALZAC, Honoré de. Citado por PUZO, Mario. *O Poderoso Chefe*. Rio de Janeiro: Record, 1969. p. 10.

<sup>420</sup> Explicação diferente da nossa, vinculando as práticas de corrupção à manutenção da lógica pessoal e das relações pessoais no Estado, é dada por BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

ilegais, mas outras irregularidades eram cometidas no trato com o órgão contratante. Um empresário do setor explica isso de maneira clara:

Existem duas posições fundamentais e regras básicas. O bom empreiteiro é aquele que faz duas coisas: primeiro, cria a obra. Você criando a obra, ela é sua ao nascer; a concorrência é outro papo. E funciona em 90% dos casos. Isso é a primeira regra. A segunda regra, é a seguinte — essa já é numa fase posterior — bom empreiteiro é aquele que a transforma num bom negócio. Porque contrato de obra, qualquer um tem. Fazer desse contrato um bom negócio, esse é o bom empreiteiro. Porque não tem nenhum contrato que termine como começou. Não tem um.<sup>421</sup>

O relato do empreiteiro anônimo entrevistado pelo pesquisador Galeno Tinoco Ferraz Filho apresenta uma visão de dentro do mercado de obras públicas, mostrando como muitas vezes o empreiteiro cria a obra, cria sua “necessidade”, e também tem que fazê-la lucrativa. Na sequência da entrevista, ele explica isso em um caso específico:

A CR Almeida entrou, numa determinada concorrência, com um preço da ordem de sete bilhões. A Mendes entrou com sete bilhões e meio, a Cetenco entrou com sete bilhões. A Camargo ganhou a concorrência com quatro bilhões. A preços iniciais da obra, porque você para ter uma referência utiliza os preços iniciais. O contrato inicial da Camargo era quatro bilhões. Entretanto, entre outras coisas a Camargo conseguiu botar lá dentro uma eclusa de trezentos milhões de dólares. Essa foi aquela segunda etapa que eu falei. Do transformar um contrato em um bom negócio. O contrato ele pegou por um preço que o levaria à falência. Não dava para perder três bilhões de cruzeiros. Depois então que já pegara esse contrato, mudou e incluiu a eclusa.<sup>422</sup>

A obra referida é a hidrelétrica de Tucuruí, cuja concorrência ocorreu em meados dos anos 70 e gerou conflito com a Mendes Júnior, que reclamou do resultado. Depois de obtida a obra, a CC conseguiu aditivos, tornando-a mais cara e lucrativa para a construtora. Wilson Quintella assim justifica essa e outras ações similares da empreiteira: “A Camargo Corrêa tinha a fama de sempre apresentar uma conta nova no curso das obras, como maneira de ganhar mais dinheiro. Estávamos, porém, em busca de melhores soluções”.<sup>423</sup> O empreiteiro tenta aí mascarar a intenção de ampliar as margens de ganho durante o desenvolvimento da obra.

Outro exemplo é dado por Hermano César Jordão Freire, da carioca Esusa:

Recentemente, houve aqui no Rio uma concorrência, a maior havida este ano, em que a firma ganhadora entrou com uma redução de 42% sobre o valor do orçamento oficial. Qualquer observador atento tira

<sup>421</sup> Entrevista anônima. Apud FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização...* op. cit. p. 31-109.

<sup>422</sup> Entrevista anônima. Apud FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização...* op. cit. p. 31-109.

<sup>423</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 15-24.

conclusões óbvias: ou a empresa não vai dar conta do recado, pois é impossível realizar uma obra de concreto obtendo economia no montante de 42%, ou ela vai conseguir mudar a regra no meio do jogo.<sup>424</sup>

Não conseguimos identificar a obra referida, mas o modelo repete os termos de Tucuruí.

O que ocorreu nesses casos foi um tipo de irregularidade comum para tornar a obra mais rentável, o uso de aditivos ao contrato. No período JK, foram comuns as denúncias de uso de serviços não existentes nas obras do DNER, como a necessidade de equipamentos especiais não usados e a indicação de rochas e obstáculos inexistentes na região da rodovia, elevando os valores pagos aos empresários.<sup>425</sup> Na usina de Angra, houve acusações de que serviços adicionais davam maiores possibilidades de lucros à Odebrecht.<sup>426</sup> Marilena Chaves destaca lacunas nas concorrências e alterações na execução das obras, o que pode ser fonte de ganho extra para as empresas, assim como os “erros” de projeto.<sup>427</sup> Outro mecanismo, muito usado após a abertura, é o atraso proposital da obra, para que muitos serviços fiquem para o final do seu “tempo político”, levando o administrador a liberar verbas extras para entregá-la no prazo, o que pode virar uma fonte a mais de ganho para a empreiteira.<sup>428</sup>

Esses são casos que ilustram como as empreiteiras usam formas legais e ilegais para elevar suas taxas de ganhos nas obras. Elas acessam também seus contatos políticos e muitas vezes pagam parte de seus ganhos para agentes que cumprem funções no aparelho de Estado, o que configura outro tipo de irregularidade envolvendo empreiteiras.

### *Irregularidades envolvendo obras públicas e divisão da mais-valia*

A indústria de construção pesada comumente tem parte do sobretrabalho gerado retido não apenas pelos proprietários das empresas. Parte do lucro obtido na obra é comumente repassada para agentes do setor público e privado que se esforçaram por viabilizá-la ou torná-la mais célere e rentável. Isso acontece não só por ação de agentes públicos, mas também de empresas de projetos e consultoria que podem vender detalhes do projeto para a empreiteira interessada, ou deixar lacunas a serem preenchidas por verbas adicionais, no que Lafayette Prado chamou de “relação espúria entre consultoras, construtoras e fornecedoras”.<sup>429</sup>

A associação mais comum, no entanto, é com figuras que cumprem funções em agências da sociedade política ou elementos intermediários. Samuel Wainer relata como ele, na função de jornalista, intermediava pagamentos irregulares de empreiteiros a agentes do poder público, como o presidente Goulart, e cita como Chateaubriand recebia dinheiro de empreiteiros para cobrar de governantes certas obras para empreiteiras específicas. Já na ditadura, David Nasser e outros repórteres são citados como agentes da imprensa que exerceram essa função. No caso, recursos públicos voltados para o pagamento

<sup>424</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de outubro de 1979, nº 141.

<sup>425</sup> FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização...* op. cit. p. 31-109.

<sup>426</sup> BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *O Negócio do Século*. op. cit. p. 72-107.

<sup>427</sup> CHAVES, Marilena. *Indústria da Construção no Brasil*. op. cit. p. 29-77.

<sup>428</sup> Entrevista com o engenheiro Carlos Freire Machado, realizada em 18 de maio de 2010.

<sup>429</sup> PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 221-232.

das obras ficavam com agentes que não eram empregados ou empregadores das empreiteiras em uma remuneração desviada a intermediários. O mecanismo servia para tornar a obra mais cara e elevar o montante de mais-valia, já que, com esses gastos extras, o empreiteiro buscava obter ganhos maiores nos trabalhos contratados, tentando ao menos manter sua margem de lucro.

Houve outros casos denunciados de pagamentos a intermediários ou funcionários públicos, sendo que Henrique Guedes relata várias situações de propinas em seu livro.<sup>430</sup> No BNH, eram recorrentes os “escândalos” de corrupção passiva de seus funcionários e havia relatos de que comissões no órgão eram de 30%. Nessa mesma linha, o governador do Paraná, Leon Pires, foi deposto na ditadura por ser gravado pelo empreiteiro Cecílio Rego de Almeida (CR Almeida) extorquindo-lhe US\$ 1 milhão.<sup>431</sup> No caso, o empreiteiro provavelmente fez a denúncia por não concordar com o valor da comissão, tido possivelmente como alto demais.

Já na transição para o regime representativo, o governador do Espírito Santo, Gerson Camata, foi acusado por um ex-assessor de receber propina da Odebrecht, ao viabilizar a construção e a administração da cobrança de pedágio da ponte entre Vitória e Vila Velha pela empreiteira.<sup>432</sup> O caso é emblemático por mostrar como, aparentemente, os mecanismos de remuneração de agentes do poder público por empreiteiros foram reinventados com as políticas neoliberais e a administração privada de serviços públicos.

Para além dos limites da ditadura, a Odebrecht se envolveu com irregularidades no governo Collor. Em 1992, Emílio Odebrecht deu a primeira entrevista de sua vida para um jornal, tentando explicar a atuação da companhia diante das acusações:

Jornal do Brasil – As acusações contra a Odebrecht falam de suborno. O ex-ministro Antonio Rogério Magri teria sido subornado pela Odebrecht, o governo do Acre também teria sido subornado para que sua empresa conseguisse a obra. O senhor já subornou alguém?

Emílio Odebrecht – Essa é a pergunta que... primeiro vamos analisar o que é subornar...<sup>433</sup>

Trata-se também de caso de remuneração de figuras do aparelho estatal por uma construtora. Ao longo da entrevista, o empresário acabou explicando os métodos de sua empresa:

Então, o que é hoje a corrupção nesse país? Eu acho que a sociedade toda é corrompida e ela corrompe. Hoje para o sujeito resolver alguma coisa, para sair de uma fila do INPS, encontra os seus artificios de amizade, de um presente ou de um favor. Isso é considerado um processo de suborno. O suborno não é um problema de valor, é a relação estabelecida.<sup>434</sup>

<sup>430</sup> GUEDES, Henrique. *Histórias de Empreiteiros*. op. cit. p. 191-200.

<sup>431</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. op. cit. p. 153-174. O caso envolveu o SNI.

<sup>432</sup> *O Globo*. Edição de 19 de abril de 2009, p. 3-4. Reportagem “Confissões de um caixa dois”.

<sup>433</sup> *Jornal do Brasil*. Edição de 24 de maio de 1992 apud CAMARGOS, R. C. M. *Estado e...* op. cit. p. 60.

<sup>434</sup> *Jornal do Brasil*. Edição de 24 de maio de 1992 apud CAMARGOS, R. C. M. *Estado e...* op. cit. p. 60.

Odebrecht justificou as ações de seu grupo empresarial, explicando que era essa a forma como as coisas funcionavam. Em seguida, assumiu que agia para que um determinado “processo [não] durma na mesa”, afirmando que

[S]e for preciso a gente banca o funcionário para levar de um andar para o outro e assim por diante [...]

JB – Tem que batalhar para as coisas andarem...

Emílio Odebrecht – É verdade. Infelizmente é verdade. O que mais impressiona é que fazemos tudo isso no exterior e não tem problema. Tudo que fazemos no Brasil fazemos no exterior.<sup>435</sup>

O empresário admite a prática desses métodos fora do Brasil. Em seguida, Odebrecht mostrou como designa o agente no governo que ajuda no andamento das obras da empresa:

Jornal do Brasil – O ex-ministro Magri diz na fita transcrita pela polícia federal que recebeu US\$ 30 mil para fazer as coisas andarem. É assim que funciona no Brasil?

Emílio Odebrecht – Isso é coisa de quem está querendo deformar a ação do “prestador de serviços”.<sup>436</sup>

O trecho mostra como o empresário não só admite que pagou os recursos para o ministro, como o entende como um “prestador de serviços”, explicitando o mecanismo de remuneração de agentes externos à construtora. Nesse período, tal foi o envolvimento da empreiteira com denúncias que Emílio Odebrecht foi convocado a depor em CPI, acusado de irregularidades no BNDES, nas privatizações, esquema PC Farias e até envolvimento no assassinato do governador do Acre. Na ocasião, o empresário se defendeu, alegando, dentre outras coisas, que recebera medalha do Mérito Industrial da Fiesp e que tinha tratos diretos e pessoais com presidentes da África e América do Sul.<sup>437</sup> Esse caso constituiu uma exceção dentre as denúncias de ilegalidade, já que, em oposição à maioria, o “corruptor” – o empresário – foi envolvido nas investigações e incriminações, contra a regra geral de apenas pôr nos holofotes e culpar o “corrupto” – em geral o agente estatal –, com ocultação do corruptor.

De todos os casos de pagamento de propina na ditadura, o mais famoso foi o relatório Saraiwa. Na denúncia, feita pelo coronel Raimundo Saraiva Martins, o então embaixador Delfim Netto foi acusado de receber comissão para intermediar financiamento e fornecimento de equipamentos para a usina de Água Vermelha, feita pela Camargo Corrêa. As irregularidades começaram antes da licitação, com a premeditação pelo ministro da empresa que seria responsável pela obra. Em 1973, o general Figueiredo assim falou a Golbery:

Eu tive uma documentação que eu levei para o presidente há uns meses atrás, do Delfim, de que antes da concorrência, aquela da Água Vermelha, ele afirmava a um grupo francês que queria entrar no

<sup>435</sup> *Jornal do Brasil*. Edição de 24 de maio de 1992 apud CAMARGOS, R. C. M. *Estado e...* op. cit. p. 60.

<sup>436</sup> *Jornal do Brasil*. Edição de 24 de maio de 1992 apud CAMARGOS, R. C. M. *Estado e...* op. cit. p. 60.

<sup>437</sup> ODEBRECHT, Emílio. *A Odebrecht e a Privatização*. op. cit. p. 65-82.

financiamento, de que a firma construtora seria a Camargo Corrêa. Antes da concorrência. Então está aí, na cara. É Camargo Corrêa, é Bradesco, é tudo a mesma panela.<sup>438</sup>

Antes da concorrência da Cesp, o ministro da Fazenda fazia contatos com agentes financeiros e industriais franceses para fornecer crédito e equipamentos para a hidrelétrica. Por essa intermediação, Delfim teria cobrado 6% de comissão, US\$ 6 milhões, o que mostra que a referida cota-parte dos serviços computados como custo final da obra podia ser bastante elevada. Apesar da denúncia de Figueiredo, o caso não foi a público naquele momento e, em 1975, outra transação de Delfim, na condição de embaixador do Brasil na França, gerou conflito em torno dos números do negócio e levou a acusações públicas.

No início de 1976, o adido militar na embaixada brasileira em Paris, Raimundo Saraiva, foi procurado por dois diplomatas da representação. Guy Vasconcellos e Fernando Fontoura afirmaram que desejavam que Saraiva os acompanhasse para uma conversa com Jacques Broissia, diretor do banco *Crédit Commercial de France*, e parente de casamento do presidente da França, Giscard D'Estaing. Broissia seria agraciado com a ordem do Rio Branco e não só deixou de sê-lo, como foi cortado da lista de convidados especiais da embaixada brasileira. O banqueiro relatou aos três irregularidades em negociações francesas com o Brasil e pagamento de comissões ao "grupo Delfim", sendo US\$ 6 milhões por equipamentos de Água Vermelha pagos em conta na Suíça em nome de Delfim e de dois assessores, José Maria Vilar de Queiroz e Carlos Alberto Andrade Pinto. Depois, o banco rejeitou proposta de Delfim de pagamento de US\$ 60 milhões para intermediação de financiamento de equipamentos para Tucuruí, avaliados em US\$ 1 bilhão. Broissia disse não ter relatado o caso antes porque era ano eleitoral no país e ele não queria comprometer D'Estaing. Com essas informações, o coronel preparou o "relatório Saraiva" e o denunciou para advogados, militares e políticos da oposição no Brasil, trazendo-o à tona em 1978 no Congresso.<sup>439</sup>

No início dos anos 80, o assunto veio novamente a público com a CPI da Dívida Externa e Acordo com o FMI. Em um primeiro depoimento, o militar, que trabalhava em uma empresa financeira, não divulgou nada, dando apenas sinais das informações que possuía:

O Relator – V. S.<sup>a</sup> ouviu alguma vez referências a problemas de comissões recebidas pelos brasileiros no caso desse financiamento de Tucuruí e também a respeito de outros financiamentos, como, por exemplo, para a Hidrelétrica de Água Vermelha? V. S.<sup>a</sup> alguma vez ouviu algum tipo de comentário em torno desses assuntos?

O Depoente – Dentro da Embaixada brasileira, eu nunca ouvi esses comentários. Agora, uma vez numa reunião, eu ouvi um cidadão falando num tal de "diz pour cent". Eu não sei ao que ele se referia.

O Relator – Coronel, ao ouvir falar de "Mister dez por cento", V. S.<sup>a</sup> teve alguma idéia, na hora, de quem poderia ser?

O Depoente – Eu não liguei essa expressão a nenhuma pessoa.<sup>440</sup>

<sup>438</sup> Citado por GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. op. cit. p. 273.

<sup>439</sup> GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo*. op. cit. p. 23-78.

<sup>440</sup> GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo*. op. cit. p. 32.

O relator, Sebastião Nery, e outros deputados não conseguiram obter nenhuma informação do coronel nesse interrogatório, já que ele temia represálias à empresa na qual trabalhava.

Dias depois, o coronel Dickson Grael, próximo de Saraiva, foi à CPI e contou o que o ex-adido o havia relatado anteriormente. Houve depoimentos também do ex-ministro Sylvio Frota, que recebera o relatório Saraiva, e do ex-adido militar em Berna, general Etchegoyen, que afirmou as atividades financeiras de brasileiros na Suíça: "comentava-se que um grande número de brasileiros possuíam contas sigilosas em diversos bancos suíços" e que o *Crédit Suisse* "tinha chegado ao requinte de decorar uma sala com motivos folclóricos da Bahia para agradar seus clientes brasileiros".<sup>441</sup> Os assessores de Delfim depuseram na CPI, e José Maria Vilar de Queiroz chamou Saraiva de "pigmeu moral" e Mariza Tupinambá de Oliveira de "mundana".<sup>442</sup> Tupinambá trabalhava no serviço cultural da embaixada e fez a intermediação entre Broissia e os diplomatas da representação, sendo por isso demitida por Delfim. Foi morar em Londres, sob a proteção do embaixador Roberto Campos, onde recebia mesada de £ 700 da Odebrecht, já que ajudou a fazer uma denúncia que recaiu sobre a rival, a CC.<sup>443</sup> O pagamento da NO à ex-funcionária da embaixada indica a intensidade da competição entre as empreiteiras em certas situações.

Em 4 de setembro de 1984, Saraiva foi novamente à CPI e fez depoimento, dessa vez relatando o que sabia. Disse ter feito a denúncia ao ministro Shigeaki Ueki, que afirmou já saber e que os banqueiros franceses não aceitaram a proposta de Delfim em Tucuruí por considerar 6% uma comissão muito elevada. Afirmou ainda que, apesar dos crimes de Delfim de evasão de divisas e corrupção, o embaixador foi preso em Paris, por outro motivo, conforme diálogo que Saraiva manteve com seu colega francês, Pierre Lantenne:

Mas coronel, como é que esse homem é Ministro do Governo? [...] Não, não é por causa desse negócio de relatório Saraiva não, é por causa daquele caso, daquele flagrante, daquele bacanal homossexual em Paris, que a Gendarmerie prendeu o Embaixador, você não sabe o que aconteceu?<sup>444</sup>

Apesar das denúncias, Delfim não foi ao Congresso e limitou-se a dizer que as acusações "não passam de calúnias".<sup>445</sup>

As acusações de militares de ilegalidades e contra o "comportamento moral" do ministro se iniciaram em 1968, quando o general Albuquerque Lima repassava a Médici, do SNI, informações que tinha recebido. Apesar das acusações obtidas pelo SNI nos períodos Médici e Figueiredo, ambos mantiveram ou nomearam Delfim quando presidentes, transformando-o em superministro nas duas situações. O motivo parece ser claro: Delfim não era mantido por nenhum *lobby* ou poder militar, mas por ser representante da burguesia paulista, intocável naquela ditadura pretensamente "militar".

<sup>441</sup> GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo*. op. cit. p. 53.

<sup>442</sup> GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo*. op. cit. p. 53.

<sup>443</sup> GASPARI, Elio. *A Ditadura Encurralada*. op. cit. p. 285-299.

<sup>444</sup> GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo*. op. cit. p. 66.

<sup>445</sup> GRAEL, Dickson M. *Aventura, Corrupção, Terrorismo*. op. cit. p. 74.

### Irregularidades envolvendo competição empresarial e práticas monopolistas

As irregularidades no setor de construção pesada, como estamos tentando mostrar nesse subcapítulo, não são um desvio ou algo marginal no funcionamento do mercado de obras públicas. Trata-se de uma característica estrutural desse ramo de atividades, cujo desvio parece ser a sua denúncia pública. Se houve acusações públicas de aditamentos indevidos em obras e recepção de recursos por agentes do poder público, a maioria das irregularidades parece se dar na própria concorrência entre as construtoras e nas suas práticas monopolistas e oligopolistas. O recurso da denúncia pública, na imprensa ou no Congresso, é em si muitas vezes uma forma de competição ou retaliação de uma empreiteira contra outra, o que é particularmente comum a partir da abertura e no regime constitucional representativo.

Wilson Quintella relata uma concorrência do DNER no início do governo Kubitschek, para construção da rodovia Anápolis-Brasília:

Quando a concorrência foi aberta, surgiram rumores de que somente as empresas mineiras, que trabalhavam com JK desde que fora prefeito, sairiam vencedoras.

[...] Eram duas as construtoras paulistas que pretendiam participar da concorrência: a Camargo Corrêa e a CBPO, com quem trocávamos informações sobre as dificuldades que nós, "estrangeiros" no governo, digamos, amineirado de JK, poderíamos ter.<sup>446</sup>

No dia anterior à data final para entrega das propostas na sede do DNER, Quintella, da CC, e Antonio Lico, da CBPO, estavam em hotéis no Rio:

Lico passou a noite atendendo telefonemas de gente que insistia para que ele desistisse de participar da concorrência, pelo que seria, evidentemente recompensado. É óbvio que recusou. [...]

Cheguei por volta das 9 horas. Na entrada, fui recepcionado por um grupo de executivos das construtoras concorrentes, que me deram a notícia: o prédio estava sem energia elétrica. Não havia como subir no décimo oitavo andar, a não ser pelas escadas.

Diante de minha determinação em escalar os 18 andares, eles tentaram me convencer de que a eletricidade logo voltaria e seria preferível esperar um pouco a se cansar à toa. O *coup de grace* foi quando disseram que eles próprios estavam esperando a energia voltar para entregar suas propostas.

Eu não quis saber de conversa. Como faltavam duas horas para o encerramento do prazo, tinha tempo suficiente para fazer a longa escalada, com pausas para recuperar o fôlego. Assim, antes de findar o prazo, eu protocolei a proposta da Camargo Corrêa.

Confirmando minhas suspeitas, representantes das empresas mineiras já estavam todos na sala. Claro que haviam chegado antes do corte de energia. Eles já haviam protocolado suas propostas e conversavam alegremente, esperando pela volta da eletricidade. Meu colega "estrangeiro", o representante da CBPO, não apareceu a tempo.

<sup>446</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 161-196.

Por uma incrível coincidência, bastou o prazo da inscrição se esgotar, às 11 horas, para a eletricidade voltar. Era óbvio que se tratava de um ato de sabotagem.

[...] Somente as empresas mineiras e a Camargo Corrêa conseguiram entregar suas propostas no prazo. E nós ganhamos um dos trechos, o penúltimo antes de chegar a Brasília.<sup>447</sup>

A denúncia de Wilson Quintella é representativa de uma prática oligopolista e concorrencial. No caso, as firmas, relacionadas aos governos municipal e estadual de JK e agremiadas em órgãos como o Sinduscon-MG e Fiemg, tentavam impedir a participação de empresas de outros estados na concorrência para a construção da pequena rodovia.<sup>448</sup>

Na mesma linha, o empreiteiro mineiro Paulo José de Lima Vieira reclamou em 1978: "O instituto da concorrência pública tem sido tão deturpado e viciado que está exigindo reformulação total. E o protecionismo regional existe, facilitado pela deturpação das concorrências".<sup>449</sup> No caso, ele reclamava das licitações estaduais nas quais as forças dos oligopólios se mostravam. Podemos entender os impedimentos às chamadas "estrangeiras" não como um mecanismo de proteção do governo estadual simplesmente, mas como uma prática oligopolista do empresariado local, que tenta reservar para si as obras do estado.

Outro mecanismo para afastamento de rivais, comum na ditadura, foi a dispensa de concorrência. Usado corriqueiramente até 1974, passou a ser restringido desde então, após críticas da oposição. O deputado federal José Camargo (MDB-SP) elaborou projeto de lei que limitava o mecanismo: "Segundo José Camargo, há um abuso na utilização da faculdade de dispensa de consulta pública para aquisição de material, contratação de serviço e execução de obras, face a liberalidade da legislação existente".<sup>450</sup> Tratava-se de um instrumento que beneficiava as empresas, possibilitando que elas obtivessem novos serviços sem licitação pública.

Apesar desse mecanismo, a forma mais comum de neutralização da concorrência e direcionamento do seu resultado no mercado de obras públicas era o "edital sujo", ou concorrência dirigida. Na campanha pela "moralização das concorrências", o presidente da Cbic, Luís Roberto Andrade Ponte, explicou o que era isso à imprensa:

Estadão — O que é o edital sujo?

Luís Roberto Ponte — É um edital com cláusulas que permitem escolher antecipadamente o vencedor.

As mais comuns são o preço mínimo oculto e os critérios técnicos de desempate, todos subjetivos.<sup>451</sup>

A campanha da Cbic visava reverter a tendência das concorrências dirigidas, que favoreciam as mais poderosas empreiteiras, em detrimento das pequenas. A revista *O Empreiteiro* apoiou:

<sup>447</sup> QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande*. op. cit. p. 161-196.

<sup>448</sup> Henrique Guedes relata vários casos de combinação de preço, conflitos por quebra do acertado e atuação conjunta de empreiteiros para maximizar o preço vencedor. GUEDES, Henrique. *Histórias...* op. cit. p. 29-118.

<sup>449</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1978, nº 125.

<sup>450</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de setembro de 1975, nº 92.

<sup>451</sup> *O Estado de S. Paulo*. Edição de 19 de julho de 1992 apud PRADO, L. S. *Transportes...* op. cit. p. 221-232.

Não são poucas as empreiteiras que têm sido alijadas de processos de concorrência por causa de critérios fixados preconcebidamente em gabinetes, visando estabelecer um jogo de cartas marcadas. É em razão disso que hoje se observa uma grita geral no setor, muito a propósito canalizada pela CBIC. Esta entidade começou uma campanha pela moralização das concorrências públicas. Campanha que os empreiteiros aplaudem e que merece apoio geral.<sup>452</sup>

A campanha ganhou força ao associar as grandes empreiteiras, que ganhavam recorrentemente as licitações, à própria ditadura. Andrade Ponte enumerou em encontro nacional do setor as principais formas de direcionamento em edital:

- a) estabelecer preço mínimo para aceitação da proposta não divulgado no edital, mas fornecido para a empresa escolhida;
- b) estabelecer preço mínimo no edital, mas com empate, decidir o vencedor com critérios previamente bolados;
- c) estabelecer como pressuposto para participação em concorrência o atendimento de condições supérfluas que poucas possam atender;
- d) promover a chamada à licitação através de carta-convite, o que por mais incrível que pareça, é um procedimento absolutamente lícito para as empresas estatais;
- e) e mais: o presidente da Cbic afirma já ter testemunhado concorrências em que, para participar, a empresa deveria possuir uma usina, já instalada, a uma certa distância da obra, o que só uma empresa possuía.<sup>453</sup>

A mobilização partiu de um grupo de empresas que vinha perdendo as concorrências e que, diante da situação, resolveu reagir, levando depois à nova Lei de Licitações. Um dos apoiadores da campanha, Haroldo Guanabara, da Aeerj, denunciava:

No setor de obras, uma prática que deforma as disputas é a chamada "concorrência dirigida". É comum entre os empreiteiros, assim que um edital é publicado, ocorrer a pergunta: Quem é o dono desta? Trata-se da vitória do lobby e não da competência. Este fato, no Brasil dos últimos anos, é tão verdadeiro, que levou a uma enorme concentração de obras nas mãos de somente quatro macroempresas. São as que detêm o mais eficiente lobby.<sup>454</sup>

O dirigente da associação se refere às barrageiras (CC, AG, NO e MJ) e vociferou em outro artigo, escrito após a Lei de 1992: "As empresas que mais cresceram no país ultimamente não foram as de melhor capacidade operacional, porém as que melhor souberam corromper".<sup>455</sup>

A crítica foi generalizada entre os pequenos empresários. Bernardino Pimentel Mendes, do Ie e Apeop, reclamava da "excessiva criatividade dos editais [...] preparados pelas firmas de consultores" e afirmava-se descrente na racionalização das concorrências, dado que "[p]arece que existem pessoas

<sup>452</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de fevereiro de 1985, nº 207.

<sup>453</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1985, nº 208.

<sup>454</sup> Revista *Construir*. Edição de junho de 1984, nº 30 apud AEERJ. *AEERJ 30 Anos. op. cit.* p. 142.

<sup>455</sup> Jornal *O Globo*. Edição de 11 de setembro de 1993 apud AEERJ. *AEERJ 30 Anos. op. cit.* p. 145.

interessadas em manter a situação no nível que se encontra".<sup>456</sup> Editorial da revista *O Empreiteiro* destacava as concorrências como "meros atos formais",<sup>457</sup> e o empreiteiro Horácio Ortiz se referiu a "pseudo-concorrências":

Tenho denunciado as grandes marmeladas que se verificam no estado.

[...] pseudo-grandes e urgentíssimas obras, cujas necessidades, apoiadas em dados estatísticos, projeções todos eles manipulados com o objetivo de exigir o empate de enormes recursos em serviços dispensáveis. Basta ver que o acordo nuclear prevê a aplicação de 30 a 40 bilhões em obras absolutamente não urgentes. Aliás, ele já começou de uma forma obscura, porque não houve concorrência para a construção de Angra II, o que provavelmente vai se repetir na construção das outras usinas.<sup>458</sup>

Ortiz acusava as grandes empresas, com seu parque produtivo de equipamentos, de criar "necessidades" de obras, como a do aeroporto de Guarulhos.

Outros casos de "editais sujos" e "concorrências dirigidas" foram citados por empresários marginalizados das licitações. Henrique Guedes, da Apeop, acusava a Dersa de escolher os vencedores na concorrência da Via Norte,<sup>459</sup> e o Sinicon questionou a prefeitura de Petrópolis e o governo fluminense por demandar alto capital social para obras.<sup>460</sup> No caso já referido da ponte Rio-Niterói, o edital restringia a obra a poucas empresas capacitadas, o que era comum também nas hidrelétricas.

Outra forma de a empreiteira garantir obras era atuar junto ao Legislativo:

Para contar com recursos suficientes para cobrir o seu faturamento previsto, é frequente a atuação do empresário no sentido de, com a ajuda de parlamentares e o serviço de lobistas, assegurar a introdução de emendas ao Orçamento da União, alocando para as obras de seu interesse os recursos desejados.<sup>461</sup>

Lafayette Prado indica que os empreiteiros atuavam junto a parlamentares para introduzir obras na forma de emendas parlamentares no orçamento, pagando comissão ao legislador.<sup>462</sup>

Com essa prática, reforçada na transição política, as construtoras integraram a rede de financiamento das campanhas eleitorais. Editorial da revista *O Empreiteiro* assim se referiu a essa prática: "E há denúncias de que através delas [licitações] são drenados recursos para as campanhas de propaganda política do governos [sic] estaduais e federal. [...] As empreiteiras, de uma forma geral, sempre participaram deste esquema".<sup>463</sup> Esse circuito criou formas de desvio de recursos públicos para campanhas eleitorais, tendo os empreiteiros como intermediários e tornando-os beneficiários do acerto e alvos das denúncias.

<sup>456</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1976, nº 103.

<sup>457</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1977, nº 115.

<sup>458</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de julho de 1979, nº 138.

<sup>459</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1976, nº 103.

<sup>460</sup> Informe Sinicon. Edição nº 12, ano I.

<sup>461</sup> PRADO, Lafayette Salviano. "Corrupção" In: *Transportes e Corrupção. op. cit.* p. 197-217.

<sup>462</sup> *O Estado de S. Paulo* apud PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e Corrupção. op. cit.* p. 272.

<sup>463</sup> Revista *O Empreiteiro*. Edição de março de 1982, nº 172.

No final da ditadura, o mecanismo da concorrência entre empresas como motor das denúncias de irregularidades se mostrou mais claramente; em particular nos cancelamentos e nas mudanças de regras nas licitações na hidrelétrica de São Simão, da Cemig, a Mendes Júnior perdeu a concorrência, depois de ter ficado em primeiro lugar; já na de hidrelétrica de Pedra do Cavalo, na Bahia, a MJ perdeu a obra para consórcio liderado pela Odebrecht mesmo com preço inferior e, por isso, entrou na justiça; a usina de Itaparica, da Chesf, foi cancelada após vitória da Servix, fazendo com que nova concorrência desse vitória à MJ; e a Cesp cancelou concorrência de Nova Avanhandava, alegando falha nos projetos.<sup>464</sup> Esses conflitos na justiça e cancelamentos de concorrências das últimas grandes hidrelétricas da ditadura eram representativos das disputas entre empresas em um mercado em refluxo.

Os diferentes mecanismos irregulares usados pelas empreiteiras se inscreviam na lógica da reprodução capitalista, visando elevar as margens de ganho, neutralizar a concorrência e dividir seus frutos com os agentes públicos e privados que se dispuseram a viabilizá-la ou acelerar seu pagamento. Usando esses instrumentos, os empresários mais articulados politicamente conseguiram se manter na liderança do mercado, menos por sua excelência técnica ou competência nos conhecimentos da engenharia, e mais por suas conexões empresariais e políticas e inserção junto às agências estatais.

Vimos neste capítulo que, após o golpe de 1964, os construtores, organizados em aparelhos privados da sociedade civil, conseguiram ingressar seus representantes e interesses no aparelho estatal, influenciando diretamente sobre a orientação das políticas públicas. As políticas da ditadura expressavam a representação dessa fração empresarial no aparelho de Estado, levando ao fortalecimento das firmas de construção pesada. Porém, isso se deu de maneira desigual e, com os grandes projetos de engenharia e as políticas voltadas ao grande capital, algumas construtoras chegavam, ao final do regime, a um novo porte, superior às suas rivais e à maioria dos grupos empresariais existentes na economia brasileira.

## CONCLUSÃO

As empreiteiras brasileiras chegaram ao final da ditadura extremamente poderosas. Com o crescimento verificado, as construtoras iniciaram desde o fim dos anos 60 um amplo processo de internacionalização, realizando obras na América do Sul, África e Oriente Médio.<sup>1</sup> Até 1984, 150 empresas brasileiras de engenharia assinaram, em mais de 50 países, um total de 444 contratos, concentrados em volume de recursos nos 66 referentes à construção pesada, em especial os de energia e transporte assinados por grandes empreiteiras como Mendes Júnior, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Cetenco e Rabello.<sup>2</sup> Nessa jornada, as empreiteiras foram auxiliadas por medidas de proteção e incentivo estatal, como os financiamentos da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (Cacex-BB), isenções no imposto de renda e ajuda direta da diplomacia brasileira.

O processo de internacionalização das empreiteiras nacionais é sintoma do grau de capitalização e do alto poder e capacidade técnica verificados no setor, podendo ser entendido não pela exiguidade do mercado interno ou da retração das demandas de obras no país, mas pela própria superacumulação de capitais na economia brasileira e redução das taxas de lucro sentidas na indústria de construção no cenário doméstico. Assim, a explicação para esse movimento do capital parece se situar mais no vigor e novo patamar de acumulação de capitais atingido na economia brasileira, em especial em alguns de seus setores, mais do que em supostas fragilidades ou debilidades do capitalismo no país. A atuação das empreiteiras no exterior — fazendo investimentos, levando equipamentos, transportando técnicos e engenheiros e produzindo obras — pode ser compreendida não como uma “exportação de serviços”, mas como forma específica de exportação de capital, que realiza no exterior uma planta industrial particular e vende uma mercadoria específica, a obra pronta.<sup>3</sup>

Concordando com Maria Moraes e Guido Mantega,<sup>4</sup> entendemos que a economia brasileira chegou ao fim dos anos 70 mais madura e com um novo padrão de acumulação consolidado. A antes economia dependente e com débeis capitais nacionais via então um patamar de acumulação de porte monopolista, com o domínio de grupos estrangeiros, coexistindo com grupos domésticos de grande porte. Como afirmam os dois autores, defendidos por políticas estatais protecionistas, emergiu no fim da década um capital monopolista brasileiro, principalmente em três setores-chave: o bancário e financeiro (com grupos como o Moreira Salles, Bradesco, Itaú), o industrial pesado (com os grupos empresariais Gerdau, Votorantim, Villares e outros) e o da construção civil (particularmente com as quatro maiores empresas do setor, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Odebrecht).

<sup>1</sup> Como indicamos na Introdução, não analisaremos detidamente o processo de atuação internacional das empreiteiras brasileiras ao longo da ditadura, o que foi feito de forma bastante satisfatória por FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização... op. cit.*; ver também GRANDI, Sonia Lemos. “Transnacionalização da engenharia brasileira e a mobilidade da força de trabalho”. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 221-228, jan-abr 1986; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. “A transnacionalização...”. *op. cit.* p. 70-77.

<sup>2</sup> FUNDAÇÃO João Pinheiro. *Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção*. *op. cit.* volume 13.

<sup>3</sup> Essa hipótese foi desenvolvida em CAMPOS, Pedro Henrique P. “A transnacionalização...”. *op. cit.* p. 70-77.

<sup>4</sup> MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista... op. cit.* p. 83-106.

Esse capital monopolista da construção pesada, protegido pelas políticas estatais durante a ditadura, conformou um oligopólio nacional no setor, passando a um novo grau de acumulação e desenvolvendo também uma atuação internacional, com a realização de obras no exterior. Enfim, pode-se dizer que a economia brasileira chegou no período ao padrão do capital monopolista e financeiro, com exportação de capitais, o que teve continuidade nas décadas posteriores, com o fortalecimento econômico e político desses grupos e reforço de sua atuação internacional.

Acerca do conceito de capital monopolista, é importante frisar dois aspectos. Em primeiro lugar, não estamos entendendo-o em seu sentido estrito, ou melhor, como a condição de mercado específica em que há apenas um vendedor de dada mercadoria, mas sim como um capital de grande porte e escala, que geralmente se apresenta como um oligopólio, ou então um monopólio não puro. Outro aspecto diz respeito à relação do capital monopolista com o desenvolvimento do capitalismo. Não estamos de acordo com a noção que enxerga essa forma de capital como uma etapa ou uma fase particular na história do capitalismo, porém entendemos que o capital monopolista é a própria tendência do desenvolvimento do capital com o processo de acumulação. Na nossa concepção, é da característica específica e da própria lógica do capital tornar-se cada vez mais centralizado, adquirindo a marca "monopolista". Assim, o que Paul Baran e Paul Sweezy identificaram na economia norte-americana dos anos 1960<sup>5</sup> foi um momento no processo de concentração capitalista, em escala menos acentuada do que a verificada posterior e atualmente. No caso brasileiro, o padrão de acumulação monopolista teve início no período JK e avançou nas décadas seguintes, com a presença de grupos de grande porte estrangeiros e a formação de um capital monopolista residente, protegido pelo aparelho de Estado e políticas públicas nos anos 60 e 70 e que passou a se internacionalizar desde então.

### Empreiteiros e ditadura

Verificamos nos capítulos do livro como houve um fortalecimento recíproco e uma retroalimentação na parceria entre empresários brasileiros da construção pesada e o regime implantado a partir de 1964. Para proceder a uma análise sintética, é necessário retomar certas conclusões parciais alcançadas ao longo do texto.

Vimos no primeiro capítulo que a construção de um mercado nacional para as empresas de construção pesada se deu consoante a implementação da economia industrial capitalista, com suas demandas de infraestrutura para as fábricas e para as cidades. Se antes, ao proporcionar a infraestrutura do sistema primário-exportador, havia a preponderância dos capitais e empresas de engenharia estrangeiras, com a estatização da demanda das obras públicas, ocorrida dos anos 20 aos 60, houve uma priorização das firmas nacionais para a realização dos serviços, o que levou à conformação de um mercado nacional para as empreiteiras brasileiras. Verificamos que as principais famílias dos empresários do setor se consolidaram e cresceram pela relação e inserção em grupos políticos e empresariais locais, organizados em aparelhos da sociedade civil e nas agências da sociedade política de cada estado da federação, sendo por meio dessas conexões que eles foram guindados a um porte nacional, atuando em

agências federais contratadoras de obras. O período JK foi um momento fundamental na consolidação de um mercado nacional de obras públicas, e durante a ditadura o nível de atividades do setor chegou a um patamar ainda superior e inédito na história nacional, com a realização de grandes projetos em áreas como transporte e energia. Na primeira metade do regime, o modelo de desenvolvimento do período Kubitschek foi reafirmado, com grande soma de serviços demandados aos empreiteiros, na forma de estradas de rodagens e usinas hidrelétricas, e na segunda metade do regime, houve uma estagnação e redução do volume de recursos para as obras, com concentração das atividades em empreendimentos de grande porte, o que levou a uma centralização de capitais no setor. A ditadura semeou assim a formação de grandes conglomerados nacionais da construção pesada, o que gerou a reação negativa dos pequenos e médios empreiteiros, deslocados do mercado de obras. O incentivo ao grande capital ficou ainda mais patente com o "convite" governamental, por meio de políticas favoráveis, à ramificação e diversificação das atividades das maiores empresas de engenharia — o que ocorreu paralelamente ao incentivo à realização de obras no exterior —, fazendo com que elas atuassem em ramos como agricultura, mineração, indústria, petroquímica e outros setores. Com isso, no final da ditadura, ficou sedimentado um quadro de quatro grandes grupos econômicos nacionais, liderados por empreiteiras, ao lado de outras firmas em decadência ou em estado de falência.

No capítulo 2, analisamos o processo de organização dos empresários da construção em aparelhos da sociedade civil. Pôde-se verificar como os empreiteiros desenvolveram intensa articulação em diversos aparelhos privados de hegemonia, com formulação de projetos, atuação no mercado na forma de cartéis, ação junto a agências específicas do aparelho de Estado e representação direta na sociedade política. As primeiras formas de organização integradas pelos empresários do setor foram as de engenheiros, como o Clube de Engenharia do Rio de Janeiro, o Instituto de Engenharia de São Paulo e a Sociedade Mineira de Engenharia. Notamos que tais entidades, mais do que organizações corporativistas ou profissionais, eram órgãos de classe, com a predominância dos empresários do setor, tendo importante atuação junto à sociedade política. As primeiras organizações específicas de empreiteiros surgiram em âmbito regional, com organismos como a Apeop, o Sicepot-MG, o Sinicesp e a Aeerj. Foram formas pioneiras de organização dos empresários da construção pesada e tinham como alvo preferencial os aparelhos de Estado de dimensão municipal e estadual, com suas agências específicas. A partir dos anos 50, foram formadas as primeiras organizações de construtoras de escala nacional, como Cbic, Abeop e Sinicon. Dentre essas, merece destaque a terceira delas, que agremiava apenas empreiteiros e tinha atuação privilegiada junto a agências estatais como o DNER, agindo como um autêntico partido dos empreiteiros. Vimos também que havia outras entidades organizadas por empreiteiros, que assumiam a defesa do rodoviarismo, das ferrovias e outras obras conforme a conveniência da conjuntura e das políticas públicas. Por fim, notamos que os empreiteiros estavam representados em entidades nacionais e internacionais, para as quais eles levavam suas concepções de mundo, projetos e demandas. Nesse capítulo, verificamos vários exemplos da ampliação seletiva do Estado, com fundação na ditadura de aparelhos privados de hegemonia da construção (como Abemi, Abes, Sicepot-MG, Sinicesp, ABPV e Aeerj e outras), enquanto as organizações populares eram reprimidas e até proibidas, dando origem a uma representação desigual na arena da luta de classes da sociedade civil após a ditadura.

<sup>5</sup> BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. *O Capitalismo Monopolista. op. cit. passim.*

No capítulo seguinte, analisamos a atuação desses empresários, a partir de suas formas organizativas ou por outros meios, junto à sociedade civil e política. O que se viu foi uma movimentação expressiva dos empreiteiros, com atuação em debates públicos, incursões junto à imprensa, articulação de campanhas, além da presença de seus representantes e intelectuais orgânicos no aparelho de Estado. Em um primeiro momento, abordamos a produção de ideologias por essa fração do empresariado industrial, tentando aferir seus valores e concepções de mundo. Verificamos um certo tom desenvolvimentista no discurso dos empreiteiros e seus representantes, com a defesa do desenvolvimento como meio para resolução dos problemas nacionais, sendo necessária, para sua implementação uma infraestrutura adequada na forma de estradas, ferrovias, centrais elétricas, saneamento, urbanização etc. De porte desses valores e ideias, os empreiteiros atuaram junto à imprensa e outros órgãos de divulgação para obter apoio às políticas de seu interesse, ou formar uma adesão social para os seus projetos e objetivos. Desenvolveram forte ação junto à imprensa, com incursões nos jornais *Correio da Manhã* e *Última Hora*, além do grupo Visão. Revistas específicas do setor traziam suas noções de mundo e projetos, distribuídas gratuitamente para agentes do poder público durante a ditadura. Os empresários da engenharia se mobilizaram em torno de algumas campanhas durante o regime, sendo a maior delas a contrária à atuação de empresas estrangeiras no setor e que calhou, após forte articulação e atuação das entidades e empresários da engenharia, na decisão governamental de instituir uma reserva de mercado no setor de obras públicas e de projetos. Outras campanhas foram contra a participação de agências estatais em obras, contra os cortes governamentais e a favor da “moralização das concorrências”. Vimos também como os empresários da construção se articulavam com outros empresários, nacionais e estrangeiros, parlamentares e com militares, o que lhes rendia ingresso e força junto às agências estatais. Por fim, analisamos os principais intelectuais orgânicos e representantes do setor, que tiveram posições e projeção expressiva no regime, em demonstração do poder desses empresários.

No último capítulo, estudamos a sociedade política e as políticas estatais da ditadura para o setor de construção pesada, notando forte beneficiamento e proteção a esse ramo industrial, sob a justificativa de se tratar de um setor de segurança nacional e também com a seletiva tese da defesa da empresa nacional. O capítulo tentou mostrar como o fortalecimento das empresas do setor se deu em função de uma forte e clara atuação dos representantes desses empresários nos postos-chave do aparelho de Estado. Em primeiro lugar, mapeamos as mais importantes agências do aparelho de Estado sob a influência e atuação dos empresários do setor, notando forte articulação dos titulares dessas agências com os empreiteiros e suas organizações. A partir desse posicionamento dos empreiteiros no aparelho de Estado — com representantes principalmente nos ministérios dos Transportes, Interior e Minas e Energia —, abordamos as políticas públicas do regime ditatorial que tinham consequências diretas ou indiretas para as empresas de construção pesada, notando um intenso favorecimento estatal dos empresários do setor, seja através de medidas mais gerais, como o arrocho salarial e o beneficiamento de empresas intensivas em contratação de força de trabalho, seja de medidas específicas, como reserva de mercado, isenções, incentivos, subsídios e ampla elevação dos recursos orientados para investimentos em obras públicas de infraestrutura. No tocante às políticas para os trabalhadores, notamos que, além da política salarial, as diretrizes consoantes à segurança do trabalho acabavam beneficiando os empreiteiros de

obras públicas, que empregavam bastante pessoal e eram líderes em índices de acidentes de trabalho, cuja culpa recaía sobre as próprias vítimas, ou melhor, os operários dos canteiros de obras. Diante dessas condições precárias de trabalho, remuneração e segurança, os trabalhadores da construção civil fizeram greves e rebeliões no período final da ditadura. Outro exemplo de políticas públicas favoráveis aos empresários do setor ficou evidente nos suntuosos projetos de engenharia da ditadura. Além de serem obras que transferiam recursos do fundo público e garantiam o lucro dos empreiteiros e outros empresários, essas “estranhas catedrais” tinham seus projetos muitas vezes produzidos pelos próprios empresários da engenharia e suas organizações, expressando o poder dos construtores no regime. Por fim, analisamos as “tenebrosas transações”, irregularidades e ilegalidades que envolviam empreiteiros na ditadura, verificando como esses mecanismos estavam inseridos na lógica da acumulação capitalista e eram usados como forma de maximização dos ganhos com a obra, de repartição dos lucros em um dado empreendimento e como anulação da concorrência e prática monopolista ou oligopolista por uma empresa ou um grupo de empresas.

Tendo em conta essas conclusões particulares, podemos refletir de maneira mais ampla e sintética acerca da relação entre ditadura e empreiteiros. O regime ditatorial fechado se mostrou ambiente bastante propício para as atividades e os lucros dos empresários do setor, ao cercar a participação popular e potencializar o acesso dos empreiteiros ao poder e aos centros de decisão, dando-lhes força para interferir nas políticas públicas e inscrever na agenda estatal projetos de medidas benéficas ao setor e de obras específicas. Não à toa, o governo mais elogiado pelos empreiteiros foi justamente o mais autoritário, o do general Emílio Garrastazu Médici, sendo o que mais reprimiu e torturou. O amordaçamento de mecanismos fiscalizadores, como a imprensa, o parlamento e parte da sociedade civil, permitia aos empreiteiros maximizar seus lucros com práticas ilícitas e tocar obras com rapidez, agilidade e sem preocupação com os seus impactos sociais. A participação popular e eleitoral limitada garantia aos empresários do setor maior força nas agências estatais e junto a figuras presentes em posições-chave do aparelho de Estado, de modo a pautar as prioridades das políticas públicas, como grandes rodovias em locais inabitados e centrais elétricas de grande porte, com forte impacto. As demandas populares e os anseios da maior parte da população — na forma de saúde, educação, saneamento e habitação, áreas que ganharam ênfase no período da transição política — ficavam restringidos, e os recursos para as mesmas eram desviados em função das “necessidades” impostas pelos empreiteiros e outros empresários, através de seus representantes na sociedade política. O regime de repressão permitia também que a economia tivesse uma larga margem de investimentos, com altos índices de formação bruta de capital fixo, deixando de atender a anseios mais diretos da população, mas alocando verbas para o custeamento de amplos projetos de investimento, sobretudo em infraestrutura. Enfim, alguns empresários do setor não só aprovavam a ditadura e participavam de seus projetos no setor de obras, como partilhavam de seus valores e contribuam também com sua política de terrorismo de Estado, que cassava guerrilheiros, prendia-os, torturava-os e matava-os. Apesar da heterogeneidade desse grupo de empresários, pode-se dizer que a maioria deles aderiu ao regime, assumiu a ditadura, a aplaudiu e, ao mesmo tempo, a sustentou. Com a ideia do regime de se autoidentificar com as imagens das obras

públicas de grande envergadura postas em prática durante o período, pode-se dizer que a ditadura tinha a cara dos empreiteiros e os empreiteiros tinham a cara da ditadura.

Os resultados de nosso estudo acabam por reforçar a ideia de que o regime político instituído em 1964 não deve ser entendido como uma ditadura militar ou regime militar, com pleno poder nas mãos dos oficiais das forças armadas ou mesmo preponderância desses sobre outros grupos sociais.<sup>6</sup> Nossas conclusões parecem reforçar a noção de que tivemos no Brasil uma ditadura civil-militar, mantida por um pacto político de frações sociais que cruzavam as forças armadas e a sociedade. Concordando com a ponderação de que é preciso qualificar esse elemento civil,<sup>7</sup> enxergamos a força de certos grupos empresariais sobre outros estratos da sociedade na sustentação, adesão e composição do regime. Nesse sentido, os empresários de setor da construção pesada (ao lado de outros grupos, em especial no setor industrial e no bancário-financeiro) tiveram grande figuração e relevância na manutenção do bloco de poder no regime pós-1964, sendo um dos principais grupos sociais responsáveis pela ditadura.

### “Vai passar”?

A um governo de empreiteiros, sucede um governo de contadores.<sup>8</sup>

Nos últimos 10 anos, fomos surpreendidos com a retomada de vários projetos encetados no período ditatorial, além de empreendimentos novos que reproduzem certas características daquele modelo de desenvolvimento. Assim, vimos a retomada da construção das grandes centrais hidrelétricas — como Belo Monte, projetada na ditadura, e as usinas do rio Madeira, de projeto final mais recente —, com seu grande impacto socioambiental. Novas tentativas foram feitas para a implantação do trem-bala entre Rio e São Paulo-Campinas, além da retomada da construção da ferrovia Norte-Sul, empreendimento iniciado no governo Sarney que segue o padrão das obras da ditadura. Como parte do projeto Nordeste, de Andreazza, temos visto a implementação da transposição das águas do rio São Francisco, apesar de todas as polêmicas e reações às medidas, alto preço da obra e impactos positivos questionáveis para os pequenos agricultores do sertão nordestino. As rodovias internacionais da Amazônia foram retomadas, com ligações por terra com países vizinhos, renovando a diretriz principal do projeto da Transamazônica. Por fim, o combatido projeto nuclear não foi deixado de lado, e a terceira usina termonuclear de Angra deve ser completada nos próximos anos. A retomada dessas obras não evidencia apenas a inspiração e admiração dos líderes políticos atuais ao modelo de desenvolvimento posto em prática naqueles

<sup>6</sup> Como é a leitura de autores como FICO, Carlos. *O Grande Irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo; o governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008; e BORGES, Nilson. “A doutrina de segurança nacional e os governos militares”. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (org.). *O Brasil Republicano*. Vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 15-42.

<sup>7</sup> Conforme indica LEMOS, Renato em “Contra-revolução e ditadura no Brasil: elementos para uma periodização do processo político brasileiro pós-64”. In: *VI Congrès du CEISAL*. Toulouse: 2010. p. 1-21.

<sup>8</sup> CAMPOS, Roberto. *Apud PRADO, Lafayette. Transportes e Corrupção*. op. cit. p. 223.

tempos,<sup>9</sup> mas também um determinado arranjo político que guarda elementos de semelhança com a sustentação do regime dos anos 70, com a projeção política dos grandes grupos privados nacionais de engenharia e todos os seus interesses, projetos e valores. Essas mesmas companhias foram também diretamente beneficiadas recentemente por políticas e medidas estatais, que redundaram no fortalecimento dos seus conglomerados monopolistas na petroquímica (Odebrecht-Braskem, com ajuda da Petrobras), telefonia (Andrade Gutierrez-BrOi, que teve apoio do governo federal) e distribuição de energia (Camargo Corrêa-CPFL/AES, com suporte da Previ). O BNDES agiu em suporte à consolidação desses conglomerados e incentivou a sua atuação internacional, com financiamentos aos projetos de engenharia realizados em diferentes continentes.

A força econômica e política desses grupos atualmente é resultado da forma como se procedeu à transição política do regime ditatorial para o democrático representativo no Brasil. Com a consolidação dos grandes grupos monopolistas e bancário-financeiros no final da ditadura e seus aparelhos privados de hegemonia, esses empresários se gabaritam a ter influência no processo da redemocratização, tendo projeção nos governos que seguiram ao regime civil-militar. A alternância de poder entre regimes políticos e entre os diferentes governos no período constitucional recente tem se dado concomitantemente à manutenção da força política desses grandes grupos e sua presença no bloco de poder, apesar das diferentes posições assumidas em cada período. Mesmo com certas dificuldades sentidas por essas empresas no novo regime político representativo, visíveis em “escândalos públicos de corrupção” nas quais estão envolvidas, problemas no exterior e reações de trabalhadores nos canteiros de obras — o que só reafirma a ideia de que elas tinham a cara da ditadura e se mantiveram apegadas às práticas daquele tempo —, seu poder econômico e político tem se mostrado inabalável.

O Plano Real e a instauração dos governos Fernando Henrique Cardoso e Inácio da Silva redundaram em um processo que possibilitou certa superação dos conflitos setoriais e regionais da classe dominante brasileira, abrindo margem para um real processo de hegemonia burguesa no país.<sup>10</sup> Nesse novo concerto, vê-se a liderança do processo legado ao setor bancário-financeiro e do capital industrial monopolista, incluindo de maneira privilegiada as grandes empreiteiras brasileiras, apesar de o epicentro da acumulação ter se transferido para o setor financeiro.<sup>11</sup> O último ciclo de acumulação centrado no setor industrial, entre 1955 e 1980, deu lugar a um novo padrão de acumulação, calcado principalmente nos ramos bancário e financeiro. Nesse sentido, se a ditadura dos empreiteiros — e de outros empresários também, sobretudo industriais — acabou, dando lugar à república dos banqueiros, os empreiteiros da ditadura têm se mostrado firmes e fortes nesse novo contexto político.

Essas reflexões acerca de algumas marcas de continuidade entre a ditadura e o modelo democrático representativo atual não nos devem levar a fazer tábua rasa entre os dois regimes políticos. Os grupos sociais que mais sofreram com o golpe de 1964 e com o AI-5 foram as classes populares e,

<sup>9</sup> Como foi exposto explicitamente em discursos das principais autoridades do país ultimamente. Dentre outras afirmações, o ex-presidente, Luís Inácio da Silva, disse que Geisel foi “o presidente que comandou o último grande período desenvolvimentista do país”. Ver <<http://www.estadao.com.br/>>, acesso em 8 de fevereiro de 2012.

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Francisco de. *Os Direitos do Antivalor*. op. cit. p. 9-16.

<sup>11</sup> Sobre isso, o empreiteiro Murillo Mendes afirmou em 2004: “os nossos credores financeiros, estejam eles sediados no Brasil ou no exterior. São eles os novos donos do País”. MENDES, Murillo Valle; ATTUCH, Leonardo. *Quebra de Contrato*. op. cit. p. 2.

apesar de todas as limitações e desilusões vividas após os anos 80, o processo de redemocratização é uma vitória em especial desses mesmos grupos.

Alguns debates atuais têm se dado em torno das questões da memória e da reparação no que concerne à ditadura civil-militar brasileira. Historiadores e movimentos sociais têm reclamado o acesso aos arquivos públicos e documentos produzidos à época do regime, ainda liberados a conta-gotas por parte do aparelho de Estado. Toda uma questão se dá também no que diz respeito ao pagamento de indenizações às pessoas que sofreram com a tortura, a perseguição e o exílio ao longo do regime. Segundo o modelo adotado no Brasil, o Estado é o único onerado por esses processos, com o pagamento de indenizações, sendo que não há incriminação de torturadores, militares que cometeram atrocidades e empresários que financiaram a repressão e enriqueceram com o regime. Recorrentemente, são questionados os valores dessas indenizações e seu alto custo para as contas públicas nacionais, que têm prioridades tão urgentes em nosso país. Uma solução possível seria cobrar essa justa reparação diretamente das ricas e poderosas empresas monopolistas estrangeiras e brasileiras – como as empreiteiras –, que contribuíram e se beneficiaram com as políticas da ditadura. Afinal, elas compunham ou não o Estado brasileiro naquela ocasião?

## FONTES E BIBLIOGRAFIA

### 1. Fontes primárias

#### 1.1. Livros e publicações de associações, sindicatos e órgãos governamentais

- AEERJ. *AEERJ 30 Anos: 30 anos de obras públicas no Rio de Janeiro (1975-2005)*. Rio de Janeiro: AEERJ, 2005. 265p.
- CLUBE de Engenharia. *Luta pela Engenharia Brasileira*. Rio de Janeiro: Engenharia, 1967. 211p.
- FUNDAÇÃO de Economia e Estatística. *A Indústria da Construção: uma análise econômico-financeira*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul, 1984. 175p.
- FUNDAÇÃO João Pinheiro. *Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984. 20 + 3 vol.
- GUEDES, Henrique (APEOP). *A Outra Face do Empreiteiro*. São Paulo: Pini, 1977. 167p.
- HONORATO, César Teixeira (org.). *O Clube de Engenharia nos Momentos Decisivos da Vida do Brasil*. Rio de Janeiro: Venosa, 1996. 185p.
- INSTITUTO de Engenharia. *Engenharia no Brasil: 90 anos do Instituto de Engenharia, 1916-2006*. São Paulo: Instituto de Engenharia, 2007. 187p.
- REVISTA O Empreiteiro (YOUNG, Joseph; OLIVEIRA, Nilo Carlos de). *100 Anos de Engenharia Brasileira*. São Paulo: O Empreiteiro; Univers, [2000]. 158p.
- ROTSTEIN, Jaime (Clube de Engenharia). *Em Defesa da Engenharia Brasileira*. Rio de Janeiro: Engenharia, 1966. 173p.
- SICEPOT-MG. *Rumo ao Futuro: a construção pesada e o desenvolvimento de Minas*. Belo Horizonte: Sicepot-MG, 2005. 204p.
- SINICESP (Luiz Roberto de Sousa Queiroz). *A Saga da Construção Pesada em São Paulo*. Vinhedo, SP: Avis brasiliis, 2008. 132p.
- SINICON (Sindicato Nacional da Indústria da Construção de estradas, pontes, portos, aeroportos, barragens e pavimentação). *Informe Sinicon*. Rio de Janeiro: Sinicon, 1984-1986.
- SINICON (Sindicato Nacional da Construção Pesada). *Estatuto Social e Regulamento Eleitoral*. Rio de Janeiro: Sinicon, 2004. 78p.
- SINICON. *Ata da Reunião de Fundação do Sinicon*. 10 de março de 1959. 14p.
- SINICON. *Dois Brasis: o que a infraestrutura está mudando*. Cotia: Eolis Produções Culturais, 2009. 124p.