

REGINA COELI MOREIRA CAMARGOS

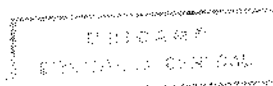
ESTADO E EMPREITEIROS NO BRASIL

Uma Análise Setorial

Campinas, junho de 1993.

C14e

19500/BC



Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
Programa de Pós Graduação em Ciência Política (Mestrado)

ESTADO E EMPREITEIROS NO BRASIL  
UMA ANALISE SETORIAL

REGINA COELI MOREIRA/CAMARGOS *R.B.*

Dissertação a ser apresentada  
ao Departamento de Ciências  
Política do Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas da  
UNICAMP como parte dos  
requisitos para a obtenção do  
grau de Mestre em Ciência  
Política.

Orientador: Prof.: Dr. Sebastião C. Velasco e Cruz *R.*

Campinas, junho de 1993.

Regina Coeli Moreira / Camargos 14

ESTADO E EMPREITEIROS NO BRASIL  
UMA ANÁLISE SETORIAL

Dissertação de Mestrado  
apresentada ao Departamento de  
Ciência Política do Instituto de  
Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Estadual de  
Campinas.

A large, stylized handwritten signature in black ink, likely belonging to Regina Coeli Moreira, is positioned above the text block.

Este exemplar corresponde à  
redação final da dissertação,  
defendida e aprovada pela  
Comissão Julgadora em 08/06/93.

Junho/1993

## AGRADECIMENTOS

- 'A Capes, pelos dois anos de bolsa, que asseguraram o cumprimento dos créditos do curso de mestrado;
- 'A FAPESP, também pelos 15 meses de bolsa que garantiram a realização da pesquisa documental, bibliográfica e a elaboração de boa parte do texto da dissertação;
- Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação do IFCH (Esmeralda, Marli, Lurdinha, Júnior e outros) pelas gentilezas, solicitude e boa vontade para resolver meus eternos problemas;
- Aos colegas da turma de 1988, pelos papos incentivadores e discussões apaixonadas;
- 'A Bia, por tudo acima e mais pelo carinho e apoio "espiritual";
- Ao Tosi, co-partícipe desse trabalho, amigo, colaborador e meu eterno "carregador de piano";
- Ao Alex, companheiro de vida, de todas as horas;
- Ao Sebastião, pela segurança, seriedade e sensatez com que orientou este trabalho e pela oportunidade que me propiciou de desfrutar de seu brilhantismo intelectual;
- 'A minha mãe, pelo amor, pela fé e pela vida.

Ao João Gabriel, que viu este  
trabalho nascer, crescer e virar  
gente grande. Com amor.

"... lanço meu olhar sobre o Brasil e  
não entendo nada".

(Adriana Calcanhoto)

## Sumário

Introdução - "A Questão da Singularidade das Relações entre os Empreiteiros de Obras Públicas e o Estado no Brasil: uma Proposta Interpretativa".

Capítulo 1 - "As Características Estruturais da Construção Pesada como Variáveis para o Entendimento das Relações Estado/Empreiteiros no Brasil".

Capítulo 2 - "O Papel do Estado na Formação e Desenvolvimento da Grande Engenharia Brasileira (1945-1980)".

Capítulo 3 - "O Papel da Legislação Sobre Licitações Públicas no Funcionamento Dinâmico do Setor de Construção Pesada".

Considerações Finais.

Anexo - Demonstrativo das Principais Obras Executadas pelas Dez Maiores Empreiteiras no Período 1975-1983.

## ESCLARECIMENTOS INICIAIS

- 1) Ao lidarmos com o conceito de setor estaremos nos referindo aos segmentos econômicos controlados pelo capital privado.
- 2) Por "construção pesada" definiremos o sub-setor ligado ao ramo de obras públicas.



## Introdução

"A Questão da Singularidade das Relações  
entre os Empreiteiros de Obras Públicas  
e o Estado no Brasil. Uma Proposta Interpretativa".

## I

A recente crônica jornalística sobre o "caso P.C. Farias", além de ter revelado os escusos negócios de um amigo íntimo do Presidente da República, nos corredores do poder, descortinou o cenário onde se dão as relações entre interesses públicos e privados no país.

O jogo pesado que se convencionou denominar de "tráfico de influências" representa um conjunto de práticas fortemente enraizadas na "cultura dos negócios" entre os grandes grupos empresariais privados e os altos escalões burocráticos do Estado. Este jogo é uma via de mão dupla por onde correm, de um lado, as demandas empresariais por recursos, obras e toda sorte de favorecimentos lícitos ou não, e de outro, os interesses políticos e pessoais de burocratas públicos e de representantes da classe política. Tal forma de articulação entre interesses públicos e privados engendrou ao longo do tempo uma espécie de "feudalização" do aparelho de Estado onde alguns grandes grupos privados procuram exercer influência nos órgãos e agências estatais encarregados da tomada de decisões relevantes para os seus negócios. No limite, certos grupos podem mesmo interferir em núcleos decisórios centrais de políticas públicas como, por exemplo, na elaboração do próprio orçamento da União.

A figura do "intermediário" nesse trânsito de

interesses entre setores do empresariado e governos, personificada pelo sr. P.C. Farias, na verdade, só tem razão de existir porque vigem relações de negócios há muito estabelecidas, relações que superam o mero nível da corrupção, pois encarnam, muitas vezes, estruturados pactos de dominação econômica e política. Como escreveu Luiz G. Belluzzo, em artigo recente, tais relações entre o público e o privado no Brasil, "determinam a própria forma de concorrência entre as grandes empresas." Segundo o economista, "as empresas devem se 'posicionar' da melhor forma possível e isto é feito, sobretudo, por meio da 'circulação burocrática', ou seja, da conquista de postos dentro do aparelho de Estado por representantes notórios de interesses privados. As empresas ou mesmo setores empresariais 'nomeiam' pessoas para posições estratégicas dentro dos governos, e a possibilidade de fazê-lo depende da contribuição para as 'caixinhas eleitorais'". (1)

Portanto, analisar as relações entre os setores público e privado envolve distintas dimensões temporais, políticas e sociológicas. Podemos estudar casos pontuais de "tráfico de influências" - que se limitam apenas, como diz Belluzzo, à troca de uma maleta de dólares por um favorecimento político para um financiamento ou licitação - ou ir muito mais além, detendo-nos sobre articulações que se apresentam fortemente constituídas e de caráter altamente duradouro. Nesse último caso estaremos lidando com verdadeiros fenômenos sociológicos que estão na base das relações de poder numa dada sociedade capitalista.

Acreditamos que a análise das relações entre os grandes

empreiteiros de obras públicas e o Estado no Brasil situa-se nesse último caso e requer uma interpretação mais acurada que vá além do entendimento de que os empreiteiros sejam mais alguns dentre os vários representantes do empresariado privado que circulam no aparelho de Estado. A própria crônica jornalística, ao se deparar com a intimidade dos empreiteiros com o poder político e econômico no país, deu-se conta que estava lidando com algo muito menos episódico do que os incontáveis casos de superfaturamento em licitações públicas - aqui incluídos bicicletas e guardas-chuva - surgidos no governo Collor, chegando até a cunhar uma expressão, "República dos empreiteiros", para qualificar o fenômeno.

Evitados os exageros interpretativos que tal expressão pode suscitar - como por exemplo, afirmar o controle unilateral dos empreiteiros sobre certas agências e políticas públicas - é preciso, no entanto, reconhecer a singularidade do relacionamento entre os grandes empreiteiros de obras públicas e o Estado no Brasil, dada pela sólida imbricação, talvez sem paralelos, entre interesses públicos e privados. Tal singularidade manifesta-se de forma mais imediata na capacidade de influência dos empreiteiros nas áreas de políticas públicas que se referem aos grandes projetos de infra-estrutura sócio-econômica.

A perspectiva que orienta nossa dissertação parte da constatação da existência de um padrão de relacionamento sólido, duradouro e institucionalizado - entre um dado segmento do empresariado nacional, os empreiteiros, e o Estado, estruturando-se a análise em torno do seguinte problema: "como pensar a singularidade de tal relacionamento"? Melhor dizendo,

"que elementos e variáveis contribuem para explicar a existência de um padrão específico de relacionamento entre o Estado e um dado segmento do empresariado nacional, cuja principal característica é a forte imbricação entre interesses públicos e privados"?

Colocado o problema central é preciso definir o quadro interpretativo que informará sua discussão. Nossa proposta de abordagem toma como referência o setor de construção pesada, suas características, sua forma peculiar de funcionamento e seu processo de formação e desenvolvimento. A partir da apreciação de cada um desses aspectos, reuniremos os elementos que contribuem para explicar o padrão de relacionamento acima mencionado.

## II

A perspectiva adotada não é fortuita ou meramente didática. Analisar as relações de um segmento do empresariado com o Estado à partir da realidade do setor onde o primeiro desenvolve sua principal atividade econômica constitui um recurso analítico que pertence ao campo da sociologia econômica. Este ramo específico da sociologia contemporânea tem como objeto de estudo, em linhas gerais, compreender as interações entre o econômico, definido como o espaço onde os atores sociais produzem e reproduzem a "vida material" de uma dada sociedade capitalista, e os demais níveis dessa mesma sociedade, especialmente o do político e das relações sociais. Além disso, procura conhecer o "meio ambiente" onde os atores e grupos de atores realizam suas atividades econômicas, ou seja, as condições nas quais operam e as características que identificam esse "meio ambiente". (2)

Desde o final da década de 80 um grupo de pesquisadores europeus e norte-americanos vem desenvolvendo estudos no campo da sociologia econômica, tendo como principal objeto de análise a reestruturação do capitalismo contemporâneo. Estes trabalhos analisam o capitalismo contemporâneo a partir de uma perspectiva bem desagregada, tratando de estudá-lo enquanto sistema constituído por "meso-realidades" dotadas de relativa autonomia,

as quais operam segundo regras próprias definidas de forma mais ou menos coletiva. Tais realidades são, justamente, os setores econômicos, vistos como "possibilidades intermediárias" de estruturação de uma economia capitalista, situadas entre o plano "macro" do sistema econômico em geral e o plano "micro" das firmas e empresas. (3)

A "análise setorial" como é chamada, se detém sobre questões relevantes das economias capitalistas contemporâneas - como por exemplo, desenvolvimento tecnológico, organização administrativa e gerencial das grandes corporações, formação de conglomerados produtivos-financeiros, padrões de organização e representação de interesses empresariais e formas de articulação entre os setores público e privado - tais como elas se manifestam em cada setor econômico em particular, tanto ao nível das economias nacionais quanto ao nível das tendências internacionais verificadas na realidade de um dado setor, em diferentes países.

Os trabalhos realizados com base na análise setorial são de natureza empírica e "teórica": elaboram tipologias e análises descritivas sobre a organização e "funcionamento" de diversos setores econômicos e ao mesmo tempo criam um referencial interpretativo que confere ao setor o "status" de categoria analítica a partir da qual se podem pesquisar questões como as acima mencionadas.

No caso particular de nossa dissertação, a análise setorial cumpre objetivos bem delimitados. Certamente não trataremos de contribuir, teórica ou empiricamente, com o desenvolvimento da análise, aprimorando-a ou testando uma ou

outra de suas hipóteses. O recurso à perspectiva dos setores será feito a fim de extrair dela elementos interpretativos - noções, conceitos e argumentos - que nos ajudem a refletir sobre o problema central da dissertação, qual seja, entender a singularidade das relações entre Estado e empreiteiros no Brasil. Nas seções III e IV da presente "Introdução" procuraremos apresentar a análise setorial em suas linhas gerais, destacando os elementos mais importantes para a nossa discussão.



### III

A análise setorial começa por redefinir a idéia que comumente se tem à respeito dos setores, ampliando-a para além de sua significação estritamente econômica na qual estes aparecem como recortes de uma estrutura produtiva mais ampla. Nessa concepção, a constituição dos setores resulta dos processos de complexificação e diversificação das economias capitalistas, formando os elos da cadeia produtiva que interagindo entre si compõe o quadro das relações macroeconômicas.

Por outro lado, o funcionamento dinâmico dos setores - que compreende as necessidades internas de acumulação, a forma de concorrência intercapitalista, a determinação dos preços e lucros - se encontra determinado por dois grupos de forças distintas: as forças de mercado, dadas pelos processos de competição e concorrência e as "forças de monopólio", definidas pela capacidade de algumas empresas de impor "regras do jogo" às demais. Nessa última categoria também inclui-se a intervenção deliberada do Estado em certos setores e/ou no sistema econômico como um todo. Em qualquer um dos casos, o funcionamento dos setores parece seguir uma lógica que vai sendo definida ao longo de suas trajetórias de crescimento.

Nesse contexto interpretativo, as análises econômicas

tradicionais secundarizam os atores e interesses existentes nos diversos setores, perdendo de vista os aspectos sociológicos que estão na base da definição das regras que informam o funcionamento dinâmico dos mesmos.

E' com a intenção de resgatar estes aspectos que a análise setorial redefinirá a noção de setor com base em dois argumentos centrais:

1a) Os setores são "estruturas sociais" criadas à partir da articulação entre atores públicos e privados num processo onde estão em jogo motivações e interesses, dentre eles: firmas individuais podem decidir agregar-se formando um setor para reduzir as incertezas no "meio-ambiente" onde realizam seus negócios e/ou para reduzir os custos das transações entre elas; agências estatais podem interferir na constituição de um setor visando possíveis impactos no sistema econômico. Nesse caso, o Estado designa o setor - ou setores - como beneficiário de políticas públicas específicas e/ou objeto de regulação pública.(6)

Vistos assim, os setores são estruturas flexíveis sujeitas a transformações, desde que as condições que permitiram a constituição e desenvolvimento dos mesmos se esgotem ou sejam colocadas em questão.

2a) O funcionamento ou "forma de governo" dos setores baseia-se num conjunto mais amplo de regras que não apenas aquelas dadas pelas forças de mercado ou de monopólio. Tais regras, na verdade, combinam as duas diferentes forças, de maneira não excludente, além de incluírem mecanismos

intermediários, assim designados:

- alianças : forma de governo dos setores que se baseia em cálculos autônomos das firmas sobre vantagens coletivas para a realização dos negócios;

- redes : acordos mais formalizados, inter-firmas ou entre grupos de firmas de um setor e que podem ser intermediados por instituições públicas ou privadas;

- clubes : acordos informais e interpessoais entre grupos restritos de firmas que se encontram territorialmente concentradas;

- hierarquias: acordos altamente formalizados entre firmas que dependem fortemente da arbitragem da autoridade do Estado e/ou das associações de interesses setoriais. Estas últimas podem cobrar de seus membros a aceitação de diretivas setoriais coletivamente definidas, impondo-lhes quando o caso, sanções e controles.(7)

As possíveis formas de governo dos setores, descritas acima, levam em conta dois fatores: o grau de socialização na definição das regras e a maneira pela qual estas regras são aceitas pelas firmas de um setor.

Segundo o grau de socialização, as regras são definidas autônoma ou coletivamente. No primeiro caso, produtores e firmas tomados como atores racionais, decidem individualmente sobre as soluções que otimizem a realização de seus negócios de acordo com suas capacidades e preferências pré-determinadas.

No segundo caso, produtores e firmas se tornam "atores

sociais" que negociam coletivamente regras aceitáveis para o setor como um todo, algumas vezes abrindo mão de ganhos de curto prazo em função da estabilidade setorial.

Quanto à maneira pela qual as regras são aceitas pelas firmas, temos três possibilidades: o "equilíbrio espontâneo", onde o comportamento racional das firmas individuais leva à estabilidade do setor como um todo. Nesse caso, não existem regras definidas e as firmas atuam conforme seus próprios critérios; a "auto-imposição" pelas firmas de regras coletivamente assumidas e, finalmente, a imposição de regras, ainda que coletivamente definidas, por uma instância extra-firmas ou extra-setorial.

É preciso dizer que dentre estas três possibilidades, o "equilíbrio espontâneo" representa para a análise setorial, um caso bastante raro no capitalismo oligopolista no qual o governo dos setores se encontra cada vez mais sujeito a decisões coletivamente acordadas entre as firmas e entre estas e o Estado (ou instâncias regulatórias estatais", segundo a terminologia da análise). (8)

As diferentes formas de governo - que resultam da combinação de determinadas regras e mecanismos - se relacionam, por sua vez, às características estruturais e dinâmicas dos setores. Para ilustrar como funcionam os setores de acordo com suas características estruturais, a análise elabora uma tipologia, com base em dados sobre a economia americana nos anos 80, na qual 4 grandes grupos de setores são agregados em função de duas variáveis: a escala ou tamanho e o nível de complexidade

tecnológica das firmas que operam em cada um dos grupos analisados. Cruzando as duas variáveis a tipologia descreve, como se segue, as formas de governo da economia americana. (9)

1º GRUPO: Este primeiro grupo de setores divide-se em dois sub-grupos: o primeiro, representado pela agricultura e o segundo pelos setores manufatureiros em geral (indústria têxtil, vestuário, mobiliário e construção residencial). As características comuns aos dois sub-grupos é que eles são constituídos por firmas relativamente pequenas que operam num nível tecnológico menos complexo. As diferenças estão no fato de que, na agricultura, os bens produzidos são indiferenciados enquanto que na manufatura são diferenciados.

No sub-grupo agricultura existem três alternativas possíveis de condução dos negócios: a primeira baseia-se em regras de mercado - tipo lei da oferta e da procura - e é típica dos produtores de hortifrutigranjeiros; a segunda baseia-se nas associações de interesse, em especial nas cooperativas de produtores, forma por excelência de organização de interesses empresariais na agricultura americana, particularmente nos setores produtores de laticínios; a terceira é dada pela articulação de "clãs" entre as grandes empresas do setor e os órgãos estatais responsáveis pela política agrícola.

No sub-grupo representado pelos setores manufatureiros a forma de governo combina mecanismos de mercado, acordos locais entre as firmas e atuação das associações de interesse cuja órbita de atuação é local e/ou regional.

2º GRUPO: Aqui se encontram grandes firmas e

conglomerados empresariais cujas atividades representam o que se convencionou designar por "2a. revolução industrial". Os setores representativos desse grupo são a indústria siderúrgica e automobilística. A tecnologia vigente nestes setores é de "complexidade intermediária e vem se transformando de forma lenta e gradativa. A estrutura de mercado dos setores que compõem este grupo é predominantemente oligopólica sendo a forma de governo baseada no mecanismo descrito como "hierarquias". Este mecanismo representa o poder das grandes firmas e corporações para definir as regras que orientam o funcionamento setorial e fixar os níveis de preço e produção a serem praticados pelas demais firmas. A representação de interesses empresariais se faz pela atuação das elites dirigentes das firmas sem a intermediação das associações de classe.

Além do poder das grandes firmas, a forma de governo dos setores nesse 2o grupo também, pode se basear na articulação de acordos estáveis entre firmas e entre estas e as agências estatais formuladoras de políticas relevantes para os seus setores. Estes acordos, definidos como "clãs", têm a função de garantir estabilidade à realização dos negócios em setores cujas atividades dependem de regulação estatal e/ou da performance da economia em geral.

3o. GRUPO: Este grupo compreende firmas relativamente pequenas mas que operam com alta tecnologia. As indústrias de plásticos e aços especiais e de criação de "softwares" representam o grupo. A forma de governo destes setores combina intervenção estatal, regras de mercado e acordos entre firmas. A

estrutura de representação de interesses é incipientemente desenvolvida e as associações existentes não desempenham papel relevante na condução dos negócios dos setores aos quais estão ligadas.

4o GRUPO: O último grupo compreende grandes firmas que também operam com alta tecnologia, por exemplo, firmas de telecomunicação, fabricantes de computadores, de aviões, empresas que lidam com energia nuclear e com a produção de material bélico. O governo destes setores combina três tipos de mecanismos: intervenção estatal - cujo papel consiste na concessão de recursos para financiar o desenvolvimento tecnológico e na criação de legislação específica - hierarquias e clãs - que desempenham importante papel nas questões relativas à disseminação de avanços técnicos.

As relações entre características estruturais e forma de governo em cada grupo de setores descrito pela tipologia, originam "configurações setoriais" complexas e particularizadas que informam questões como padrões de interesse empresariais. formas de relacionamento entre estes interesses e o Estado bem como entre os diversos grupos empresariais.

Além de demonstrar o quanto pode ser complexo o funcionamento dos setores, a noção de forma de governo e sua apreciação concreta pela tipologia sugerem que o setor é um espaço onde ocorrem interações políticas entre diversos atores. Os mecanismos descritos por clãs, hierarquias e redes, dentre outros, representam acordos inter-empresariais e/ou público-empresariais, que efetivamente coordenam a condução dos negócios nos níveis intermediários do sistema econômico.

#### IV

A análise setorial estuda o setor não apenas como estrutura singular, detendo-se em suas características e formas de governo. Também procura estudar as relações entre os setores sob um enfoque diverso do dado pelas interações produtivas.

A perspectiva setorial afirma que as relações entre os setores têm como base o pertencimento destes a áreas comuns de políticas públicas nas quais possuem interesses imediatos ou potenciais. Este argumento dá origem ao conceito de "comunidade de políticas" que vem a ser uma estrutura constituída por atores públicos e privados - empresários, executivos, associações de classe, funcionários e agências estatais e elementos da classe política - que se articula em torno de políticas públicas específicas, relacionadas aos negócios e atividades realizados nos diversos setores (10). Assim, uma área de política pública como a de energia, por exemplo, aglutina atores privados ligados aos setores de construção, cimento, aço e equipamentos pesados; atores e agências estatais responsáveis pela elaboração e implementação da política energética e outros com interesses indiretos ou "não econômicos" nesta área.

Tem-se então que discretas articulações inter-empresariais informam os processos de formulação e implementação



de políticas públicas e buscam interferir na tomada de decisões sobre as questões relevantes para os setores que representam. Sob este ponto de vista, a análise das relações entre os setores sugere a existência de certas "redes de interesse" interempresariais, constituídas a partir do pertencimento a áreas de políticas públicas comuns, as quais atuariam como balizas à intervenção do Estado no terreno econômico.

## V

Dando prosseguimento à exposição de nosso esquema interpretativo, tendo como referência a análise setorial, vamos definir as principais linhas de argumentação que irão organizar a discussão sobre as relações Estado/empreiteiros no Brasil.

O esquema interpretativo se organiza em torno de duas linhas de argumentação, a saber:

a) a primeira se refere às características estruturais apresentadas pelo setor de construção pesada. Por características estruturais definimos o conjunto de elementos ligados à estrutura da oferta e da demanda de um dado setor e que o identificam segundo variáveis tais como tipo de bem nele produzido, características de seu processo produtivo, forma de organização de mercado e as características do(s) mercado(s) para o qual (os quais) o setor destina sua produção, dentre outras. Aqui não se tratará apenas de descrever e indicar as principais características estruturais da construção pesada mas sobretudo de refletir acerca das implicações de algumas dessas características para a conformação de um padrão específico de relacionamento entre empreiteiros e Estado no Brasil. Em outras palavras, procuraremos indicar os "efeitos" de certas variáveis de caráter econômico-estrutural sobre a definição de um fenômeno político e sociológico.

As características estruturais de um setor se subdividem em características da estrutura da oferta e da estrutura da demanda. Segundo estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, "a estrutura da oferta condiciona, em grande medida, a capacidade e a forma de reação de um setor em face de determinada política econômica" (4). Assim, prossegue o estudo, "dependendo da natureza do processo, dos seus insumos e equipamentos utilizados, da intensidade do uso de mão de obra, da sua estrutura de custos, da natureza do capital das empresas do setor.... Sua resposta (a política econômica) será completamente diferente, não só em termos de seu próprio desempenho, mas também em razão dos impactos que esse mesmo desempenho terá sobre o conjunto da economia e da realidade social do país" (grifos nossos).

Tais impactos podem ser avaliados pelos "encadeamentos" gerados pelas atividades produtivas de um dado setor e pelos desdobramentos, a curto, médio e longo prazo dessas mesmas atividades. De acordo com esses impactos, certos setores econômicos, como a construção pesada, representam autênticos instrumentos de condução da política econômica, em especial de políticas "expansionistas" ou de cunho "desenvolvimentista." No curso da implementação dessas políticas, manifesta-se o interesse público de incrementar as atividades daqueles setores, por meio de incentivos econômicos e institucionais.

Desse modo é possível supor que a "instrumentalização" da atividade produtiva de determinados setores, com o objetivo de implementar certas orientações de política econômica, leva à

articulação de interesses comuns entre os segmentos público e privado. No limite, estas articulações de interesses podem dar lugar a acordos burocrático-empresariais bem sucedidos e estáveis.

Acreditamos que as relações entre os grandes empreiteiros e o Estado no Brasil representam um caso exemplar de acordo burocrático-empresarial, dados os impactos e os significados mais amplos das atividades produtivas do setor de construção pesada sobre o sistema econômico e social, particularmente no contexto histórico do desenvolvimento capitalista e do padrão de intervenção do estado na economia observados no país, no período que vai de meados da década de 40 ao final da década de 70.

Já a estrutura da demanda, segundo o mesmo estudo, "representa o principal veículo através do qual a política econômica mais geral se reflete sobre um dado setor no sentido da expansão ou contração dos mercados para os quais o setor destina o principal de sua produção" (5). No caso da construção pesada, uma política econômica contracionista ou recessiva, que implique em cortes nos gastos públicos, significa invariavelmente, corte na demanda por grandes obras públicas, a qual depende exclusivamente das despesas governamentais.

Assim, dizemos que a principal característica da estrutura da demanda na construção pesada é sua natureza pública ou estatizada, sendo o conjunto das empresas e órgãos do Estado os responsáveis pela formação, expansão ou contração do mercado para o setor.

Considerando a estrutura peculiar da demanda no setor

de construção pesada, ficam claras as implicações dessa variável para a conformação do padrão de relacionamento Estado/Empreiteiros. A estatização da demanda, ao estabelecer uma estreita correlação entre os negócios da construção pesada e o investimento público em termos quantitativos e qualitativos, institui o "elemento político" como a variável-chave da dinâmica capitalista no setor. Antes de mais nada, a proximidade com o poder político e a circulação burocrática no aparelho de Estado são os elementos que condicionam a "performance" da construção pesada.

Esta linha de argumentação será desenvolvida e detalhada no capítulo 1 da dissertação, tornando mais claros os nexos entre características estruturais e padrão de relacionamento Estado/Empreiteiros no Brasil.

b) a segunda linha de argumentação tem caráter histórico e se refere à formação e desenvolvimento do setor de construção pesada no Brasil, em diferentes momentos. Aqui procura-se demonstrar que o processo de acumulação e expansão capitalista na grande engenharia brasileira só pode ser pensado a partir da ação do Estado, mais precisamente, da ação de determinados órgãos, agências e empresas estatais no sentido da criação de uma série de condições econômicas e institucionais que favoreceram decisivamente aquele processo. Por outro lado, iniciativas no campo normativo, com a criação da legislação sobre licitações públicas, instituíram no setor de construção pesada uma forma peculiar de "funcionamento", definindo espaços de atuação para os diversos tipos de empreiteiras (pequenas, médias,

grandes e "super" empreiteiras). No curso do processo de expansão e acumulação capitalista no setor de construção pesada é que será engendrado o padrão de relacionamento Estado/Empreiteiros.

Esta linha de argumentação será desenvolvida no segundo capítulo da dissertação através de três estudos de caso que ilustram a ação consciente do Estado em favor da grande engenharia nacional: a criação do DNER e a definição de uma política sistemática de transportes rodoviários em meados da década de 40; a ELETROBRAS e o programa hidrelétrico dos anos 70 como marcos do "salto qualitativo" da grande engenharia nacional e, finalmente, o papel do Ministério das Relações Exteriores e da CACEX no processo de transnacionalização do setor, no final da década de 70.

No Capítulo 3 será apresentada a discussão a respeito do papel da legislação sobre licitações públicas na institucionalização das relações do Estado com o setor de construção pesada e no próprio funcionamento dinâmico do mesmo ao estabelecer as regras da concorrência capitalista intra-setorial.

Ao reunirmos as reflexões produzidas em cada uma das linhas de argumentação expostas, teremos um quadro interpretativo que nos possibilitará responder o problema central colocado. No cruzamento das características estruturais da construção pesada com os aspectos históricos ligados à formação e desenvolvimento do setor encontramos os elementos que explicam a forte imbricação entre empreiteiros e Estado no país. Na verdade, tal imbricação pode ser definida como uma relação de interdependência na qual, se por um lado, os investimentos estatais nas áreas de infra-

estrutura sócio-econômica foram o esteio da formação e expansão da grande engenharia brasileira, por outro o Estado utilizou-se amplamente do setor como objeto de condução da política econômica, dados os impactos macroeconômicos desencadeados pelas atividades do setor.

## NOTAS

(1) - BELLUZZO, L. G. "Corrupção Orgânica", in Revista Iato E, nº 1186, 24/06/92, pg. 30.

(2) - Para uma reflexão sobre o campo e o método da sociologia econômica ver SWEDBERG, R.; HIMMELSTRAND, U.; BRULIN, G. "The Paradigm of Economic Sociology: Premises and Promises". in Theory and Society nº 16, march 1987, pg. 169 a 213.

(3) - Entre os estudos com base na análise setorial podemos citar STRECK, W. e SCHMITTER, P. (orgs). Private Interest Government. London, Sage Publications, 1985; BERGER, S. (org.) Organizing Interest in Western Europe, Cambridge University Press, 1981; SCHMITTER, Ph. "Sectors in Modern Capitalism: modes of governance and variations in performance", paper, Stanford University, august 1988 (mimeo).

(4) - Minas Gerais, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Fundação João Pinheiro. Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção Civil, v. 19. B.H., 1981, pg. 4 (mimeo).

(5) - Idem.



(6) - SCHMITTER, Ph., op. cit., p. 21. Segundo Schmitter, "the sectors must be created as social structures built jointly by interlocking perceptions and decisions of actors. They can get established for a diversity of motives. From below, individual firms may create them to reduce uncertainty in their environments and/or to economize on their transaction costs; from above, state agencies and other authorities may designate them as specific beneficiaries of public policy or as - clients of public regulation".

(7) - SCHMITTER, Ph., Op. cit., pg. 30 e 31.

(8) - Idem, p. 24 a 26.

(9) - HOLLINGSWORTH, J. e LINDBERG, L. "The governance of the american economy: the role of markets, clans, hierarquies and associative behavior", in STRECK, W. e SCHMITTER, Ph. (orgs.). Private Interest Government. London, Sage Publications, 1985.

(10) - WRIGHT, M. "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies". In Political Studies no 04., december 1988.

## Capítulo 1

"As Características Estruturais da Construção Pesada  
Como Variáveis para o Entendimento das  
Relações Estado/Empreiteiros no Brasil"

## Introdução

Neste capítulo iremos detalhar a primeira linha de argumentação de nossa dissertação exposta sinteticamente na parte introdutória. O propósito é apresentar e discutir as principais características estruturais da oferta e da demanda na construção pesada e estabelecer os nexos entre estas características e o problema central de nossa análise, isto é, o da singularidade das relações Estado/empreiteiros no Brasil.

### 1.1. Características da Estrutura da Oferta.

Relembrando o que foi colocado na parte introdutória, a estrutura da oferta revela a capacidade de reação de um dado setor face à política econômica implementada, bem como os impactos que tal reação produzirá sobre o conjunto do sistema sócio-econômico.

No âmbito das grandes seções da produção social, a construção pesada se insere no setor produtor de bens de capital na medida em que é responsável pela montagem das bases da estrutura industrial em cada estágio de evolução da matriz tecnológica.

Esta posição da construção pesada face a segmentação da produção social condiciona a "performance" setorial à própria dinâmica da economia brasileira, em seu conjunto. O setor participa, ao mesmo tempo, dos ciclos de longa duração e dos ciclos econômicos de 10 anos, sendo nestes últimos responsável por aproximadamente 54% dos investimentos totais da economia.

Tais características revelam a importância do setor de construção pesada na evolução recente do capitalismo nacional, bem como sua grande dependência para com o padrão de intervenção estatal no sistema econômico praticado nos últimos 40 anos.

A contextualização da construção pesada no conjunto da produção social permite afirmar que o setor é ao mesmo tempo objeto e instrumento da política econômica, mais especificamente, da atuação do Estado no sistema econômico. Se, como já dissemos, o setor beneficiou-se amplamente de todo um conjunto de estímulos estatais que favoreceram a sua acumulação e expansão capitalista, o Estado, por outro lado, pôde "instrumentalizar" a construção pesada para os objetivos do planejamento macroeconômico, dados os impactos das suas atividades produtivas.

Tal instrumentalização é possível devido a certas características específicas da estrutura da oferta na C.P., em especial aquelas ligadas ao seu processo produtivo e que dizem respeito à matriz tecnológica e às particularidades do "produto" gerado pelas atividades do setor (\*).

---

(\*) Certamente a estrutura da oferta de um setor compreende outras características tais como: estrutura de custos, de mercado e de capital. No entanto, estas características, se compõe a configuração setorial, não são relevantes para a discussão que queremos realizar pois não ilustram a imbricação Estado/Construção Pesada "via" estrutura de oferta do setor.

Analisando cada um destes fatores, temos as considerações que se seguem, as quais explicam o "porque" de ser a construção pesada, um setor-chave para a implementação de políticas expansionistas.

a) Em primeiro lugar, a matriz tecnológica na construção pesada é de natureza trabalho-intensivo e apesar de todas as inovações, o processo produtivo é apenas parcialmente mecanizado.

Embora o uso de máquinas e equipamentos e mesmo de complexos industriais de apoio sejam essenciais e determinantes, ainda assim persiste, em boa parte do processo construtivo, grande dependência da mão de obra e das habilidades do trabalhador.

Por isso, a mecanização no setor é menor do que na indústria de transformação, não estando as bases artesanais inteiramente superadas, embora se observe profunda divisão técnica do trabalho dentro do processo produtivo.

Estas características da matriz tecnológica no setor têm implicações importantes em termos da sua velocidade de reação à política econômica e dos seus impactos sobre o sistema econômico. Quanto à primeira, dizemos que a C.P., não se defronta com graves obstáculos tecnológicos podendo responder mais rapidamente do que outros setores aos sinais positivos da política econômica. Estando a tecnologia "embutida" nos equipamentos utilizados nos canteiros de obras e sendo relativamente rígida a relação Capital/Trabalho, a C.P., pode iniciar - ou retomar - rapidamente suas atividades,

evidentemente, desde que as empreiteiras estejam bem estruturadas tecnicamente, isto é, que disponham dos equipamentos necessários para executar os vários tipos de obras públicas.

Não se deparando com sérios constrangimentos técnicos para entrar em operação e utilizando-se do capital de "terceiros" - ou seja, do Estado - para produzir, a C.P. pode, já no curto prazo, desencadear efeitos positivos sobre o sistema econômico, sendo um dos "setores-locomotiva" dos processos de retomada ou expansão do crescimento.

Dentre os efeitos, o de curto prazo se faz sentir sobre o mercado de trabalho dado o caráter altamente absorvedor de mão-de-obra das atividades construtivas, em geral e na C.P. com maior intensidade. A médio-prazo, as atividades da C.P. geram um mercado de proporções significativas para outros setores econômicos como os produtores de aço, cimento e os equipamentos pesados. Ao final do período de execução das obras públicas, em particular das grandes obras, a C.P. estará gerando encomendas para outros setores estratégicos, como o de material elétrico pesado, no caso da construção de hidrelétricas. Consumada, a obra será incorporada ao estoque de bens de capital do país, complementando ou alterando a estrutura industrial vigente.

b) Em segundo lugar, temos a singularidade do "produto" gerado pelas atividades da construção pesada. Trata-se de um produto não homogêneo, não seriado e principalmente, não reprodutível, daí a relevância do projeto básico, questão desconhecida pela indústria de transformação, que produz bens seriados a partir de um modelo reprodutível. Cada obra é um produto particular, executada segundo um projeto que se atém às

particularidades geofísicas da região onde será construída.

Mas, especialmente, trata-se de um produto cujo significado vai além das considerações sobre o seu impacto econômico e social. As grandes obras de engenharia não só acrescem o estoque de bens de capital de um país ou contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população em geral, como também são "fatos políticos" de dimensão local, regional e nacional.

Podemos dizer que as grandes obras públicas conferem legitimidade ao exercício do poder por sua elevada "visibilidade" no conjunto das realizações dos governos. Ao mesmo tempo, conferem a imagem de dinamismo e eficiência aos administradores públicos e governantes, aglutinando uma ampla gama de interesses e envolvendo atores ligados às diversas esferas do poder - local, regional e nacional - bem como às comunidades atingidas por elas (\*). Num nível mais amplo, as grandes obras de engenharia se prestam à afirmação de um projeto de desenvolvimento global, canalizando dividendos políticos imediatos para os governos que as executaram.

Por outro lado, as obras de engenharia não guardam qualquer relação de propriedade com a empresa que as executou. A obra tem destinação pública e pertence ao Estado, mais especificamente aos órgãos estatais responsáveis pelas políticas de energia, transportes ou saneamento, por exemplo.

A estes órgãos cabe a exclusividade da exploração econômica das obras, através da política tarifária. Assim, as grandes obras de engenharia geram mais um efeito macroeconômico positivo ao representarem fonte de receitas futuras para o Estado (\*\*).

As peculiaridades do processo produtivo na construção pesada, no que diz respeito à matriz tecnológica e ao produto que resulta de suas atividades, indicam em setor que à despeito da magnitude dos investimentos públicos requeridos, é bastante flexível como instrumento de política econômica, dados a capacidade de resposta setorial no curto prazo e os desdobramentos de suas atividades no longo, médio e curto prazo. Tais peculiaridades fazem da construção pesada um setor altamente estratégico do ponto de vista macroeconômico e, portanto, um parceiro privado privilegiado do setor público.

---

(\*) Nesse sentido, as próprias empreiteiras articulam-se com diferentes níveis de interesses, os quais, de uma forma ou de outra, possuem vinculações com determinada obra e procuram explorar seus potenciais dividendos políticos.

(\*\*) A relação de não-propriedade com o "bem" produzido introduz uma certa rigidez nos negócios da construção pesada. Ao contrário de outros setores da economia, a construção pesada não pode definir alternativas de redirecionamento da produção, optando por exemplo, pela exportação, nem praticar políticas de formação de estoque, como estratégia para fixação de preços. A única garantia de rentabilidade no setor é a execução e entrega da obra nos prazos estipulados pelo contratante.



Para finalizar a discussão sobre as características da estrutura da oferta na C.P. gostaríamos de fazer algumas considerações à respeito das relações inter-setoriais da grande engenharia nacional. Estas considerações, embora não se vinculem diretamente ao problema das relações Estado/Empreiteiros - no sentido de explicar a questão da singularidade - contribuem para compreensão do elevado "status" político dos grandes empreiteiros, do ponto de vista das articulações entre estes e outros grupos de capital.

Os principais segmentos que fornecem insumos para a construção pesada no país são de natureza oligopólica, dentre eles, a indústria do cimento, controlada por grandes grupos privados nacionais, a indústria siderúrgica, de natureza estatal, as indústrias de máquinas-ferramentas, tratores e equipamentos de transmissão industrial, sob hegemonia de empresas multinacionais e por último, os produtores de combustíveis e lubrificantes, divididos entre empresas estatais e multinacionais.

A construção pesada e seus segmentos fornecedores compõem uma importante "comunidade de políticas", que aglutina alguns dos maiores grupos de capital atuantes no país. Esta comunidade está ligada à área de políticas públicas infra-estruturais, ou seja, àquela que compreende as políticas relativas à montagem da infra-estrutura do sistema econômico, tais como as políticas energética e de transportes. Tal área de políticas, por sua vez, se relaciona intimamente aos ciclos de crescimento de longo prazo da economia nos quais geralmente ocorrem mudanças qualitativas no padrão de industrialização.

A comunidade articulada entre a grande engenharia

nacional e seus segmentos fornecedores compartilha de certos interesses comuns, mais especificamente, de interesses ligados aos grandes projetos de desenvolvimento capitaneados pelo Estado. Podemos então pensar nesta comunidade como uma modalidade de grupo de interesse que na prática busca interferir na elaboração e implementação das políticas públicas relevantes para os diversos setores que a compõem, colocando parâmetros à ação econômica do Estado (1).

Acreditamos que a análise do "status" político dos grandes empreiteiros deve necessariamente levar em conta a inserção desses atores nessa comunidade, conferindo um caráter mais amplo ao poder que lhes é comumente atribuído. Em suma, queremos dizer que a posição de poder dos grandes empreiteiros não decorre apenas de suas relações diretas e historicamente estabelecidas com o Estado mas também de seus vínculos com certos setores do empresariado que ocupam posições chave na economia brasileira. Os setores que compõem uma "comunidade de políticas" também podem articular alianças empresariais bilaterais, algumas bastante estáveis no âmbito da comunidade. No caso em questão estabeleceu-se uma sólida aliança entre a grande engenharia nacional e a indústria de equipamentos elétricos pesados sob a hegemonia de grandes multinacionais como a G.E., a Siemens e a Brown Boveri. Tal aliança virtualmente controla o mercado dos grandes projetos hidrelétricos impondo limites à entrada de novos atores e balizando a atuação do sistema Eletrobrás.

## 1.2. Características da Estrutura da Demanda.

A estrutura da demanda se refere às características do mercado ou dos mercados para os quais um setor destina sua produção. De acordo com o tipo de política econômica implementada e com os impactos que essa política provoca sobre seus mercados demandantes, as atividades de um setor, como resposta, poder-se-ão expandir ou contrair.

A construção pesada brasileira apresenta uma estrutura da demanda peculiar caracterizada por sua natureza pública ou estatizada. O fenômeno da estatização da demanda, como veremos no segundo capítulo, processou-se ao longo de todo um período histórico que vai de meados da década de 40 à década de 70, percorrendo diversas etapas na qual ocorreram transformações qualitativas importantes na estrutura setorial como um todo.

Não por coincidência, o processo de expansão capitalista na c.p. acompanhou "pari-passu" as várias fases da estatização da demanda e mais ainda o aprofundamento da intervenção do Estado no sistema econômico. Na verdade, o investimento estatal, em volume e composição, é o determinante dinâmico fundamental da própria possibilidade de acumulação capitalista na construção pesada, tornando-o um setor "híbrido". Assim, se o controle das empresas se encontra nas mãos de agentes privados, a fonte de onde provém o capital para a realização de suas atividades produtivas é eminentemente estatal. Na medida em que o Estado é ao mesmo tempo, a fonte de capital e mercado possível para a c.p., podemos avançar que estamos diante de um setor "para-estatal" dadas a sua dependência e interação com o

### setor público da economia.

Por outro lado, sugerimos que a estatização da demanda na construção pesada foi um processo que se coadunou funcionalmente às várias etapas e modalidades de um projeto mais amplo de desenvolvimento nacional. Questões ideológicas a parte, a concentração de recursos e incentivos públicos de toda sorte num mesmo setor econômico certamente contribui para acelerar a montagem da infra-estrutura sócio-econômica.

Antes de discutirmos as implicações da estatização da demanda sobre o funcionamento do setor de construção pesada no país e na definição de outras características setoriais - como a estrutura de capital, por exemplo - consideraremos mais detalhadamente os elementos que determinam a demanda pública por construção.

O primeiro determinante da demanda pública por obras de construção pesada é o dispêndio do setor público, particularmente o efetuado a título de investimento. Do ponto de vista do Estado, os investimentos em construção representaram, em média, cerca de 83,4% de todas as inversões governamentais realizadas entre 1970 e 1981. Como a taxa de investimento média do governo no período esteve por volta de 27,6%, isto significa que, também em termos médios, perto de 23% dos gastos do setor público foram realizados em obras de construção.

Uma das áreas privilegiadas de atuação do Estado, quanto à criação de demanda para a construção pesada, é a de transportes. Nesse sentido, destacam-se as despesas com implantação e conservação de rodovias, que responderam por uma

parcela de 51 a 74% dos investimentos realizados em transportes no país entre 1970 e 1980, ou seja, perto de 5% de todos os investimentos públicos e privados efetuados no período. Como 90% dos investimentos em rodovias são em obras de construção, tem-se que, durante o mesmo período, a demanda por obras de construção derivada das inversões rodoviárias representou cerca de 4.6% do total de investimentos realizados no país, o correspondente a 37,2% de toda a demanda para a construção pesada. (V. Quadro I)

Igualmente, as inversões realizadas na geração de energia elétrica são de grande importância para a construção pesada. No decênio 1970-80, o componente construção destes investimentos representou 2% da formação bruta de capital fixo do país, significando 16,7% do valor bruto da construção pesada. (Ver Quadro 2).

Como parte relevante destes investimentos não é realizada diretamente pelo setor público, mas sim pelas empresas estatais, segue-se que a segunda variável determinante da demanda para a construção pesada são os investimentos dessas empresas.

A estatização da demanda na construção pesada é um fenômeno que se iniciou nos anos 30, a partir do momento histórico em que se aprofunda a intervenção do Estado no sistema econômico. Até então as obras de infra-estrutura eram executadas diretamente por particulares, empresas privadas que contratavam os serviços das firmas de engenharia - geralmente estrangeiras - para a construção de pequenas barragens, ramais ferroviários, estradas de terra, obras de saneamento e fornecimento de água. Nesse caso, a natureza da demanda por construção pesada era privada e representada pela auto-construção a cargo de empresas.

# QUADRO I

## PARAMETROS DA PARTICIPAÇÃO DO COMPONENTE CONSTRUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM RODOVIAS E FERROVIAS BRASIL - 1970 / 80 (Em percentagem)

| PARAMETRO                                                                                             | MEDIA |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Investimentos em rod./total dos investimentos.....                                                    | 5,11  |
| Investimentos em ferrovias/PIB.....                                                                   | 1,18  |
| Componente construção dos invest. em rodovias.....                                                    | 90,0  |
| Componente construção dos invest. em rod./total dos invest..                                          | 4,60  |
| Componente construção dos invest. em rodovias/PIB.....                                                | 1,06  |
| Participação do compon. const. dos invest. em rodovias<br>na demanda da indústria da construção.....  | 37,2  |
| Investimentos em ferrovias/total dos investimentos.....                                               | 2,29  |
| Investimentos em ferrovias/PIB.....                                                                   | 0,53  |
| Componente construção dos invest. em ferrovias.....                                                   | 37,6  |
| Total dos investimentos.....                                                                          | 0,86  |
| Componente construção dos invest. em ferrovias/PIB.....                                               | 0,20  |
| Participação do compon. const. dos invest. em ferrovias<br>na demanda da Indústria da Construção..... | 18,51 |

Fonte: ZONINSEIN, J. A política de investimento público e a evolução do mercado interno da indústria da construção pesada na década dos setenta. In: ALMEIDA, L.S.G; DAIN, S.; ZONINSEIN, J. Indústria de Construção e Política Brasileira do Pós-Guerra. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1982, p. 142-206. (2)

## QUADRO - 2

### PARAMETROS DA PARTICIPAÇÃO DO COMPONENTE DOS INVESTIMENTOS EM ENERGIA E TRANSPORTES

BRASIL - 1970/80

(Em percentagem)

| PARAMETRO                                                                                                         | MEDIA |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Taxa de investimento (form. bruta de capital fixo/PIB).....                                                       | 23,4  |
| Investimentos em energia e transportes/total dos investim...                                                      | 17,1  |
| Investimentos em energia e transportes/PIB.....                                                                   | 3,9   |
| Componente const. dos invest. em energia e transportes.....                                                       | 43,9  |
| Componente const. dos invest. em energia e transportes<br>total dos investimentos (1).....                        | 7,5   |
| Componente const. dos invest. em energia e transportes/PIB(1)                                                     | 1,7   |
| Participação do compon. const. dos invest. em energia e<br>transportes na demanda da Indústria da Construção..... | 60,6  |
| Investimentos em energia/total dos investimentos.....                                                             | 8,7   |
| Investimento em energia/PIB.....                                                                                  | 1,9   |
| Componente const. dos invest. em energia (2).....                                                                 | 23,0  |
| Componente const. dos investimentos em energia/total<br>dos investimentos (2).....                                | 2,0   |
| Componente const. dos investimentos em energia/PIB (2).....                                                       | 0,5   |
| Participação do compon. const. dos invest. em energia na<br>demanda da Indústria da Construção (2).....           | 16,7  |
| Investimentos em transporte/total dos investimentos.....                                                          | 8,4   |
| Investimentos em transporte/PIB.....                                                                              | 1,9   |
| Componente const. dos invest. em transporte (3).....                                                              | 64,8  |
| Componente const. dos invest. em transporte/total<br>dos investimentos(3).....                                    | 5,4   |

*continua*

quadro 2. cont.

|                                                                                                             |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Componente const. dos invest. em transporte/PIB (3).....                                                    | 1,2  |
| Participação do compon. const. dos invest. em transportes<br>na demanda da Indústria da Construção (3)..... | 43,6 |

FONTE: Dados básicos: ZONINSEIN, J. A política de investimentos público e a evolução do mercado interno da indústria da Construção pesada na década de setenta. In: ALMEIDA, J.S.G.; DAIN, S.; ZONINSEIN, J. Indústria da Construção e política brasileira do pós-guerra. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1982. p. 142-206. (3)

- 1) Componente de construção, no caso de energia elétrica, apenas com a geração, excluíram-se os investimentos em construção de aeroportos, portos e vias navegáveis, no caso do setor de transportes.
- 2) Somente investimentos em construção na área de geração de energia elétrica.
- 3) Excluíram-se os componentes da construção em aeroportos, portos e vias navegáveis.

Na década de 30 o Estado surge como principal demandante por obras de infra-estrutura, além de atuar como principal construtor dessas obras através de órgãos como DNOS e DNER. Mas no pós-guerra é que ocorrerão as grandes modificações que irão engendrar um setor privado na construção pesada, com a retirada gradual do Estado da atividade construtora, à partir da transformação do DNER em autarquia em 1945.

A desincompatibilização do Estado da atividade construtora levou à divisão de tarefas entre o setor público e o privado onde ao primeiro, cabe mobilizar os recursos de investimento e realizar o planejamento global das áreas ligadas à infra-estrutura. Ao segundo cabe a execução e gerenciamento das obras, além da elaboração dos projetos técnicos. Por fim, também compete ao Estado, por meio de legislação específica, promover os processos licitatórios para a contratação das firmas que irão executar e projetar as obras públicas.



Podemos salientar duas consequências importantes da estatização da demanda para a definição de certas características estruturais e sobre o próprio funcionamento dinâmico do setor de c.p. no Brasil.

A primeira se refere ao fato de que, a estatização da demanda ao instituir as condições econômicas e institucionais que permitiram a efetiva criação de um mercado para a construção pesada, possibilitou a hegemonia do capital privado nacional no setor, definindo assim a sua estrutura de capital. No contexto da economia brasileira, a construção pesada figura entre os raros casos de setor oligopolizado cujo controle das empresas se encontra inteiramente nas mãos de brasileiros natos. Como veremos no capítulo 2, a estatização da demanda, a rigor, resguardou o mercado de obras públicas do país para a iniciativa privada nacional, mesmo diante da existência no Brasil, desde a década de 20, de grandes construtoras estrangeiras como a Christiani Nielsen e a Morrison Knudsen.

Além da estatização da demanda, outros fatores explicam a possibilidade de hegemonia do capital privado nacional na construção pesada. Estes fatores estão ligados a certas peculiaridades estruturais do setor e os apresentaremos brevemente.

Para Farraz Filho, as características estruturais do setor, ligadas aos processos de formação, acumulação e rotação do capital, também explicam porque foi possível resguardar o mercado de obras públicas para o capital privado nacional.

Desde os momentos iniciais de sua formação, a

construção pesada não se defrontou com o problema da mobilização de capital em grande escala para fazer frente aos investimentos iniciais requeridos por determinadas atividades. Como se sabe, tal problema constitui um dos principais obstáculos enfrentados pelo capital privado nacional de países de desenvolvimento capitalista tardio, particularmente para penetrar nos segmentos produtores de bens de capital.(4)

Na construção pesada, tal problema apresentou menor gravidade do que noutros setores, sendo possível à uma firma de engenharia cumprir a trajetória pequena - média - grande empresa, devido aos seguintes fatores:

1o) No setor existe a possibilidade de se fragmentar obras ou de se contratar firmas para realizar serviços específicos. No caso de uma obra rodviária, por exemplo, esta pode ser desmembrada em vários lotes, permitindo a uma firma obter contratos que não exigem grande mobilização de capital;

2o) Diferentemente do que ocorre em outros setores, a construção pesada vende antes de produzir, por isso a mobilização de capital pode ser concretizada após a obtenção de um contrato. Além disso, muitas vezes, a obtenção de um contrato pode significar a liberação de recursos prévios, por parte do órgão demandante, para aquisição de equipamentos, possibilidade que favorece a formação de capital das firmas de engenharia;

3o) No setor a rotação do capital fixo tende a ser bastante rápida. Assim a firma obtém determinado contrato - que não demanda grande imobilização de capital - compra os equipamentos necessários, executa a obra e tem, no final, parcela substancial do capital adiantado reconvertido em capital-

dinheiro. Nesse percurso, o retorno da firma não se encontra constrangido por oscilações de mercado, estando praticamente garantido desde que o demandante cumpra os cronogramas financeiros da obra.

Mas, a ação do Estado no mercado de obras públicas para o capital privado nacional não se deu somente por meio de instrumentos econômicos e financeiros. A legislação elaborada para normatizar os processos de licitação na área de engenharia também contribuiu decisivamente para viabilizar a hegemonia nacional na construção pesada.

O Decreto 64.345 de 10/04/69 promoveu uma verdadeira reserva institucional de mercado para as firmas nacionais de engenharia, consubstanciada nos itens que dispõe que os órgãos da administração direta e indireta do governo só poderão contratar a prestação de serviços de consultoria técnica e de engenharia de empresas estrangeiras nos casos em que não houver empresa nacional devidamente capacitada e qualificada para o desempenho dos serviços a contratar. (Artigo 1º) (5)

Este artigo define, originalmente, no seu parágrafo único, aquilo que dever ser considerado como empresa nacional: "pessoas jurídicas, regularmente constituídas no País, tenham aqui 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". Por outro lado destaca-se que, segundo este Decreto, quando houver necessidade e for admitida a contratação de empresa estrangeira, "procurar-se-á promover o consórcio com

empresas nacionais, de forma a assegurar satisfatória transferência de tecnologia."

O Decreto foi reformulado diversas vezes até chegar em sua versão final em 1974 (Decreto 73.685). O que se pode concluir, em suma, sobre o Decreto 64.345 de 1969 é que ele foi um instrumento importante para a progressiva nacionalização da Indústria da Construção no Brasil, em particular da construção pesada, reforçando ainda mais a hegemonia do capital privado nacional e a consolidação definitiva das firmas brasileiras de engenharia.

A segunda consequência da estatização da demanda se refere ao funcionamento dinâmico do setor, isto é, à forma peculiar de determinação dos preços das obras de infra-estrutura, dos lucros das empreiteiras e de regulação da concorrência capitalista na construção pesada.

Primeiramente, temos que os preços das obras de infra-estrutura passam a ser definidos pelos órgãos da administração pública aos níveis federal, estadual e municipal. Como o investimento público é realizado na maioria das vezes a fundo perdido, sem visar o lucro, os preços das obras não têm quaisquer relações com a lucratividade das empresas e órgãos públicos que as demandas. Para esclarecer melhor esta questão, reproduziremos alguns trechos da pesquisa feita pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo sobre a Indústria da Construção.

Segundo o estudo, enquanto a demanda é privada, "as obras de construção pesada deveriam guardar estreita relação com

a maximização dos lucros das empresas que lhes (às firmas de engenharia) demandavam os serviços (...). Neste sentido, a construção pesada seria um custo do investimento total, e dessa forma, deveria comportar-se também capitalisticamente, buscando maximizar, no âmbito de seus processos produtivos, o lucro e o aumento na sua produtividade de trabalho. Ao Estado caberia o papel de avalista dos empresários internacionais para a viabilização de tais empreendimentos" (6) (grifos nossos).

No momento em que os modificou a natureza da demanda, passando o Estado a ser o principal demandante por obras de infra-estrutura, tal quadro muda completamente, visto que "os recursos para as obras públicas, já não seriam na forma de capital, mas de impostos, enquanto que as inversões seriam feitas a fundo perdido e, portanto, sem a obrigatoriedade de fazer com que os custos de suas inversões retornassem ao Estado, de forma ampliada" (7) (grifos nossos).

Exemplificando, na construção de obras rodoviárias e hidrelétricas, o preço das tarifas praticadas pelos órgãos demandantes não influenciam em nenhuma medida a fixação dos preços das obras a serem executadas. Com respeito às obras rodoviárias, a própria inexistência da produção de insumos deixa claro este fato na medida em que a construção de estradas não gera um "produto" que possa ser explorado comercialmente pelo Estado, na política tarifária. Mesmo no setor hidrelétrico onde o retorno do investimento pode ser dar com a "venda" do produto final através, da geração de energia elétrica, não se verificou historicamente nenhuma relação entre as tarifas praticadas e os custos de construção das barragens, apesar da política de

"verdade dos preços" introduzida no setor a partir de 1964.

Diante dessas considerações surge a questão: como se formam os lucros no setor de construção pesada? Dada a natureza pública da demanda e dos recursos que financiam a execução das obras de infra-estrutura, os lucros no setor se encontram determinados pela obtenção contínua de uma boa carteira de obras junto aos principais órgãos demandantes do Estado e pelo afluxo ininterrupto de recursos públicos para as obras em andamento. Quanto a este último requisito é preciso esclarecer que a construção pesada trabalha por administração, recebendo de acordo com o trabalho realizado, ou seja, por empreitada. Dessa forma, a lucratividade no setor depende intrinsecamente do cumprimento rigoroso, pelo demandante, dos cronogramas financeiros das obras.

Quanto ao primeiro requisito - a contínua obtenção de uma boa carteira de obras - veremos nos capítulos seguintes que sua observação está relacionada antes à capacidade das empreiteiras de se articularem politicamente com o Estado do que aos poucos mais gerais de acumulação e concorrência capitalista na construção pesada (8).

A obtenção do lucro na construção pesada condiciona-se assim à questões de ordem política, dadas pelas articulações firma/Estado, não se relacionando diretamente como noutros setores, a aspectos ligados aos seus processos produtivos, como a produtividade. Frente a esta constatação, Ferraz Filho sugere que "estamos na presença de um setor onde a natureza do capital é predominantemente mercantil, isto é, onde o privilégio político... condiciona, em grande medida, a possibilidade do

lucro" (9) (grifos nossos).

O fenômeno da "estatização da demanda" por fim, politiza a concorrência intra-setorial que passa a ser regulada no interior do próprio Estado. Através dos processos de concorrência pública o Estado atua como verdadeiro árbitro das relações intra-setoriais, mediando os interesses entre as empreiteiras e definindo espaços de atuação para cada grupo de empresas, de acordo com o tamanho e a "área de especialidade" das mesmas.

As normas que regulam as concorrências, na verdade, cristalizam uma divisão de mercado entre as empreiteiras que se tornou praticamente inquestionável. Assim, normas como a seleção prévia e a pré-qualificação de empresas para a execução de determinadas obras representam "barreiras à entrada" para a maioria das empreiteiras ao seletor filão das grandes obras estatais, desempenhando no setor de construção pesada um papel parecido aos constrangimentos existentes em todos os setores oligopolizados de uma economia - como por exemplo, o requisito tecnológico, que impede a entrada de novas firmas no mercado que não apresentam a configuração técnica vigente.

Se em geral, toda concorrência intercapitalista traduz relações de poder de certos capitais sobre outros na disputa pela apropriação do lucro, na construção pesada tais relações se tornam ainda mais explicitadas, dada a relevância da instância política na mediação dos conflitos e na negociação dos interesses em jogo.

## Conclusão

A discussão feita neste capítulo parte da idéia que está na base de toda a argumentação desenvolvida pela análise setorial, qual seja, a de que os setores não se reduzem a dados estritamente econômicos, apenas representando recortes de uma estrutura produtiva mais ampla. As diferentes realidades setoriais, definidas pelas estruturas da oferta e da demanda e pelas características do funcionamento dinâmico - i.e. pela forma como são determinados preços e lucros e regulada a concorrência capitalista - constituem parâmetros que condicionam o próprio comportamento empresarial, informando os padrões de organização e representação de interesses e de articulação entre os segmentos público e privado, dentre outras questões.

No caso da construção pesada, as características da estrutura da oferta e da demanda contribuem decisivamente para estabelecer vínculos muito estreitos entre o setor e o Estado, produzindo um tipo peculiar de relacionamento e de interdependência.

Pelo lado da estrutura da oferta, o Estado pode instrumentalizar o setor para a implementação de políticas, dados os desdobramentos macroeconômicos de curto, médio e longo prazo das suas atividades produtivas. A flexibilidade do setor para responder aos sinais das políticas expansionistas decorre das suas características tecnológicas que fazem com que a c.p., não enfrente graves obstáculos técnicos para entrar em operação. Garantidos os recursos públicos, o setor pode iniciar suas



atividades num prazo relativamente curto comparado a outros setores da indústria de bem de capital, gerando mais rapidamente efeitos positivos sobre o sistema econômico.

Além de seus significados econômicos, em termos do acréscimo ao estoque de capital em infra-estrutura do país as grandes obras públicas são "fatos políticos" que conferem legitimidade ao exercício do poder na medida em que aglutinam diversos níveis de interesses e emprestam visibilidade às realizações governamentais.

Pelo lado da estrutura da demanda, temos na construção pesada um setor extremamente sensível à política econômica, particularmente no que se refere ao componente investimento público. Dado que o principal mercado para o setor é representado pela demanda pública por obras de infra-estrutura, o investimento público é o elemento que determina o funcionamento dinâmico do setor e seu comportamento ao longo do tempo estabelece os limites concretos à acumulação e expansão capitalista na construção pesada. A dependência essencial da construção pesada para com o investimento público permite que o setor seja qualificado como "para-estatal", salientando a sua profunda imbricação com os segmentos públicos do sistema econômico e assim com o próprio Estado.

No caso brasileiro a articulação setor/Estado se encontra fortemente consolidada em vista do fenômeno da "estatização da demanda" o qual torna a encomenda pública a única e exclusiva fonte para a constituição do mercado da construção pesada no país (\*).

---

(\*) Embora as encomendas estatais representem o mercado por

O processo de estatização da demanda inicia-se em meados da década de 40 e desenvolve-se ao mesmo tempo em que o Estado aprofunda sua intervenção no sistema econômico no sentido da criação e expansão das bases da estrutura industrial. A cada etapa do crescimento industrial do país, a construção pesada assistirá à ampliação e diversificação dos seus mercados, traduzidas na complexidade das obras executadas e na magnitude dos investimentos nelas concentrado.

A constituição de um mercado efetivo para a construção pesada, assegurada pela rápida expansão do investimento estatal durante praticamente 30 anos, é o elemento que cria a possibilidade para que o capital privado nacional assumira uma posição hegemônica no setor.

Além do mais, a estatização da demanda peculiariza a dinâmica setorial na construção pesada politizando a determinação dos preços e lucros e "hiper-politizando" a forma de concorrência capitalista intra-setorial transferindo-a para o próprio âmbito do Estado. Nesse sentido, os condicionantes para a obtenção de uma boa carteira de obras, para a fixação dos preços e das margens de lucro das empreiteiras, são sobretudo de natureza política, ligados a capacidade das firmas de articularem esquemas de influência nos vários escalões do aparelho de Estado.

---

(\*) - continuação.

excelência para o setor de construção pesada em todo o mundo, nada podemos afirmar à respeito da extensão do fenômeno da estatização da demanda. Por isso, o tomamos como uma característica singular da estrutura da demanda da construção pesada no Brasil, não descartado contudo, a hipótese de que o mesmo possa existir em outros países.

A exacerbação dessa forma de funcionamento dinâmico da construção pesada leva a que as empreiteiras possam mesmo criar a sua própria demanda. A articulação política com as principais agências financiadoras do Estado possibilita às grandes e "super" empreiteiras manipularem os fluxos de financiamentos que se dirigem para os diversos projetos estatais, reorientando-os para o ramo de obras públicas. Dotadas de tal capacidade, estas firmas elaboram verdadeiros "pacotes de obras" onde se incluem desde o projeto técnico até os recursos para a execução das mesmas, "vendendo-os" para os seus potenciais clientes, ou seja, para as administrações estaduais, municipais e até mesmo para empresas estatais de grande porte (\*).

O peculiar funcionamento da construção pesada nos remete às considerações de Schmitter sobre as diferentes "formas de governo" dos setores. Segundo aquelas, as regras que informam o funcionamento dos setores variam muito em cada caso, dependendo essa variação das características estruturais particulares de cada um (ver a aplicação empírica desse argumento na tipologia elaborada por Hollingsworth e Lindberg, na 2a parte da "Introdução").

---

(\*) Envolvida em caso de corrupção no episódio "Magri-Canal da Maternidade" o empreiteiro Emilio Odebrecht, presidente da empreiteira baiana Norberto Odebrecht, concedeu a primeira entrevista de sua vida ao "Jornal do Brasil" em maio do ano passado. A título de defender a imagem da empresa, o entrevistador acabou esclarecendo os esquemas por meio dos quais as empreiteiras vencem concorrências e obtêm a liberação de recursos para a execução de obras do seu interesse. No "anexo" deste capítulo transcreveremos alguns trechos dessa entrevista que ilustram como as grandes empreiteiras podem criar sua própria demanda manipulando recursos públicos

Comparando livremente as regras e mecanismos de "governo" dos setores descritas por Schmitter ao caso da construção pesada, podemos dizer que o funcionamento do setor se encontra determinado por "hierarquias", acordos altamente formalizados entre as firmas e o Estado, nos quais estas dependem fortemente da arbitragem estatal para a realização dos seus negócios. As relações firmas/Estado são diretas, especialmente no caso das grandes e super-empreiteiras que dispensam a intermediação política das organizações de interesses setoriais.

Diante de todas as considerações feitas até aqui podemos dizer que entre a construção pesada e o Estado no Brasil existe uma forte relação funcional que, por consequência, se traduz numa íntima relação política. Por relação funcional entendemos aquelas que se estabelecem à partir da dependência setor/Estado - dada pela estrutura da demanda - e Estado/setor - dada pela estrutura da oferta. Tal afinidade funcional "entre um determinado setor econômico e o Estado não pode deixar de ter implicações ao nível político, engendrando um singular estreitamento entre interesses públicos e privados, o qual está na base do chamado "poder paralelo" dos grandes empreiteiros, do "status" e privilégios políticos desfrutados por este segmento do empresariado nacional.

Ao nosso ver, a "afinidade funcional" entre o setor e o Estado explica em boa medida porque os fatores de ordem política são tão relevantes e se encontram tão enfaticamente presentes em toda a trajetória da construção pesada.

## Notas

(1) - Num sentido mais amplo, sugerimos a existência de várias "comunidades de políticas" constituídas por diversos setores de uma economia. O critério para a agregação dos setores numa comunidade é dado pela vinculação destes a determinada - ou determinadas - área(s) de política(s) pública(s) comun(s), ou seja, a campos específicos de atuação do Estado no sistema econômico comuns a diferentes setores. Sob este ponto de vista, tais comunidades são grupos de interesses relativamente estáveis, formados no longo de muitos anos e que procuram organizar esquemas de poder no aparelho de Estado. Aqui estamos nos referindo ao conceito apresentado na 1a. parte do presente capítulo e que consta no texto de WRIGHT, M. "Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies", in Political Studies no 4, dez. 88.

(2) - Extraído de Minas Gerais, Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, Fundação João Pinheiro. Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção Civil. v. 19. Belo Horizonte, 1981, p. 44 (mimeo).

(3) Idem. p.43.

(4) Segundo o autor, este obstáculo se coloca porque "o desenvolvimento do capitalismo no plano mundial impõe, na maioria

dos setores da economia, a necessidade da empresa já nascer grande, o que muitas vezes, alija, desde logo, o capital privado nacional tendo em vista suas pequenas possibilidades de mobilização de capital". V. FERRAZ FILHO, G. T.. A transnacionalização da grande engenharia brasileira. UNICAMP, Tese de Mestrado, 1980. p. 80. (mimeo).

(5) - Fonte: Minas Gerais. Op. cit. Vol. 2, p 53-55. É interessante notar que se as disposições gerais do artigo 1º só funcionam efetivamente para as empreiteiras sendo comum durante toda a década de 70 a contratação pela Administração Federal de firmas estrangeiras ligadas as áreas de consultoria e projetos.

(6) - São Paulo, Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. "Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: Construção Civil". Série Estudos e Pesquisas, nº 21. São Paulo, 1978. p.24.

(7) Idem. p.26.

(8) - De um ponto de vista teórico mais rigoroso, a citada pesquisa da SEEP-SP coloca a discussão sobre a formação do lucro na construção pesada nos seguintes termos: "Na contabilidade das empresas, os diferenciais entre os valores das obras e seus custos aparecem como lucro. Aqui abre-se um leque de indagações que pode conduzir a, pelo menos, duas formulações. A primeira delas é de que esses lucros não sejam mais que uma transferência de impostos do Estado que, na construção pesada, tomam a forma de

capital. O processo poderia se dar aí como se tratasse de um setor cuja função é retirar parte do excedente sob a forma de imposto e convertê-lo privativamente em capital, mas ainda não seria completamente evidente, pelo menos do ponto de vista teórico, que esse setor seja por si mesmo produtor de excedente ou, em outras palavras, poder-se-ia pensar que não se defronta com um capital que se valoriza a si mesmo. A segunda formulação seria bem mais audaciosa e partiria do pressuposto de que o Estado, no capitalismo monopolista, ou o Tesouro Público, em suas diversas formas (impostos, ORTN's, LTN's, créditos, isenções, deduções fiscais, etc) funcionaria como uma espécie de capital financeiro geral que seria o pressuposto de qualquer atividade econômica, buscando por si próprio, sua autovalorização. Nesse caso, a construção pesada, agora de propriedades privada, seria apenas uma das formas de esse capital financeiro geral aparecer como pressuposto de sua autovalorização, assumindo concretamente as formas dos processos produtivos da construção civil, enquanto a autovalorização tomaria a forma de capital produtivo no interior da construção civil ou, no caso, da construção pesada".

(9) - FERRAZ FILHO, G. T. op. cit., cap. 1, p.94.

## Anexo

Trechos da entrevista do empreiteiro Emílio Odebrecht concedida ao J.B. em 24/05/92 (1º caderno).

P - 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 sr. já subornou alguém?

R - Essa é uma pergunta que... Primeiro vamos analisar o que é subornar...

P - Quero saber dentro desse aspecto que tem sido veiculado pela imprensa.

R - Dentro desse aspecto posso afirmar que não. Em hipótese alguma. E mesmo que existisse acho que não vai ter confirmação sobre isso.

P - Mas, é fato no Brasil que para abrir até uma tendinha numa esquina o comerciante é obrigado a subornar, a começar pelo fiscal.

R - 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, até para sair de uma fila do INPS,



encontra seus artifícios 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.

P - Então não existe empresário no Brasil que sobreviva sem isso?

R - Olhe, eu diria o seguinte: sem dúvida nenhuma quem tiver o melhor poder de argumentação e de acesso leva vantagem. O que nós precisamos é, nesse avanço de modernidade com um projeto de crescimento para o país, evoluirmos também nas instrumentações do país.

P - Em Brasília existe a máxima segundo a qual os empreiteiros têm dois trabalhos: ganhar a concorrência e depois conseguir a liberação para a obra ser feita. Depois que o sr. ganhou a concorrência no Acre batalhou para o dinheiro da obra sair?

R - A viabilização do financiamento no Acre foi feita muito antes de entrarmos lá. A obra estava sendo feita por outra empresa...

P - O sr. está falando das obras de abastecimento d'água, que eram feitas pela Ecobrás e foram paralisadas para que fosse feita outra licitação porque a obra já se arrastava há cinco anos. A outra obra é o canal da Maternidade. Portanto, são duas obras distintas.

R - Quando vencemos a concorrência já haviam recursos para as obras

P - O dinheiro foi destinado por decisão do Conselho Curador do FGTS, mas quem libera a verba é a Caixa Econômica Federal.

R - Sempre ajudamos a qualquer cliente. Isso faz parte, acelerar o nosso recebimento. Antes de começar a entrevista falávamos que as pessoas do Sul conhecem pouco o Nordeste. As deficiências, a questão de sobrevivência são completamente diferentes no Nordeste. Alguns governadores do Nordeste e do Norte têm dificuldades do ponto de vista do conhecimento da máquina federal, para conseguir viabilizar seus projetos. Sem dúvida nenhuma as empresas têm um papel a desempenhar. Mas isso é levado, vamos dizer, para o lado negativo das coisas, da maldade. O que se faz é prestar um serviço ao cliente para ele viabilizar sua prioridade.

P - Como é essa operação?

R - É conhecer a máquina e fazer com que as coisas funcionem rapidamente. O negócio é não deixar que o processo durma na mesa. É fazer com que ele saia dali, vá para o outro andar. Se for preciso a gente banca o funcionário para levar de um andar para o outro é assim por diante. O prestador de serviços funciona como um departamento do seu cliente. Mas ele só se incorpora de fato e de direito depois do contrato, que é o instrumento legal de ligação. Antes disso é feito um trabalho no sentido de procurar ajudar esse cliente para que se viabilize seus empreendimentos. E essa ajuda sendo feita por um empreiteiro, esse cliente terá muito melhores condições.

P - Tem de batalhar para as coisas andarem...

L R - 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. Quem desenvolve um trabalho para viabilizar a prioridade do cliente é muito mais capaz de oferecer melhores condições do que qualquer outro. Isso é muito feito no exterior. E todo mundo compreende que é natural. Depois que fomos para o exterior e aprendemos como funciona a máquina do Primeiro Mundo, estamos fazendo um trabalho para servir nossos clientes do Terceiro Mundo. Exatamente por conhecermos como funcionam as máquinas desses órgãos multiburocráticos para efeito de financiamentos, priorização financiamentos a fundo perdido e assim por diante.

P - O ex-ministro Magri diz na fita transcrita pela polícia federal que recebeu US\$ 30 mil para fazer as coisas andarem. E assim que funciona no Brasil?

R - Isso é coisa de quem está querendo deformar a ação do "prestador de serviço". Honestamente eu não acredito em hipótese alguma que isso exista, porque seria uma degradação completa em se tratando de um ministro de estado. É baixo nível. Haver uma posição de um ministro diante de um prestador de serviços dessa forma, eu confesso que não posso conceber um negócio desses. O prestador de serviço antes de mais nada também avalia seu cliente. Nós muitas vezes nos negamos a fazer determinado tipo de empreendimento porque achamos que não é viável, não conduz a nenhum tipo de programa social ou econômico. No Brasil e no

exterior não desenvolvemos nenhuma do tipo de projeto que não tenha viabilidade econômica própria. Agora, deformar essa prestação de serviço para que, ao prestar o serviço tirar vantagem ou praticar corrupção isso não existe.

## Capítulo 2

### O Papel do Estado na Formação e Desenvolvimento da Grande Engenharia Brasileira (1945-1980)

## Introdução

O presente capítulo irá desenvolver a 2a. linha de argumentação exposta na parte introdutória, ilustrando o papel crucial do Estado no processo de expansão e acumulação do setor de construção pesada, em diferentes momentos.

Este papel consistiu, em primeiro lugar, na mobilização de uma série de mecanismos de investimento como os fundos especiais destinados a montagem da infra-estrutura social básica. Sem dúvida alguma, foram estes fundos e o volume de capital para eles carreado que viabilizaram na prática a formação de um setor econômico privado no ramo da grande engenharia. Pode-se dizer que no período que vai de 1945, quando da criação do fundo Rodoviário Nacional, até o governo Geisel, com a criação de vários instrumentos financeiros dirigidos aos programas de infra-estrutura do II PND, ocorreu uma verdadeira transferência de poupança pública, em níveis extremamente elevados, para um único setor privado da economia. Tal transferência faz da grande engenharia um dos setores econômicos mais claramente beneficiados pela expansão da capacidade de investimento do Estado nos últimos 30 ou 40 anos.

O papel do Estado como agente financiador do desenvolvimento econômico foi assim fundamental para que o setor de construção pesada pudesse formar-se e assumir suas atuais características.

Esta constatação nos remete às argumentações de

Schmitter sobre os setores como "estruturas sociais" constituídas a partir da interação entre atores públicos e privados, num processo onde estão em jogo os interesses das firmas individuais e das agências estatais. Estas últimas podem interferir na criação de um determinado setor econômico visando potenciais impactos sobre o sistema econômico. Nesse caso, o Estado elege o setor como beneficiário de políticas públicas específicas e/ou como objeto de regulação pública.

Na sua interação econômica com o Estado a construção pesada criará também sólidos vínculos políticos que levarão à articulação de "esquemas de poder" no âmbito do aparelho de Estado, esquemas estes que encontram terreno fértil para se consolidarem à medida em que avança o próprio processo de complexização burocrática daquele aparelho.

Os "esquemas de poder" articulados pelas grandes empreiteiras, além de condicionarem a "performance" econômica das firmas, definiram outra importante característica setorial da construção pesada: a estrutura oligopólica de mercado. A articulação política com os principais órgãos do aparelho de Estado responsáveis pela implementação dos grandes projetos de engenharia pesada no período considerado, permitiu às grandes empreiteiras resguardar para si os mais importantes filões do mercado de obras públicas, interferindo diretamente na definição da estrutura de mercado do setor. Por outro lado, o próprio Estado, através de todo um conjunto de práticas - que compreendem expedientes "heterodoxos" de contratação de serviços de engenharia, de adulteração de licitações públicas e de "acertos" diretos entre empreiteiras e órgãos estatais - reforçará a

tendência concentradora na construção pesada, cujas raízes estão no "Plano de Metas". Nos anos 70, a estrutura oligopólica do setor assumirá suas características definitivas, amparada na criação da legislação sobre licitações.

Para melhor entender o papel do Estado na formação e expansão do setor de construção pesada estudaremos 3 casos: o rodoviarismo em suas duas fases (45/55 e no governo J.K.), salientando a ação do DNER em favor das nascentes formas de engenharia; o salto qualitativo experimentado pelo setor no regime militar com a conquista do mercado barrageiro pelas firmas nacionais de construção e, por último, a experiência da transnacionalização, enfocando respectivamente o papel da ELETROBRAS, do Ministério das Relações Exteriores e da CACEX.

## 2.1. O Rodoviarismo e a Criação do Mercado de Obras Públicas no Brasil

### I

#### O Decênio 45-55: a Constituição do Setor Nacional de Construção Pesada

O ano de 1945 é apontado pelos grandes empreiteiros do país como o momento no qual são lançadas as bases para a formação de um setor nacional de construção pesada com a transformação do DNER em autarquia pelo decreto lei 8464, de 27 de dezembro do



mesmo ano.(1)

Por setor nacional de construção pesada queremos indicar tanto a origem do capital das empresas então criadas quanto o âmbito de atuação que se abre para as mesmas. A instauração de uma política sistemática para o setor rodoviário, e a definição de recursos para o setor, criam as condições para que firmas de engenharia, cujos fundadores eram brasileiros, se estabelecessem no mercado de construção pesada, até então composto quase exclusivamente por firmas estrangeiras.

Por outro lado, a reformulação institucional do DNER irá ampliar o nascente mercado de obras rodoviárias com a construção das primeiras grandes rodovias federais pavimentadas, como a Via Dutra. A ampliação do mercado abriu espaço para que as recém criadas firmas nacionais de engenharia pudessem extravazar os limites regionais e locais e lançar-se à execução de obras de nível federal.

O depoimento de um ex-diretor do DNER revela o tipo de firma de engenharia nacional existente no pós-guerra bem como o esquema em que elas trabalhavam nos primeiros projetos rodoviários federais.

"Em 1948/49 a situação era esta: o DNER era o grande construtor. Eu tinha entretanto, no trecho que construí nesta época pequenas empreiteiras trabalhando sob meu comando. Enquanto o DNER dispunha de tratores pesados, caminhões

e escavadeiras, o maior dentre os empreiteiros privados que participaram da obra possuía um tratorzinho D-7 e umas cem carrocinhas puxadas a burro. Este era o tipo de empreiteiro brasileiro em construção rodoviária. Eles começaram assim. Depois, naturalmente estimulados pela política do DNER, que foi uma política estimulada pelo próprio governo, foram crescendo.(2)

A obra de que fala o ex-diretor do DNER é a Via Dutra, e dentre as empreiteiras que participaram de sua construção estavam a Cia Metropolitana de Construção, a Rabello e a Andrade Gutierrez. Posteriormente, a Rabello seria a principal empreiteira a participar da construção de Brasília e a Andrade Gutierrez construiria a rodovia Régis Bittencourt, ligando São Paulo a Curitiba.

Aquí cabe um pequeno parêntese para indicarmos as razões de caráter geral que impossibilitavam a formação de um bloco forte de capital privado nacional no setor da construção pesada no período anterior a 2a. Guerra Mundial.

Em primeiro lugar, o Estado, apesar de ampliar fortemente sua demanda por transporte obras de barragem, aparece, também, através de seus órgãos - DNOCS, por exemplo - como executar das obras, sem abrir espaço para o surgimento e fortalecimento da iniciativa privada, especialmente de capital nacional. O setor de energia elétrica encontrava-se, por outro

lado, preponderantemente dominado pelas construtoras estrangeiras.

Pela experiência das empreiteiras na construção da Via Dutra pode-se perceber que a "fase DNER" inaugura um novo padrão na construção de obras públicas. Através da sub-contratação de empreiteiras para a execução de tarefas mais simples de determinada obra, o DNER efetivamente criou uma situação favorável à expansão das firmas de engenharia então existentes.

Em segundo lugar, o Estado encontrava limitações de recursos para dar respostas mais adequadas às demandas por capital social básico e assim ampliar os horizontes para a construção pesada.

E verdade que a montagem do arcabouço institucional necessário para viabilizar a intervenção do Estado no sistema econômico tivera início na década de 30. Alguns eventos indicam que essa direção estava sendo percorrida e devem, pela sua importância, ser apontados: "na área de energia elétrica, a instituição do Código de Aguas em 1943; na política de transportes, o Plano Nacional de Viação, em 1934; no transporte rodoviário, a criação do DNER em 1934; no transporte ferroviário, a criação do DNEF em 1941; na área portuária, a criação do DNPM em 1934 e no saneamento, a criação do DNOS em 1934". (3)

Mesmo com esta armação institucional, não se definiria, por algum tempo, a estruturação administrativa desses órgãos e seus mecanismos de financiamento. Em vista disso, apesar da presença mais ativa do Estado na economia comparativamente ao período pré-30, frágil esquema de financiamento e as

peculiaridades de sua forma de atuação não lhe permitiram, ampliar significativamente os horizontes para a acumulação e criar condições, para a constituição de um mercado que possibilitasse o surgimento e consolidação de empresas nacionais de construção pesada. A transformação do DNER em autarquia dotada de autonomia administrativa e capacidade financeira inaugura o chamado "rodoviarismo" no país.

A capacitação financeira do DNER, ocorreu por meio da mesma lei que reformulou sua estrutura administrativa, a "Lei Joppert". Esta lei instituiu o Fundo Rodoviário Nacional (FRN) formado com recursos provenientes do Imposto Unico Sobre Combustíveis líquidos e Lubrificantes Minerais (IUSCL). Assim, ao se vincular recursos - do FRN e de dotação orçamentaria - a uma estrutura operacional - o DNER - dotada de autonomia administrativa, viabilisava-se a implantação de uma política de transportes de fato.(4) Antes de mais nada, a reestruturação administrativa do DNER significou a criação de um espaço político-institucional, com capacidade para implementar decisões, espaço no qual se dariam as articulações entre as firmas de engenharia recém fundadas e o governo, interessado em dar curso a sua política de transportes.

A "Lei Joppert", também impulsionou os programas rodoviários estaduais particularmente em São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, através da transferência de recursos do FRN para os DER's. Até então, as políticas rodoviárias estaduais eram financiadas com recursos provenientes de dotação orçamentária. A partir dos instrumentos institucionais e financeiros introduzidos pela "Lei Joppert" em 1945 para o setor

rodoviário, inaugura-se uma nova fase no relacionamento entre o DNER e os DER's. Acreditamos pelas razões que se seguem, que tal fato foi fundamental para a afirmação das firmas de engenharia recém criadas nos estados.

Primeiramente, a transferência de recursos do FRN para os DER's favoreceu o processo de formação de capital das empreiteiras locais ao injetar considerável volume de recursos nos programas rodoviários dos estados. Não restam dúvidas sobre a função crucial dos recursos públicos para a capitalização das empresas no setor de construção pesada, sendo a transferência desses recursos realizada, muitas vezes, através de expedientes poucos ortodoxos.

A experiência das empreiteiras de Minas Gerais no programa rodoviário da administração de Juscelino Kubitschek no estado é ilustrativa do valioso "empurrão" dado pelo DER, àquelas empresas no sentido de favorecer sua capitalização. Em seu estudo Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização de Minas Gerais, Diniz nos oferece o seguinte relato:

"As jogadas não param aí. Agora, começa o mais importante e que vai permitir entender a existência de grandes empresas construtoras em Minas Gerais. Para isto, o Estado agiu como verdadeira alavanca nos moldes da acumulação capitalista, transferindo recursos públicos para empresas privadas.

As tabelas de pagamento das obras foram

feitas tomando-se como base, em sua maioria, serviços manuais. Após a concorrência, o DER reajustou a tabela. Por outro lado, as empresas começaram a se equipar, o que foi facilitado pela taxa de câmbio preferencial para a importação de equipamentos, estabelecida pela instrução 70 da SUMOC.

A mecanização das empresas implicou no aumento da produtividade e redução dos custos. Esta foi, pois, a primeira forma de sobre-lucros. Para acrescentar a isto, as empresas substituíram (e o DER consentiu) a maioria das obras de arte (pontes, viadutos, etc) por terraplenagem. Com tabelas baseadas em serviços manuais e sendo o mesmo mecanizado a terraplenagem era indiscutivelmente a maior fonte de lucro para as empresas. Aí, estava, portanto, uma terceira forma de sobre-lucros." (5)

Ao se incorporar ao programa rodoviário de Juscelino em Minas Gerais, a Andrade Gutierrez deu um importante passo para se tornar uma grande firma de engenharia, com a importação de seu primeiro trator. Até então, a empreiteira trabalhava no esquema das carrocinhas de terra puxadas a burro, em serviços de terraplenagem. O primeiro projeto rodoviário de porte executado pela Andrade Gutierrez foi a construção de uma estrada ligando a

região do sul de Minas Gerais próximo a cidade de Passos, no mesmo estado, ao norte de São Paulo. As próprias empreiteiras reconhecem que as possibilidades de crescimento da empresa dependem dos contratos que elas ganham. Mas, não é apenas o contrato em si o que conta, isto é, a possibilidade de crescimento da empresa não é dada somente pelo valor "formal" de um determinado contrato. É preciso que a empreiteira potencialize ao máximo as possibilidades que um contrato oferece. Segundo o depoimento de um empreiteiro,

"... bom empreiteiro é aquele que transforma a obra num bom negócio. Porque contrato de obra, qualquer um tem. Fazer deste contrato um bom negócio, esse é o bom empreiteiro. Porque não existe nenhum contrato que termine como começou. Não tem um."(6)

Transformar um contrato em bom negócio significa, inclusive, realizar aqueles expedientes descritos por Diniz e que foram tão importantes para promover o crescimento das empreiteiras em Minas Gerais.

O papel do DER de M.G. não se limitou apenas a favorecer a capitalização das empreiteiras. O órgão também interferiu na própria formação dos consórcios que participavam do programa rodoviário daquele Estado. Num dos projetos federais que gerenciava à época da administração J.K. o DER favoreceu claramente um dos consórcios concorrentes - o consórcio Ajax Rabello, liderado pela empreiteira de mesmo nome - através de uma

interessante "interferência".

"Atrás do programa, houve uma grande jogada. As condições da concorrência exigiam, entre outras, que a empresa ou consórcio construtor, para participar, deveria possuir um certo equipamento rodoviário e a garantia de financiamento das obras, estipulado em CR\$ 500 milhões, dado por um banco com capital mínimo de 50 milhões. O consórcio constituído por Ajax Rabello era composto por: Construtora de Estradas Ajax Rabello, Companhia Mendes Jr., Construtora Andrade Gutierrez e Nacional Construtora. Todas estas empresas eram pequenas, e assim, o consórcio não possuía o equipamento exigido. Conseguiu Então (o DER), através do próprio Juscelino ... que a Cia Construtora Brasileira de Estradas... que possuía o equipamento, entrasse no consórcio. Conseguiu mais ainda, pelas mesmas interferências, que o Banco Comércio... desse a carta de fiança. A concorrência fôï ganha pelo consórcio Ajas, mas nem a Cia Construtora Brasileira de Estradas permaneceu no consórcio nem o Banco Comércio concedeu



o financiamento. Este foi conseguido diretamente através do Banco do Brasil, com fiança e pagamento sob responsabilidade do DNER." (7)

Em segundo lugar, o relacionamento entre o DNER e os DER's abriu perspectivas concretas para que as empreiteiras locais se lançassem à execução de obras ao nível federal. Isso porque aos DER's cabiam as tarefas de implementação e supervisão de projetos federais em sua área de jurisdição. Gozando de autonomia administrativa, os DER's contratavam as empreiteiras locais em regime de sub-empresitada, oferecendo a elas a privilegiada oportunidade de participarem de projetos federais de porte no setor rodoviário.

A participação das empreiteiras nos primeiros projetos rodoviários federais irá criar os vínculos políticos fundamentais entre estas empresas e o DNER, órgão responsável pela implementação dos projetos ligados a uma das principais áreas de políticas públicas no período que vai de 1945 aos primeiros anos da década de 70. É preciso dizer que o movimento inicial das empreiteiras rumo ao mercado de obras públicas no plano federal, representa o início de um processo estrutural de segmentação do setor de construção pesada no Brasil. Ao longo dos anos esse processo irá caracterizar as empreiteiras nacionais, segundo o tamanho das empresas, em "super", grandes, médias e pequenas, numa ordem decrescente de acesso aos principais filões de obras públicas e, portanto, de status político.

Em suma, a primeira fase do rodoviário no país.

inaugurada em 1945 com a edição da Lei Joppert e que vai até 1955, apresenta as seguintes características:

1a) O mercado para o setor rodoviário se encontrava representado pelas obras derivadas dos planos rodoviários estaduais - particularmente de Minas Gerais e São Paulo - e dos primeiros grandes planos rodoviários nacionais. Estes últimos inauguram o período das estradas pavimentadas;

2a) Os recursos para o setor rodoviário eram formados pelas dotações orçamentárias dos estados e da União e pelo Fundo Rodoviário Nacional;

3a) O DNER e os DER's passam a elaborar políticas de médio e longo prazo para o setor rodoviário e aparecem como os principais construtores, além de demandantes;

4a) As firmas de engenharia são ainda pequenas, carentes de "know-how" próprio e não dispõem de muitos equipamentos. No entanto, a transferência de recursos públicos para estas empresas beneficiará a sua formação de capital, criando as condições para sua expansão.

O rodoviarismo, sem dúvida alguma, é o evento que detona o crescimento da grande engenharia nacional. Porém, cabe registrar aqui outros fatos que também contribuíram no período 45/55 para que o mercado da construção pesada adquirisse dimensões e regularidade. São eles:

- A criação, em 1951, do Fundo de Reaparelhamento Econômico, alimentado com recursos provenientes de um adicional de 10% cobrado sobre o Imposto de Renda, e que deveriam, primordialmente, ser canalizados para a constituição da infraestrutura econômica e social do país. Para gerir este fundo, foi

criado, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) que exerceria papel de destaque no processo de industrialização sub-sequente;

- A criação, em 1953, da Petrobrás. O evento é considerado como o marco da criação do sub-setor "montagem industrial" no âmbito da construção pesada nacional;

- Instituição do Fundo Federal de Eletrificação, em 1954, a partir de recursos oriundos do imposto sobre energia elétrica, criado à mesma época, de parcela do imposto de consumo e de dotações orçamentárias da União. Apesar de viabilizar em parte a construção de hidrelétrica na segunda metade dos anos 50, o Fundo Federal de Eletrificação não teve sobre o setor de construção pesada o mesmo impacto gerado pelo FRN. A constituição de um mercado efetivo para a engenharia nacional, no ramo hidrelétrico, ocorrerá bem mais tarde, em meados da década de 70.

Ainda sobre o desenvolvimento rodoviário no período 45/55 é preciso dizer que em 1952 foi reformulado o Plano Rodoviário Nacional, com a majoração das alíquotas do Imposto Sobre Combustíveis e Lubrificantes líquidos e gasosos (IUSCL).

Sobre a importância do decênio 45/55 para a construção pesada concluímos que nele são definidas as condições básicas que levarão à efetiva formação de um mercado para o setor. Tais condições compreendem mecanismos financeiros e estruturas institucionais criados pelo Estado, especialmente no ramo da construção rodoviária, que incrementaram a capitalização das nascentes firmas de engenharia e abriram um espaço político

próprio à representação dos interesses dos empreiteiros.

Desde já, nos deparamos com formas de "estímulo" pouco convencionais ao setor de construção pesada tais como a superestimação de preços de serviços, o reajuste "a posteriori" dos valores dos contratos e a interferência de órgãos demandantes nos processos, de concorrência visando o favorecimento de determinadas firmas ou consórcios.

Todos estes "estímulos" e expedientes revelam a centralidade do elemento político para que se obtenha sucesso nos negócios no ramo da grande engenharia. Antes de se vincular a determinantes de ordem estritamente econômica, o desempenho dos empreiteiros depende de boas articulações com os órgãos públicos e da capacidade de fazer "arranjos" nos contratos de obras, isto é, de "transformar o contrato num bom negócio".

Portanto, é no período em questão que também se assiste à criação dos laços políticos entre os empreiteiros e o Estado. Nos anos seguintes tais laços serão afirmados e consolidados, engendrando um padrão de relacionamento que não encontra paralelos em outros segmentos do empresariado nacional.

## II

### O Governo J.K. e a Consolidação da Grande Engenharia Brasileira

O Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961)

representa a incursão definitiva do Estado no sistema econômico materializada no "Plano de Metas", considerado por vários autores como a primeira intervenção consciente do Estado no nível econômico tendo como base o planejamento de longo prazo. O resultado de tal intervenção foi a redefinição estrutural e dinâmica da economia brasileira, superando a fase chamada "Industrialização Restringida".

Evidentemente, não cabem no presente trabalho considerações mais amplas sobre o Plano de Metas e o governo J.K. Remetemos tais considerações à extensa bibliografia produzida sobre o tema.(8)

Sobre o período em questão nos interessa discutir:

- a) o impacto do Plano de Metas na ampliação do mercado para a grande engenharia;
- b) a atuação do Estado, via DNER, no sentido de promover e estimular a concentração setorial;
- c) as razões que levaram o Estado a se desincompatibilizar da atividade construtora transferindo-a à iniciativa privada.

O Plano de Metas veio ampliar vertiginosamente os programas ligados às áreas de energia e transporte iniciados na segunda metade dos anos 40, aprofundando a intervenção do Estado naquelas atividades que geram a demanda para a construção pesada.

Na área de transportes, o programa rodoviário gerou um volume de obras responsável pelo crescimento em quase 10% da extensão das rodovias federais, como se pode ver no quadro abaixo.

QUADRO 1  
EXTENSAO DA REDE RODOVIARIA BRASILEIRA

| ESPECIFICAÇÃO                                                               | EXTENSAO EM KM |         |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------|---------|
|                                                                             | 1955           | 1961    |
| TOTAL                                                                       | 459.714        | 499.550 |
| RODOVIAS FEDERAIS                                                           | 22.250         | 35.419  |
| PAVIMENTADAS                                                                | 2.376          | 9.591   |
| NAO PAVIMENTADAS                                                            | 19.874         | 25.828  |
| RODOVIAS ESTADUAIS                                                          | 54.048         | 77.293  |
| PAVIMENTADAS                                                                | 757            | 4.542   |
| NAO PAVIMENTADAS                                                            | 54.291         | 72.751  |
| RODOVIAS MUNICIPAIS                                                         | 383.416        | 386.838 |
| FONTE: XI Exposição sobre o Programa de Reaparelhamento Econômico. BNDE (9) |                |         |

Sobre o impacto do Plano de Metas no ramo rodoviário  
Lessa escreveu:

"O Plano compreendia apenas as rodovias federais, estabelecendo, a princípio, a construção de 10.000km de novas rodovias, melhoramentos de 3.000km, bem como pavimentação de 3.000km. Em 1957, estes objetivos foram ampliados para compreender a construção de 12.000km e a pavimentação de 5.000km, sendo que, em

fins de 1958, o notável êxito do programa permitiu a ampliação da meta de pavimentação para 5.800km". (10)

Como mostra o Quadro 1 a meta foi totalmente atingida, já que de 1955 a 1961 foram construídos 12.169km e pavimentados 7.215km de rodovias.

Os programas rodoviários estaduais do período também tiveram grande importância para o setor de construção pesada, o que fica claro pelos dados do Quadro-1. A expansão desses programas foi viabilizada pelo incremento das transferências do FRN, cujos recursos haviam sido bastante ampliados com a reforma do Plano Rodoviário Nacional, em 1952.

Para dar conta da nova realidade no setor rodoviário, o DNER passou por profundas mudanças que reforçaram substancialmente o seu orçamento além de conferir-lhe maior autonomia gerencial e administrativa para implementar as metas estipuladas.

Até 1955 os recursos orçamentários do DNER provinham basicamente do FRN. Com o Plano de Metas, a capacidade de mobilização de recursos por parte do Estado aumenta consideravelmente mediante os expedientes da dívida pública e da emissão primária de moeda. Reforçado o caixa do Estado, as transferências de recursos para o DNER, provenientes do orçamento da União e de outros órgãos da administração federal, superaram em 1961 a participação do FRN no total da receita do órgão.

Mais uma vez o fortalecimento financeiro do DNER contribuirá para a capitalização das firmas nacionais de

engenharia que participavam do programa rodoviário do Plano de Metas. O caso da transferência de recursos da SUMOC para o DNER ilustra como o Estado promoveu a formação de capital das empreiteiras no período 55/61.

"(...) O Relatório do BNDE de 1961 revela que pelo decreto nº 41.907 de março de 1957, (que estabeleceu normas para a importação de máquinas rodoviárias), foi recomendado ao Conselho da SUMOC a reserva, nos orçamentos de câmbio relativos aos anos de 1957 a 1961, da importância de US\$ 7 milhões para o DNER, US\$ 18 milhões para os DER, US\$ 7 milhões para as prefeituras municipais e US\$ 33 milhões para os empreiteiros do Plano Rodoviário Nacional". (11)

Por outro lado, o depoimento de um empreiteiro revela a continuidade de práticas singulares de favorecimento às empreiteiras nacionais. Para enfrentar a conjuntura inflacionária e evitar defasagens nos preços dos serviços definidos nos contratos - já que não existia a correção monetária - o DNER criou o mecanismo da classificação econômica que permitia atualizar os valores dos contratos mantendo assim a margem de lucro das empreiteiras. É interessante notar a utilização pouco ortodoxa de tal mecanismo.

"Era necessário concluir a obra e eu estava entendendo que com preços de 1957



ninguém podia trabalhar em 1960. Aê entrou o "jeitinho brasileiro". Inventou-se na época o que se chamou classificação econômica que é o seguinte: os preços da terraplanagem são de três tipos: movimentação de solos (categoria 1), movimentação de material mais duro que exige equipamentos especiais (categoria 2) e um preço para remoção de rochas (categoria 3). É claro que o preço unitário para cada uma destas categorias varia. O da primeira é 10, o da segunda é algo da ordem de 25 e o da terceira 50. Então o engenheiro chega no corte, mede e calcula os metros cúbicos de construção. Ai, entra o fiscal do DNER que vai classificar, vai dizer qual é a porcentagem da primeira, segunda ou terceira. Isso evidentemente é de certa maneira aleatório, dependendo do julgamento pessoal do fiscal. Mas quando se tem como pano de fundo a questão da inflação o que aconteceria é que se forçava a classificação para o lado das categorias mais rentáveis".

(12)

Além de assegurar a rentabilidade das empreiteiras, o DNER estimulou claramente, por meio da seleção prévia, a formação de um restrito grupo de firmas que se tornaram responsáveis pela execução de todo o programa rodoviário. A seleção prévia foi um procedimento que na prática eliminou o processo de concorrência pública, substituindo-a pela indicação das empreiteiras, a critério do órgão demandante.

A razão apontada para justificar o procedimento era bastante simples e se baseava nas condições técnico-financeiras exigidas das empreiteiras diante da complexidade de determinada obra. Dessa forma, parecia natural que as firmas fossem diretamente escolhidas pelo demandante, agilizando a implementação dos projetos.

Entretanto, a maioria das empreiteiras do período ainda não apresentava um nível de aprimoramento adequado aos requerimentos colocados pelo programa rodoviário do Plano de Metas. Tais requerimentos eram quantitativa - do ponto de vista da magnitude das metas, de âmbito nacional - e qualitativamente - por incluírem o domínio das técnicas de pavimentação asfáltica - superiores àqueles verificados nos programas rodoviários estaduais dos quais as empreiteiras haviam participado no início dos anos 50.

Ademais, as experiências de trabalho com o DNER em regime de sub-empreitada não haviam capacitado plenamente as empreiteiras, já que lhes foram reservados serviços de menor complexidade.

Quanto a estrutura de capital, as empreiteiras do período eram ainda bem modestas, dependendo exclusivamente dos

recursos do Estado para "fazer o caixa".

Diante dessas considerações, é possível pensar que o critério de seleção prévia baseado em considerações técnico-financeiras, foi na verdade um artifício para resguardar o mercado gerado pelo programa rodoviário para aquelas firmas que já faziam parte do esquema político do DNER, articulado à época dos programas rodoviários estaduais do período 45/55.

Evidentemente, a exigência de experiência anterior na construção rodoviária contava muitos pontos a favor de algumas empreiteiras. Assim, o procedimento do DNER só veio consumir uma situação que já existia de fato, reforçando os laços políticos entre o órgão e as empreiteiras e promovendo uma autêntica reserva de mercado no setor rodoviário. Tal reserva perdurou por quase 20 anos, até o surgimento de filões mais atraentes para as grandes firmas de engenharia pesada.

É preciso aqui contextualizar a ação do DNER em favor de algumas firmas. No Governo J.K. o órgão passou por profundas reformas administrativas que visavam emprestar-lhe maior agilidade na implementação das metas rodoviárias. As reformas concederam ao DNER ampla autonomia para conduzir suas políticas, tornando-o praticamente imune a pressões de outros órgãos e arenas decisórias do executivo.

Como no período ainda não existia uma legislação específica para regulamentar os processos de contratação de obras e serviços de engenharia pelo setor público, o DNER é que estabelecia as regras das concorrências, com olhos postos, ao mesmo tempo, na eficiência administrativa e nos interesses das

empreiteiras.

Pessoa chave para a dinamização do DNER foi o engenheiro Lafayaete Salviano do Prado - hoje em dia diretor presidente da TRANSCON, empresa de consultoria na área de transportes. Técnico competente, com sólida formação profissional, Prado havia sido o responsável pela condução do programa rodoviário de Minas Gerais, à época em que J.K. fora governador. Esta experiência de trabalho valeu-lhe profunda familiaridade com questões relativas a construção rodoviária bem como o conhecimento da situação da engenharia pesada nacional, estreitando seu contato com as empreiteiras.

Juntamente com Prado, J.K. levou para o DNER todo um grupo de trabalho onde se incluíam, naturalmente, as empreiteiras que haviam participado do programa rodoviário mineiro.

O DNER tinha pressa em por em marcha sua política. Portanto, pareceu muito natural ao órgão colocar em funcionamento um "staff" que já estava montado, entrosado entre si. Diante da magnitude do trabalho que tinha pela frente, a "seleção prévia" surgiu para o DNER como a maneira mais eficiente de contratação das empreiteiras. O depoimento de um ex-diretor do órgão deixa clara a opção por tal procedimento.

"Quando assumi a direção do DNER, fiz o seguinte: estabeleci uma meta de construção de mais ou menos 10.000km de estradas. Era um plano muito grande que necessitava, para sua execução, de 90% da força de trabalho das empresas de construção do Brasil. Diante disso, eu

não podia deixar que as licitações fossem licitações de guerra, licitações de briga... Assim eu não ia ter a obra que precisava no prazo estabelecido. Então intervi no processo. Eu fazia o seguinte: esse plano implicava na implantação e pavimentação de umas 15 rodovias federais, espalhadas pelo Brasil afora. Em cada rodovia dessas eu fiz uma concorrência pública, para um determinado trecho grande. E exigi, para participar dessa concorrência determinados atestados, altos, de modo que para esses quinze lotes grandes, eu teria no Brasil, que atendessem a estes atestados apenas uns 10 empreiteiros. Assim, eu chamei esses 10 empreiteiros para uma reunião e disse: "Peguem lápis e papel: seu fulano vai pegar o trecho tal, seu fulano o outro..." E determinei o preço a ser pago em cada um... fiz as concorrências, onde, naturalmente, os empreiteiros seguiram minhas instruções. Uma vez feitas essas concorrências, eu consegui com o Presidente da República um decreto que me permitia contratar, sem concorrência, o resto da estrada, pelo preço que eu

obtive na concorrência pública. E aí eu distribuí os lotes".(13)

Cabe aqui avaliar as implicações da seleção prévia sobre a estruturação do setor de construção pesada no país.

A atuação do DNER, durante o governo J.K., no sentido de resguardar o mercado de obras rodoviárias para um restrito grupo de empreiteiros, funda as bases do processo de oligopolização da grande engenharia nacional ao definir um espaço de atuação econômica onde as "barreiras à entrada" são determinadas por elementos de ordem política, isto é, pelo estabelecimento - ou não - de laços políticos prévios com órgão demandante.

Da mesma forma, a reserva de mercado favoreceu a definição da posição hegemônica do capital privado nacional na construção pesada, funcionando como verdadeira alavanca para a acumulação capitalista no setor. Anos mais tarde tal hegemonia seria consolidada com a entrada definitiva das empreiteiras nacionais na construção barrageira.

Uma última questão que merece ser discutida sobre a ação do DNER em favor das empreiteiras diz respeito à desincompatibilização do Estado da atividade construtora.

A transferência da atividade construtora para a iniciativa privada consolida a natureza da demanda no setor de construção pesada, conferindo-lhe caráter público. Ou seja, na construção pesada brasileira a demanda é gerada pelo Estado, mais especificamente, pelos órgãos do aparelho de Estado responsáveis pela condução de políticas infra-estruturais. Sobre as

implicações do caráter público da demanda para o funcionamento dinâmico do setor já havíamos nos referido no primeiro capítulo. No momento cabe analisar a razão - ou razões - que levaram o Estado a se retirar da execução propriamente dita das obras de infra-estrutura.

As considerações feitas com relação ao estágio de aprimoramento técnico-financeiro das firmas de engenharia, na segunda metade dos anos 50, nos levam a crer que a retirada do DNER da atividade construtora foi, antes de tudo, uma opção política. Essa idéia fica ainda mais clara quando se sabe que o órgão continuou favorecendo ativamente a capacitação das empreiteiras através da contratação de consultorias estrangeiras, subsídios à importação de equipamentos e assistência técnica de seus próprios engenheiros, nos canteiros de obras.

Portanto, não haviam, naquele momento, razões de ordem econômica imediata - baseadas na avaliação dos ganhos de produtividade e eficiência derivados da divisão do trabalho - para que o DNER se retirasse da atividade construtora.

A opção política do DNER em favor das empreiteiras nacionais decorre da própria composição da diretoria do órgão no governo J.K. Na alocação de cargos e funções do aparelho de Estado entre a aliança partidária que elegeu J.K., coube a indicação da diretoria do DNER à cúpula do PSD à qual, justamente, se encontravam politicamente ligados os empreiteiros, em especial, os empreiteiros de Minas Gerais.

Questionados sobre as razões que teriam levado J.K. a "presentear-los" com a diretoria do DNER, os empreiteiros mineiros são claros em afirmar a relação de dependência mútua existente

entre eles e o governo. Nesta relação, as empreiteiras precisavam das obras rodoviárias do programa de metas para crescerem e J.K. precisava articular uma base de apoio político, atendendo os interesses de um grupo de empresários mineiros que haviam contribuído substancialmente para sua campanha à presidência da República.

Além da diretoria do DNER, entregue ao PSD mineiro, o Ministério da Viação e Obras Públicas esteve a cargo do PSD carioca durante todo o governo J.K. No período 56/59 o Ministério foi ocupado por Lúcio Meira e no período 59/61 por Ernani do Amaral Peixoto. Este fato explica o grande prestígio também desfrutado pelas empreiteiras cariocas Rabello, SBU e Quatroni junto ao governo.

Assim, a hegemonia incontestada do PSD na área de políticas públicas mais importante do governo J.K. favoreceu a expansão das empreiteiras ligadas politicamente aos esquemas pessedistas nos estados, especialmente em Minas Gerais e no antigo Estado da Guanabara.(14)

Acreditamos que a retração do Estado da atividade construtora é resultado de uma conjuntura política particular na qual confluem os interesses das empreiteiras e a necessidade do governo J.K. em articular um pacto de poder que o sustentasse politicamente.

Posteriormente, a manutenção pelas empreiteiras de uma posição favorável junto ao DNER estaria na dependência da solidez dos vínculos pré-estabelecidos e da capacidade de adaptação aos novos esquemas políticos.



Mas, no momento em que já se consolidara a conquista do mercado de obras rodoviárias por um certo grupo de empresas, tornar-se-ia muito mais complexa a "desmontagem" dos esquemas vigentes no ramo, em função do fortalecimento do "status" político das empreiteiras e da própria questão do conhecimento técnico no setor.

Quanto a esta última é preciso dizer que após a "fase DNER", o requisito técnico passa então a funcionar efetivamente como "freio" à entrada de novas empreiteiras no ramo rodoviário. Fortalecidos por toda sorte de incentivos financeiros e ao aprimoramento técnico, o grupo de empreiteiras formado no bojo do programa rodoviário do Plano de Metas deitaria raízes sólidas no âmbito da grande engenharia nacional, ocupando posições que ao longo dos anos seriam cristalizadas no "ranking" setorial.

Podemos então dizer que a definição de posições líderes no setor de construção pesada se encontra determinada, em primeiro lugar, pela articulação política com os órgãos do aparelho de Estado responsáveis pela área de políticas infra-estruturais e em segundo lugar, a partir de certo momento, pela questão do domínio das técnicas em cada ramo de atividade construtora. Tal combinação de fatores produz uma espécie de "círculo vicioso" que reforça e reproduz a estrutura concentrada da grande engenharia nacional.

Concluindo, dizemos que o programa rodoviário do Plano de Metas, dados a magnitude do mercado que gerou, o volume de recursos que mobilizou e a poderosa estrutura institucional criada para colocá-lo em prática, foi o evento que possibilitou a afirmação econômica das empreiteiras nacionais. Tal filão de

obras públicas seria, até meados dos anos 70, o esteio da expansão dessas empresas.

Ainda com relação ao mercado criado pelo Plano de Metas para a grande engenharia nacional resta avaliar o impacto produzido pelo programa energético e pela construção de Brasília.

Em relação ao setor hidrelétrico, o Plano de Metas, apesar de consolidar e ampliar os programas energéticos iniciados em anos anteriores, não teve impacto imediato sobre as firmas nacionais de engenharia, não levando à criação de um mercado para as mesmas.

Os projetos hidrelétricos do período foram executados por grandes firmas estrangeiras de engenharia - como Morriasson Knudsen, Anglo Brasileira e Sofrelec - sendo que apenas no caso isolado da construção de Furnas, houve a participação de uma empreiteira brasileira, a Mendes Junior, em regime de sub-empreiteira com a firma inglesa Anglo-Brasileira.

Tal fato será explicado com detalhes no próximo capítulo quando discutiremos a penetração das empreiteiras nacionais no ramo da construção barrageira. Por ora basta dizer que, além da incipiência técnica das firmas diante dos complexos requerimentos exigidos na construção hidrelétrica, inexistiam as condições institucionais e financeiras adequadas à implementação de um programa sistemático no setor hidrelétrico.(15)

Além das firmas de construção propriamente dita, outro segmento da construção pesada beneficiado com o Plano de Metas foi o de montagem industrial.

Em 1953, quando da criação da Petrobrás, foram lançadas

as bases para a efetiva formação da demanda pela atividade de montagem. A construção das primeiras refinarias, como Mataripe, Manguinhos e Capuava, sob regime de concessão a grupos privados, contou com a presença daquelas que se tornariam, posteriormente, as empresas pioneiras do setor, no país, ligadas basicamente à petroquímica.(16)

Sob a atuação da Petrobrás colocou-se em prática o apoio às empresas nascentes, possibilitando e estimulando as associações com empresas estrangeiras detentoras de tecnologia.

As diretrizes do Plano de Metas para energia elétrica e siderurgia também servirão de base à constituição do sub-setor montagem industrial.

Como na construção pesada, a faculdade de se proceder à "venda do produto" antes de sua realização e a possibilidade de absorver tecnologia durante o processo produtivo (uma vez que o projeto já estaria de certa forma definido pelo demandante) colocam-se como fatores explicativos importantes do movimento de consolidação das empresas brasileiras no ramo de montagem.

Podemos distinguir dois grupos básicos no sub-setor montagem industrial: um oriundo da política de petróleo e outro ligado à energia elétrica. Naturalmente, a evolução do perfil da demanda nos anos subsequentes, juntamente com uma estratégia de mercado particular de cada grupo de empresa, agiram no sentido de levá-las a uma maior diversificação ou especialização de seus respectivos campos de atuação.

Outro filão significativo para as empreiteiras nacionais no período foi a construção de Brasília. Ali contam não apenas as obras de edificações mas toda a parte de infra-

estrutura urbana, além das estradas de terra abertas para transportar todo tipo de gênero para a nova capital - de material de construção a alimentos. O volume de obras gerados pelo projeto da nova capital também foi importante para a afirmação das nascentes firmas de engenharia, dentre elas a Rabello, cujo diretor-presidente, Marco Paulo Rabello, era pessoa do esquema pessedista carioca e ligado por laços pessoais de amizade a J.K.

É interessante notar que as firmas de engenharia ligadas à construção de Brasília, a exceção da Rabello, posteriormente se dedicaram a atividades menos grandiosas no setor de construção pesada, voltando-se para as obras de saneamento, vias urbanas, túneis e sistemas de fornecimento de água, enfim, tornaram-se empreiteiras de médio e pequeno porte. Do filão energia/transportes é que se originaram as "super" e grandes empreiteiras do país.

Finalmente, os resultados do Plano de Metas sobre a construção pesada podem ser avaliados pelo crescimento, em quase 20%, do número de empresas existentes no setor como um todo, no período 199/59, em relação ao período anterior, 1950/54. (17)

## 2.2.. Os Anos 70. Expansão e Auge da Construção Pesada

### I

#### Panorama da Trajetória do Setor no Período

A década de 70 significou o momento de afirmação da grande engenharia, como um dos mais importantes setores do capital privado nacional. Conquistando novos mercados e expandindo os já existentes, as grande empreiteiras experimentaram durante toda a década de 70 um vertiginoso crescimento, permitindo-lhes extrapolar o negócio de origem e empreenderem a diversificação de atividades. As grandes empreiteiras, hoje em dia, fazem parte de poderosos grupos econômicos que atuam nas áreas de mineração, petroquímica, cimento, na agropecuária e no setor financeiro. Além disso, essas empresas participam do mercado internacional de construção civil exportando serviços de engenharia para vários países do mundo.

Todo esse movimento expansivo do setor esteve respaldado na ampliação da capacidade de investimento estatal nas áreas de infra-estrutura sócio-econômico como energia, transportes, saneamento e produção de insumos industriais básicos. Tais áreas representam o mercado tradicional da construção pesada e experimentaram no período um crescimento quantitativo e qualitativo que superou enormemente aquele verificado nos surtos desenvolvimentistas do pós-guerra.

Fim do período recessivo que caracterizou o ajuste

econômico do primeiro governo militar, os programas setoriais nas áreas de infra-estrutura foram retomados com nova ênfase, refletindo os objetivos da política econômica de crescimento acelerado de conjunto da economia. Os dados do quadro 3.1 ilustram o rápido crescimento dos setores de infra-estrutura no período da retomada do desenvolvimento, entre 1966 e 1969. O I PND, ao fixar as metas para 1974, assinalava a necessidade de consolidar as bases da economia, em particular nos setores de transporte, comunicação e energia.

#### QUADRO 2

##### CRESCIMENTO DA ECONOMIA NO PERÍODO 1966 - 1969

##### E PROJEÇÕES PARA 1974 - BRASIL

| SETORES                                           | TAXA MEDIA ANUAL<br>(%)<br>1966-1969 | TAXA MEDIA ANUAL<br>PROJETADA (%)<br>1970-1974 |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------|
| INFRA-ESTRUTURA                                   | 9,3                                  | 9 / 11                                         |
| TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO                          | 9,4                                  | 9 / 10                                         |
| ENERGIA ELETRICA                                  | 9,1                                  | 11 / 12                                        |
| SETOR PRIMARIO                                    | 4,4                                  | 7 / 8                                          |
| INDUSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO<br>E EXTRATIVA MINERAL | 8,7                                  | 10 / 12                                        |
| CONSTRUÇÃO                                        | 10,9                                 | 8 / 9                                          |
| OUTROS SERVIÇOS                                   | 7,5                                  | 7 / 9                                          |
| PIB                                               | 7,4                                  | 8 / 10                                         |

FONTE: BRASIL. Presidência da República. I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) 1972/1974, v.1, 1971, pg. 77. (18).

Para a construção pesada o carro chefe da recuperação econômica foi sem dúvida a construção rodoviária, prioridade do I PND para o setor de transportes. O programa designava para o transporte rodoviário recursos de investimento que correspondiam a mais de 50% do volume total a ser aplicado no setor de transportes como um todo.

Valendo-se da experiência do Plano de Metas e da sólida estrutura do DNER, não foi difícil para o governo por em marcha sua política rodoviarista, respaldada financeiramente na criação de um novo Fundo Rodoviário Nacional. A base de geração de recursos para o FRN e portanto para financiar os investimentos em rodovias, foi o imposto sobre produtos industrializados (IPI) criado pela reforma do sistema tributário nacional, em 1966. O sucesso da política rodoviária dos primeiros governos militares esteve assim, indissolivelmente ligado à expansão da indústria automobilística.

Do ponto de vista institucional, a criação do GEIPOT, em 1969, como órgão executivo do DNER, veio emprestar maior agilidade à implantação da nova política rodoviária. Um dos responsáveis pela organização do GEIPOT foi o mesmo Lafayette Salviano do Prado que dirigira o DNER à época do Plano de Metas.

Para as empreiteiras, a nova fase do rodoviariano brasileiro ampliou substancialmente o volume e a magnitude das obras a serem executadas. A partir de 1971 o ritmo da construção rodoviária se intensifica até alcançar um máximo anual de 5.500km. de novas rodovias em 1973. E neste período que se concentra a construção de um conjunto de monumentais obras

rodoviárias, como a ponte Rio-Niterói, a Rodovia dos Imigrantes, a Perimetral Norte e a Transamazônica, cujo porte e complexidade eram totalmente desconhecidos pelas empreiteiras nacionais. O quadro 3.2 apresenta a evolução da rede rodoviária federal. Verifica-se aí que, entre os 70 e 80, a extensão da rede pavimentada é duplicada, passando de 23.674km. para 47.486km. No mesmo período, a rede federal total passa de 53.167km., em 1970 para 88.532km. em 1980, representando de dois terços.

A política rodoviária dos governos militares constitui uma continuidade com relação às práticas iniciadas no pós-guerra, evidentemente potencializada por reenovados instrumentos econômicos e institucionais, reafirmando a tendência rodoviarista no setor de transportes. Tal tendência pode ser explicada por uma série de fatores, dentre os quais a proporção mais baixa de custos fixos do transporte rodoviário em relação à outras modalidades, a flexibilidade necessária para atender aos requerimentos de um processo acelerado de industrialização e de integração nacional e por último, o próprio crescimento da indústria automobilística, que criava as condições financeiras concretas para a implantação da política rodoviária.

A continuidade do rodoviarismo veio consolidar o mercado da grande engenharia nacional brasileira fortalecendo empresarialmente as empreiteiras que haviam participado do programa rodoviário do Plano de Metas. A construção rodoviária será o principal filão para as grandes empreiteiras até 1972 quando passam a atuar decisivamente na construção barrageira. A partir daí o mercado de obras rodoviárias será progressivamente ocupado por novas empreiteiras, criadas no final da década de 60.



É preciso dizer que nesta primeira fase expansiva experimentada pela construção pesada, que vai de 1967 a 1972/73, verifica-se um aumento significativo do número de firmas ligadas ao setor, em particular de firmas projetistas.

Ao lado da construção rodoviária, novos filhotes vêm ampliar e diversificar o mercado para a construção pesada nos anos 70 como por exemplo, os projetos de infra-estrutura urbana nas grandes metrópoles do país. Dentre eles, a principal "vedete" do período foi a construção do metrô de São Paulo. Iniciadas em 1972, as obras do metrô paulista se estenderam por toda a década, adentrando os anos 80 com a construção de novos ramais.

A construção do metrô foi o evento que marcou a entrada de duas grandes empreiteiras mineiras no mercado de obras públicas de São Paulo, a Andrade Gutierrez e a Mendes Júnior. Contando com algumas dentre as maiores empreiteiras do país como a Camargo Correa, a CBPO e a CETENCO, São Paulo era então um mercado praticamente fechado à atuação de empreiteiras de outros Estados. A participação das empreiteiras mineiras na construção do metrô paulista foi possível porque os recursos para a obra foram em grande parte mobilizados pelo governo federal, fato que criou as condições políticas à entrada daquelas firmas no fechado mercado de obras públicas de São Paulo.

Após o metrô, especialmente a Andrade Gutierrez firmou-se como uma das mais importantes executoras de obras públicas para os governos de São Paulo, participando da construção de hidrelétricas, da ampliação da COSIPA e de grandes

projetos de infra-estrutura urbana, como a canalização do rio Tietê.

A construção metroviária será incrementada no governo Geisel com a criação, em 1976, da EBTU e do Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos (FDTU), tendo início, em 1974, a construção do metrô do Rio de Janeiro.

Será também no governo Geisel que a política de transportes do regime militar sofrerá uma mudança de rota, condicionada à estratégia do II PND, implicando numa certa ruptura com o modelo rodoviarista em vigor desde a década de 50. A partir de 1975 entra em franco descenso o ritmo de implantação e pavimentação de rodovias, verificando-se sobretudo obras de restauração e conservação das rodovias já existentes, como se pode ver no quadro 3.

### QUADRO 3

#### EXTENSAO DA REDE RODOVIARIA FEDERAL

BRASIL 1966 - 1980

| ANOS | PAVIMENTADA | NAO-PAVIMENTADA | TOTAL  |
|------|-------------|-----------------|--------|
| 1966 | 13.803      | 23.184          | 36.987 |
| 1967 | 14.944      | 23.715          | 38.659 |
| 1968 | 19.353      | 27.499          | 46.852 |
| 1969 | 22.014      | 28.087          | 50.101 |
| 1970 | 23.674      | 29.493          | 53.167 |
| 1971 | 25.895      | 29.564          | 55.459 |
| 1972 | 29.631      | 29.741          | 59.372 |
| 1973 | 36.303      | 28.697          | 65.000 |
| 1974 | 38.156      | 28.659          | 66.815 |
| 1975 | 40.190      | 28.774          | 68.964 |
| 1976 | 41.762      | 28.436          | 70.198 |
| 1977 | 42.922      | 27.956          | 70.878 |
| 1978 | 45.488      | 39.321          | 84.809 |
| 1979 | 46.227      | 38.704          | 84.931 |
| 1980 | 47.486      | 38.6 4          | 88.532 |

FONTE: Anuário Estatístico dos Transportes, Brasília, GEIPOT(19)

A política de transportes do governo Geisel priorizava a redução do consumo de combustíveis derivados do petróleo, dada a crise energética gerada pelo primeiro choque do produto em

1973. Por outro lado, as metas do II PND preconizavam uma nova etapa no esforço de integração nacional, além dos programas de criação de estruturas de transporte associadas à exportação - os "corredores de exportação" - e do desenvolvimento dos transportes de massa nos grandes centros urbanos. Logo, a ênfase do II PND para o setor de transportes recaiu sobre a construção de ferrovias.

Do programa dos "corredores de exportação" fez parte a Ferrovia do Aço, a cargo da RFFSA. Os gastos com a Ferrovia do Aço tiveram uma participação crescente no total dos investimentos da RFFSA, chegando a comprometer, em 1972, 25% desses investimentos. O projeto, se por um lado representou um rentável negócio para as grandes empreiteiras, tornou-se uma das principais fontes da deterioração financeira da RFFSA.

Ainda no campo das obras de infra-estrutura urbana, o II PLANASA incrementou sensivelmente os setores de saneamento básico e estrutura sanitária urbana, constituindo um mercado significativo para as empreiteiras de médio porte.

Para as "super" e grandes empreiteiras, além da Ferrovia do Aço, o II PND abriu outras importantes frentes de atuação: o programa siderúrgico, com a construção de grandes empreendimentos como a Açominas e a Cia. Siderúrgica de Tubarão e as expansões da USIMINAS, da COSIPA e da Cia. Siderúrgica Nacional; o programa de prospecção submarina de petróleo com a construção de plataformas marítimas e, finalmente, o programa nuclear com a construção das usinas de Angra I e II. Ao lado das empreiteiras, o sub-setor nacional de montagem industrial

também se beneficiou destes programas, valendo-se da política de incentivo à indústria nacional de bens de capital manifestada pelo II PND. (20).

Os dados acima dão uma idéia da expansão do mercado para a construção pesada durante o regime militar. Mais que uma simples ampliação quantitativa do mercado de obras públicas, os programas de desenvolvimento da década de 70 colocaram a construção pesada como um todo diante de um desafio ao implementarem projetos de alta complexidade técnica e grande escala construtiva. Ademais, incrementaram a capitalização das grandes empreiteiras, permitindo-as iniciarem o processo de diversificação de atividades. É interessante notar que os ramos da atividade econômica onde essas firmas passaram a atuar se encontram fortemente vinculados ao espaço de intervenção do Estado no sistema produtivo, tais como mineração e petroquímica.

Mas sem dúvida alguma, o mais auspicioso programa da década para as grandes empreiteiras foi a construção hidrelétrica pois representou a conquista definitiva do mercado de construção barragem pelas empreiteiras brasileiras. O estudo do setor hidrelétrico no regime militar ilustra o papel do Estado na inauguração de uma nova fase de expansão da construção pesada. A exemplo do ocorrido no pós-guerra com o DNER, a criação da ELETROBRAS marca o salto qualitativo da grande engenharia nacional nos anos 70, salto que irá redefinir a própria segmentação do setor.

Finalmente, a exportação de serviços de engenharia afirmará a posição das empreiteiras no ranking das maiores empresas da economia brasileira. Aqui novamente, a atuação de

alguns órgãos estatais como a CACEX, o Banco do Brasil e o próprio Ministério das Relações Exteriores foi decisiva para promover a transnacionalização do setor de construção pesada. Antes de se explicar por questões ligadas ao desenvolvimento da grande engenharia, a transnacionalização deve ser entendida a partir do apoio político, financeiro e diplomático emprestado pelo Estado ao setor, capacitando-o a penetrar no mercado internacional de obras públicas.

No plano institucional a elaboração de uma legislação federal sobre licitações, específica para a grande engenharia, irá consolidar certas características estruturais do setor, particularmente a divisão do mercado de obras públicas entre pequenas, médias e grandes empreiteiras. Ademais, estreitará as relações entre o setor e o Estado, confirmando este último como árbitro da concorrência entre as empreiteiras.

## II

### Empreiteiras e Construção Hidrelétrica

A construção hidrelétrica no Brasil, do início do século até o início dos anos 50 acompanha de perto o ritmo do processo de desenvolvimento industrial. A maioria das usinas destinava-se a atender a demanda de localizados bolsões urbano-industriais, não existindo uma política setorial consistente.

A responsabilidade pela execução das usinas estava a cargo das companhias locais de energia elétrica como, por exemplo, a Light no, Rio de Janeiro e em São Paulo. A construção propriamente dita, era feita pelas companhias de energia ou por

firmas estrangeiras de engenharia como a sueca Chirstiani Nielsen, a inglesa Hugh Cooper e a norte-americana Morrisson Khudsen.

O primeiro salto do setor hidrelético ocorrerá no início da década de 50 quando da criação de duas importantes companhias de energia elétrica; a CESP e a CEMIG, inaugurando a intervenção consciente do Estado no setor de energia elétrica.

Como resultados práticos, a intervenção planejada no setor levou à execução de grandes hidrelétricas do período como Itutinga em Minas Gerais e Limoeiro em São Paulo. A hidrelétrica mineira foi construída e projetada pela firma norte-americana Morrisson Knudsen, a maior firma de engenharia do mundo. A hidrelétrica de Limoeiro, também conhecida como "Armando Salles Oliveira", foi um momento decisivo para a engenharia pesada brasileira. Pela primeira vez uma firma de engenharia nacional, a Camargo Córrea, executava uma obra hidrelétrica, em regime de sub-empregada com a firma norueguesa Noreno do Brasil e com a CESP.

No Plano Federal, o segundo governo Vargas deu início à construção da hidrelétrica de Paulo Afonso I no Rio São Francisco. A responsável pela execução da obra era a recém criada Companhia Hidrelétrica do São Francisco-CHESF, sendo o projeto elaborado pela firma francesa SOFRELEC.

Ao nível institucional, o governo Vargas anuncia o propósito de elaborar uma política unificada para o setor de energia elétrica ao sugerir a criação de um órgão estatal responsável pela implementação da mesma. Embora só tenha vingado sete anos depois, com a criação da ELETROBRAS, a idéia do

planejamento na área hidrelétrica surtiu seus primeiros efeitos já no Plano de Metas.

Para dar suporte ao programa industrial do Plano de Metas, o governo J.K. estruturou financeiramente a Cia Elétrica de Furnas, principal responsável pela política de energia na região Sudeste, justamente o pólo catalizador do surto desenvolvimento.

O grande projeto do período, sem dúvida é a hidrelétrica de Furnas, construída no Rio Grande, na cidade de Passos, divisa de Minas Gerais e São Paulo. Iniciada em 1958, a hidrelétrica de Furnas marca a entrada de outra empreiteira nacional no ramo barrageiro, a mineira Mendes Jr.. A usina foi construída em regime de sub-empregada com a firma inglesa Anglo-Brasileira.

Mas a guinada decisiva do setor hidrelétrico no Brasil ocorrerá a partir de 1962. A criação da Centrais Elétricas Brasileiras S/A (ELETROBRAS), empresa de economia mista jurisdicionada ao Ministério das Minas e Energia, significou um importante avanço na implementação de uma política centralizada de expansão do setor de energia elétrica.

Fundada em 02.06.62, a sociedade anônima ELETROBRAS iria transformar-se numa gigantesca empresa "holding" para o setor de energia elétrica, operando diretamente ou através de empresas controladas e associadas na realização de estudos, projetos, financiamentos, construção e operação de usinas produtoras, linhas de transmissão e distribuição de energia elétrica. Uma ilustração de sua capacidade de planejamento e do



seu poder para implementar seus planos de expansão é o fato de que a meta de triplicação da capacidade instalada de geração, fixada em 1970, havia sido plenamente alcançada dez anos depois, com um nível de 31 735 MW, em 1980.

O quadro 4 apresenta a evolução da capacidade instalada de geração no período 1962/82. Como se pode ver, o crescimento da capacidade geradora instalada se acelera a partir de 1969, refletindo o fortalecimento da capacidade financeira do setor.

A década de 70 representa o "boom" do setor hidrelétrico no país. O crescimento ocorre em termos quantitativos e qualitativos e no período assiste-se à construção de várias hidrelétricas cujo porte não se compara ao daquelas executadas nos anos 50. Na verdade, todas as usinas com capacidade superior a 1500 MW, foram construídas nesse período como por exemplo, Marimbondo (1755 MW), São Simão (1613 MW), Itumbiara (2100 MW) Ilha Solteira (3000 MW), além da maior hidrelétrica do mundo, Itaipu, com 8400 MW, executada no final da década. Já no início dos anos 80 seriam iniciadas as obras das usinas de Tucuruí e de Itaparica, praticamente encerrando-se o ciclo das grandes hidrelétricas do regime militar.

Sobre a trajetória do setor de energia elétrica nos anos 70 observam COUTINHO e REICHSTUL:

"O setor de energia elétrica (sistema Eletrobrás mais Itaipú), o mais importante do Setor Produtivo Estatal,

# QUADRO 4

## Evolução da Capacidade Geradora Instalada de Energia Elétrica

BRASIL - 1962 - 1982

| ANOS | MW    |
|------|-------|
| 62   | 4126  |
| 63   | 4479  |
| 64   | 4894  |
| 65   | 5391  |
| 66   | 5524  |
| 67   | 5787  |
| 68   | 6183  |
| 69   | 7857  |
| 70   | 8828  |
| 71   | 10244 |
| 72   | 10756 |
| 73   | 12500 |
| 74   | 13757 |
| 75   | 16184 |
| 76   | 17675 |
| 77   | 19038 |
| 78   | 21675 |
| 79   | 24392 |
| 80   | 27522 |
| 81   | 31735 |
| 82   | 32893 |

FONTE: MINAS GERAIS (ESTADO). SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO. DIAGNOSTICO NACIONAL DA INDUSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL. B.H., 1980, V. 12, PAG. 16. (mimeo)

representando aproximadamente 10% da inversão total da economia no biênio 77/78, manteve o ritmo de crescimento do seu fluxo de investimento, sem interrupções desde 1970... De fato, após ter alcançado uma média de crescimento anual de 16,6% no período de auge (1970-73) o investimento do setor elétrico continuou a crescer praticamente à mesma velocidade até 1978. Técnicos do setor afirmam que em 1979/80 a proporção dos investimentos do setor elétrico na Formação Bruta de Capital Fixo (FBFC) total poderão alcançar o nível de 15%, em virtude da maturação concentrada de projetos de grande porte". (21)

Ao lado das profundas transformações institucionais que possibilitaram o crescimento acelerado do setor hidrelétrico, ocorrerá a redefinição radical do tipo de empresa responsável pela execução das barragens.

A participação da Mendes Jr. na construção de Furnas no início dos anos 60, em regime de sub-empregada com a Anglo-Brasileira foi um passo decisivo da engenharia nacional na direção do mercado barrageiro. Mas a construção da usina de Jupia pela Camargo Córrea representa o marco da conquista definitiva do ramo hidrelétrico pelas empreiteiras nacionais. Jupia foi integralmente executada pela Camargo Córrea, sendo o projeto básico detalhado pela Themag, também uma firma brasileira

da área de projetos.

Assim, nos anos 70 assiste-se à participação das grandes/firmas nacionais de engenharia na execução integral das usinas hidrelétricas, até então à cargo de firmas estrangeiras e/ou dos próprios órgãos do governo encarregados da política de energia.

É importante compreender aqui os fatores que permitiram às empreiteiras nacionais conquistarem o mercado da construção hidrelétrica. Novamente nos deparamos com variáveis de caráter político e também ligadas às especificidades da dinâmica setorial da construção pesada, em particular a questão tecnológica.

Assim como a criação do Fundo Rodoviário Nacional em 1945 possibilitou a participação das nascentes empreiteiras no mercado de obras rodoviárias, a constituição da ELETROBRAS em 1962 é apontada como o evento que viabilizou efetivamente a entrada destas empresas no setor hidrelétrico.

Em primeiro lugar, a criação da ELETROBRAS foi importante no sentido de instituir o planejamento para o setor hidrelétrico através da elaboração dos Planos Decenais, tal como ocorrera no setor de transportes quando da criação do DNER.

Para as firmas de engenharia pesada a existência do planejamento setorial é um dos fatores que condicionam decisivamente as perspectivas de crescimento. O planejamento setorial delinea para a empreiteira os horizontes do mercado e fornece o "feed-back" necessário para que ela possa se preparar técnica e gerencialmente, sinalizando as tendências do mercado peculiar no qual as empreiteiras trabalham.

Em segundo lugar está a capacitação financeira da ELETROBRAS. Se o planejamento unificado para o setor hidrelétrico indica as tendências do mercado, a existência de volumosos recursos, aplicados a fundo perdido, é o fator que garante e viabiliza na prática a expansão desse mercado.

Vários foram os mecanismos que possibilitaram o fortalecimento financeiro da ELETROBRAS, tais como a criação de fundos estatais de investimento e financiamento, a ampliação da capacidade extrativa do Estado, por meio da tributação e por fim a política tarifária colocada em prática que perseguiu o quanto possível a "verdade dos preços". Mas sem dúvida dois instrumentos foram decisivos para municiar a ELETROBRAS com os recursos necessários ao grande salto do setor de energia elétrica: a participação no mercado financeiro através do recurso da dívida interna e a utilização sistemática do endividamento externo apropriada pela autonomia administrativa das estatal.

Para as empreiteiras, o fortalecimento financeiro da ELETROBRAS foi o sinal verde para se lançarem à construção barrageira, na medida em que definiu uma fonte certa de recursos administrada pelo próprio Estado.

O esquema de financiamento dos projetos hidrelétricos até a criação da ELETROBRAS obstaculizava em boa medida a penetração das empreiteiras nacionais no setor barrageiro. Este esquema baseava-se na captação direta de recursos pelas companhias regionais e estaduais de energia elétrica, em instituições financeiras internacionais como o Banco Mundial, por exemplo. Em certos casos consolidaram-se fortes alianças entre

as companhias de eletricidade e fontes financiadoras, como nos casos de Furnas e Eletrosul que se tornaram tradicionais clientes do Banco Mundial e da CHESF, cujos recursos originavam-se de bancos privados franceses.(22)

No plano da construção propriamente dita, as articulações entre companhias de energia elétrica e instituições financeiras internacionais implicavam na definição de um certo grupo de firmas de engenharia as quais caberia a execução dos projetos.

Dessa forma, a aliança entre companhias de energia elétrica e instituições financeiras internacionais somavam-se as grandes firmas estrangeiras de engenharia pesada como Morrisson Knudsen, Milder Kaiser e Sofrelec.

As relações entre grandes firmas estrangeiras de engenharia pesada e companhias de energia elétrica deram origem a autênticos casos de especialização entre contratantes e fornecedores. Furnas, por exemplo, tornou-se cliente da firma norte-americana Morrisson Knudsen enquanto a CHESF teve boa parte de seus projetos executados pela firma francesa SOFRELEC.

A existência do "tripé" cias. de eletricidade - bancos internacionais - firmas de engenharia estrangeiras no setor hidrelétrico constituiu durante muito anos uma aliança de interesses que, somada à incipiência técnica das empreiteiras nacionais, impedia a participação das mesmas no mercado barrageiro.

O fortalecimento financeiro da ELETROBRAS irá redefinir o esquema de financiamento do setor hidrelétrico, abrindo novas

perspectivas para as firmas nacionais de engenharia pesada. A redefinição ocorreu no sentido de tornar a ELETROBRAS a principal fonte de recursos para o setor hidrelétrico, particularmente no que diz respeito aos grandes projetos.

Isto não significa que as cias. de eletricidade deixaram de ter responsabilidades na questão dos recursos para o setor. Pelo contrário, o próprio esquema organizacional do tipo "holding" pressupõe a autonomia financeira-administrativa das subsidiárias do sistema ELETROBRAS. O fato novo criado com o fortalecimento da ELETROBRAS foi a ruptura da dependência para com uma única fonte de recursos, qual seja, o mercado externo. Politicamente, esta ruptura torna menos rígidos os compromissos com as firmas estrangeiras de engenharia que terão seu espaço dividido com as empreiteiras brasileiras.

Entretanto, não houve qualquer tipo de exclusão das firmas de engenharia estrangeiras do mercado barrageiro. Pelo contrário, no setor de construção hidrelétrica vige a "convivência pacífica" e até mesmo proveitosa entre firmas nacionais e estrangeiras. O que ocorreu na prática foi uma nova divisão de papéis, cabendo às firmas estrangeiras uma atuação mais ligada a área de projetos e supervisão técnica da construção barrageira. Evidentemente, tal divisão teve repercussões negativas sobre o mercado das firmas projetistas nacionais, praticamente aliçados dos grandes projetos hidrelétricos na década de 70.(23) O papel da ELETROBRAS na criação das condições que viabilizaram a entrada das empreiteiras nacionais no ramo barrageiro reafirma a importância do elemento político na trajetória do setor da construção pesada do Brasil. Mais

precisamente, o "fato ELETROBRAS" é revelador da centralidade da atuação do Estado na constituição de todo um setor econômico.(24)

Além de se valer mais uma vez da intervenção consciente do Estado numa área estratégica da infra-estrutura econômica, as empreiteiras puderam desfrutar de certas peculiaridades da questão tecnológica no setor de construção pesada para ingressarem numa fase de crescimento qualitativamente superior.

No setor de energia elétrica ao nível internacional, quatro países estabelecem as normas técnicas relativas a construção das usinas: Estados Unidos, Canadá, França e Grã-Bretanha. A URSS também possui um "Know-How" bastante desenvolvido no ramo, porém não é considerada como nação exportadora de tecnologia.

A principal característica da tecnologia no setor é seu caráter internacional e relativamente rígido.. Isto é, a técnica compreende dois tipos básicos de barragens, a de concreto e a de terra, sendo a altura das construções - fator que diferencia as barragens - uma variável que se adequa às condições geofísicas de cada país e/ou região. Assim, a tecnologia dissemina-se de forma mais ou menos homogênea por todos os países construtores de hidrelétricas, obviamente adaptando-se às especificidades geofísicas.(25)

Por outro lado, a construção de grandes usinas de energia elétrica é um fenômeno típico de países em fase de desenvolvimento industrial acelerado. Por isso não ocorrem "revoluções técnicas" sucessivas no setor, ao contrário do que se passa em outros segmentos da atividade econômica, particularmente



na indústria. A automatização do processo produtivo é muito limitada, sendo a construção pesada até hoje um setor que ainda envolve muitas fases "trabalho-intensivas" que absorvem amplos contingentes de mão-de-obra. Fenômenos como a informatização não chegam a alterar significativamente o processo produtivo no setor, contribuindo apenas para agilizar algumas de suas etapas como confecção de projetos e realização de testes de resistência de materiais.

Dessa forma, os países líderes na questão tecnológica disseminaram o "know-How" da construção hidrelétrica para os países em desenvolvimento e, em muitos casos, como no Brasil, houve realmente um processo de transferência de tecnologia.

A experiência da Andrade Gutierrez ilustra bem como ocorreu este processo. A primeira incursão da construtora mineira na construção barragem foi em 1963, executando para a Petrobrás uma pequena usina na cidade de Ibirité, próxima a Belo Horizonte, para servir a refinaria Gabriel Passos. Ganhando a concorrência, a empreiteira não possuía "atestados" - nome que no jargão das empreiteiras designa a capacitação técnica para executar determinada obra - suficientes: para executar sozinha a obra.

A Andrade Gutierrez trabalhara em regime de subempreitada com firmas inglesas e norte-americanas na construção de hidrelétricas em Minas Gerais e já possuía algum conhecimento das técnicas construtivas do ramo. Para executar a usina de Ibirité, a empreiteira contratou a consultoria técnica da Cia Internacional de Engenharia, subsidiária da Morrison Knudsen. Nessa época a A.G. já era uma expressiva firma de engenharia que

atuava em grandes projetos rodoviários desde o governo J.K.. Por isso, dispunha de recursos financeiros para pagar uma consultoria técnica estrangeira, serviço muito caro e inacessível às empreiteiras de pequeno e médio porte.

Assim, através da convivência com firmas estrangeiras de engenharia e contando com a possibilidade de contratar uma consultoria técnica, as firmas nacionais de engenharia puderam ter acesso à tecnologia mundial no setor de construção pesada. Na medida em que se fortaleciam as empreiteiras também procuravam desenvolver a tecnologia assimilada, adaptando-as às condições brasileiras.

Quando a ELETROBRAS é criada em 1962 já se tem pelo menos um grupo de 4 ou 5 firmas em condições de participar da construção hidrelétrica. Se levarmos em conta a boa convivência entre as firmas de engenharia nacionais e estrangeiras, temos que o processo de transferência de tecnologia pôde ter continuidade em condições ainda melhores na medida em que estavam garantidos os recursos e o mercado.

Hoje em dia, as grandes empreiteiras do país dominam todos os aspectos ligados à construção de usinas de energia elétrica, estando sintonizadas com as inovações tecnológicas do ramo em escala internacional.

No âmbito da construção pesada o ramo barrageiro é inquestionavelmente o mais concentrado. Poucas foram as empresas que desfrutaram do surto hidrelétrico iniciado no final dos anos 60, justamente aquelas que nasceram e cresceram sob o signo do rodoviarismo nos anos J.K. e puderam experimentar a convivência

com as firmas de engenharia estrangeiras.

Para se ter uma idéia do grau de concentração neste ramo basta dizer que entre 1960 e 1978, de um total de 84 barragens, incluindo as já construídas e as em construção, 56 foram executadas por apenas 7 empreiteiras, conforme a relação abaixo: (26)

| EMPRESAS          | Nº DE BARRAGENS |
|-------------------|-----------------|
| CAMARGO CORREA    | 17              |
| SERVIX            | 14              |
| MENDES JUNIOR     | 11              |
| CBPO              | 7               |
| ANDRADE GUTIERREZ | 3               |
| N. ODEBRECHT      | 2               |
| CONVAP            | 2               |
| TOTAL             | 56              |

OBS.: a empreiteira CBPO passou a fazer parte do grupo Odebrecht em 1983. As 28 barragens restantes foram constituídas por outras 19 empreiteiras.

Mesmo entre estas 7 empresas ainda encontramos elevado índice de concentração de barragens por firma como demonstra a relação anterior. Observando os dados da ELETROBRAS sobre as principais usinas em construção, complementação ou ampliação no período 1970-1987 pode se observar que a maioria dos grandes projetos hidrelétricos (usinas com capacidade acima de 1000 MW)

foram executados por um super-restrito grupo de empreiteiras.

### QUADRO 5

Principais Usinas em Construção,  
Complementação ou ampliação com capacidade superior a 1000 MW.

BRASIL - 1970-87

| USINAS          | CAPACIDADE FINAL(MW) | CONSTRUTORA      |
|-----------------|----------------------|------------------|
| Jupiá           | 1.400                | Camargo Correa   |
| Ilha Solteira   | 3.200                | Camargo Correa   |
| Marimbondo      | 1.755                | Mendes Junior    |
| Salto Osório    | 1.050                | A. Gutierrez     |
| Agua Vermelha   | 1.380                | Camargo Correa   |
| São Simão       | 1.613                | C.R. Almeida     |
| Sobradinho      | 1.050                | Servix           |
| Paulo Afonso IV | 2.460                | Cetenco          |
| Itumbiara       | 2.100                | Mendes Jr.       |
| Tucuruí         | 3.960                | Camargo Correa   |
| Foz do Areia    | 1.674                | A. Gutierrez     |
| Salto Santiago  | 1.332                | Camargo Correa   |
| Itaipu          | 8.400                | Consórcio UNICOM |

FONTE: Eletrobrás. Extraído de "Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção Civil" - SEPLAN-MG/ Fundação João Pinheiro, vol. 12. (OBS.: o consórcio UNICOM é formado pelas firmas: Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Mendes Jr., CBPO e CETENCO).

Por fim, a conquista do setor hidrelétrico pelas grandes empreiteiras irá redefinir a segmentação do setor de construção pesada, redistribuindo as parcelas do mercado de obras públicas entre as diversas firmas do setor. Nessa redistribuição, as obras ligadas à construção rodoviária, que representaram até meados da década de 70 o principal mercado das firmas que cresceram sob o signo do Plano de Metas, passarão a ser executadas por empreiteiros surgidas no final dos anos 60. Tais empreiteiras, ao penetrarem no ramo rodoviário experimentarão uma ascensão no contexto setorial, tornando-se

"grandes" firmas de engenharia, com âmbito de atuação nacional. O restrito grupo das barrageiras passou a representar o segmento das "super" empreiteiras, controlando o mais vultoso filão de obras públicas do regime militar.

### III

#### A Exportação de Serviços de Engenharia

O movimento da grande engenharia brasileira rumo ao mercado externo ao mesmo tempo em que reafirma a atuação do Estado para a expansão do setor, reforça a relação de interdependência entre ambos, ressaltando o papel da construção pesada como objeto e instrumento das políticas estatais. Ademais, a transnacionalização vem salientar ainda mais a posição política das grandes empreiteiras ao estreitar os laços dessas firmas com os órgãos governamentais responsáveis pela política externa. Nesse sentido, novos espaços no âmbito do aparelho de Estado se abriram à influência dos empreiteiros, potencializando os esquemas de poder já existentes.

Para compreender o processo de transnacionalização da construção pesada é preciso, em primeiro lugar, apresentar suas principais características bem como o contexto no qual ele ocorre e em segundo lugar, indicar os fatores que viabilizaram o fenômeno, identificando as iniciativas que criaram as condições de competitividade no mercado externo para as empreiteiras nacionais.

A exportação de serviços de engenharia faz parte de um processo de expansão das atividades empresariais das maiores empreiteiras do país, ou seja, é uma experiência restrita às grandes firmas que revela uma estratégia empresarial consciente, típica da grande empresa capitalista. Desde o final dos anos sessenta algumas das maiores empreiteiras do país como a Camargo Correa e a Mendes Jr., já afirmavam suas intenções de atuarem no mercado internacional, preparando-se organizacionalmente para fazê-lo. Em 1969, a Mendes Jr. criou seu departamento internacional e em 1970 parte para o primeiro projeto de vulto com a construção da hidrelétrica de Santa Izabel, na Bolívia. A experiência pioneira da Mendes Jr. no mercado externo seria seguida alguns anos mais tarde pela CBPO que iniciaria a execução, em 1973, da barragem e da central elétrica de Iguazú, no Paraguai, e pela Camargo Corrêa que em consórcio com a CETENCO, assinaria o primeiro contrato internacional, em 1974, para construir a hidrelétrica de Guri, na Venezuela.

Dentre as cinco "super" empreiteiras do país, apenas a Odebrecht e a Andrade Gutierrez ingressaram no mercado externo no final dos anos 70. No caso da Andrade Gutierrez, a decisão tardia de exportar serviços foi determinada pela existência de sobrecarga na carteira de obras da empresa, envolvida com projetos federais e regionais que inviabilizava a atuação fora do país.

Ao afirmarmos que a exportação de serviços constituiu uma estratégia consciente das grandes empreiteiras, queremos

questionar as interpretações que explicam o fenômeno como uma reação defensiva de um segmento do setor de construção pesada à recessão que se inicia no final dos anos 70. Para este segmento, representado pelas grandes empreiteiras, a crise do mercado de obras públicas só seria sentida a partir de 1983 quando começa a se esgotar o ciclo de maturação dos principais projetos estatais da década. Até então, muitos projetos ainda geravam uma demanda significativa para as grandes empreiteiras, especialmente os do setor hidrelétrico. Como já havíamos citado de COUTINHO e REICHSTUL, os investimentos em energia elétrica se mantiveram durante toda a década, mesmo na inflexão do ciclo expansionista, em virtude da maturação concentrada de mega-projetos como Itaipú, Itumbiara e da execução de Tucuruí e Itaparica.

Portanto, se o processo de transnacionalização é característico das grandes firmas de construção pesada e se para estas o mercado interno apresentava sinais de vitalidade até o fim dos 70, não faz muito sentido relacioná-lo a uma reação daquelas firmas à retração do investimento estatal. Quanto a isso, o que se verifica é uma queda acentuada, após 1976, nas taxas de investimentos das empresas públicas não diretamente relacionadas à produção, ou seja, não ligadas ao SPE, como as de transportes telecomunicações. Tal fato certamente afetou uma boa parte do setor de construção pesada, representado pelas pequenas médias empreiteiras, particularmente no que diz respeito à retração das inversões no ramo rodoviário. Mas, como se disse, esse tipo de empresa não participou do processo de transnacionalização na medida em que lhes faltava estrutura financeira e sobretudo, a necessária articulação política com os

órgãos oficiais de política externa.

De certa maneira, podemos ver a estratégia das grandes empreiteiras rumo ao mercado externo como um movimento animado pelo crescimento mundial das exportações de serviços de engenharia ocorrido ao longo de toda a década de 70. Segundo FERRAZ FILHO, entre 1972 e 1975 o volume total de serviços exportados cresceu 700%.<sup>(27)</sup> Da expansão da grande engenharia ao nível internacional participaram tanto empresas de países capitalistas desenvolvidos como Inglaterra, França e Japão quanto empresas de países em desenvolvimento, como Coréia do Sul, Índia e Brasil.

Entretanto, é preciso levar em conta que o mercado internacional de grandes obras de engenharia se encontra fortemente segmentado, estando o campo de atuação das firmas dos países em desenvolvimento praticamente restrito aos mercados representados pelas nações recém descolonizadas da África e/ou em processo de afirmação política e econômica, como os países do Oriente Médio, ou ainda, no caso brasileiro, aos países vizinhos da América Latina.

Esta segmentação se deve à incipiente estrutura financeira das empreiteiras dos países em desenvolvimento. Salvo raras exceções, tais empreiteiras não possuem ligações diretas com as agências internacionais de desenvolvimento, fundamentais para a aquisição de contratos nos países capitalistas desenvolvidas. Com relação às empreiteiras brasileiras, a esse fato soma-se a inexistência de uma articulação orgânica entre as empresas de construção e o mercado bancário. Diferentemente das



firmas européias e norte-americanas que fazem parte de grandes conglomerados financeiros, as empreiteiras nacionais, mesmo as maiores, não conseguiram montar uma estrutura financeira que lhes permitisse bancarem sozinhas a saída para o mercado externo. Como diz FERRAZ FILHO, "se em alguns casos, determinados grupos dispõe entre as suas empresas de um banco comercial (a exemplo do Banco Geral do Comércio, do grupo Camargo Corrêa e do Banco Itamaraty, do grupo Olacyr de Moraes, do qual faz parte a CONSTRAEN engenharia) este não apresenta grande importância dentro dos negócios do grupo ou mesmo no cenário bancário nacional.(28)

Assim, a expansão mundial da engenharia pesada foi uma condição necessária para o movimento das empreiteiras nacionais rumo ao mercado externo, na medida em que definiu o horizonte possível para a realização de contratos fora do país. Mas, por outro lado, não foi a condição suficiente devido à incapacidade financeira dessas firmas para se lançarem sozinhas à experiência internacional. A seguir, discutiremos os fatores que viabilizaram o processo de transnacionalização da engenharia pesada brasileira nos anos 70.

Em vista da segmentação do mercado internacional de engenharia pesada existe um mercado possível onde podem atuar as empreiteiras brasileiras. Contudo, a penetração nestes mercado não ocorre sem a solução de alguns problemas, colocados por questões ligados à capacidade de financiamento dos projetos pelos países demandantes e mesmo, às relações políticas internacionais.

Entre os países que constituem o mercado externo possível para a grande engenharia brasileira existe uma diferenciação: de um lado estão as nações que não dispõem de

recursos financeiros próprios para a execução das obras, dependendo das agências internacionais de desenvolvimento e/ou de recursos das próprias empreiteiras; de outro lado estão aquelas que dispõem de recursos financeiros próprios, desembolsados por agências governamentais dos países contratantes.

O primeiro grupo compreende alguns países da África - Mauritânia e Tanzânia - e da América Latina - praticamente todo o continente à exceção da Venezuela. A conquista de contratos nestes países condicionou-se à concessão de financiamentos pelas empresas contratadas. Se, como já notado, as empreiteiras brasileiras não possuem uma estrutura financeira capaz de bancar a execução de grandes obras naqueles países, é quase óbvia a conclusão sobre a origem dos recursos que criaram as condições de concorrência nos mercados africanos e latino-americanos. Nestes mercados, os financiamentos concedidos pela CACEX e pelo Banco do Brasil determinaram a opção pela engenharia brasileira. Tais financiamentos foram diretos (governo a governo) e indiretos (governo-empresas-governo) representando 89% do valor dos contratos assinados pelas empreiteiras brasileiras junto a esse primeiro grupo de países. O restante compreende financiamentos do BIRD ao governo paraguaio para a construção de várias obras de infra-estrutura, executadas pela CBPO e por outras empreiteiras de menor porte como a ECISA e a STER.

Esta porcentagem revela a importância decisiva dos órgãos estatais brasileiros para a obtenção de obras nos países carentes de recursos para financiá-las. Além dos recursos, as condições em que os mesmos foram oferecidos, no tocante às taxas

de juros e prazos de pagamento, também determinaram a opção pelas empreiteiras brasileiras.

Numa elaboração mais rigorosa, FERRAZ FILHO sugere que a atuação da CACEX e do B.B., no sentido de criar as condições de concorrência para a construção pesada nacional no mercado externo, empresta ao Estado um "papel equivalente ao do capital financeiro nas economias capitalistas avançadas na medida em que, ao avançar massas de capital sob a forma de empréstimos, o Estado permite que as empresas de engenharia concretizem operações de valorização de seu capital.(29)

O segundo grupo compreende países produtores de petróleo como Venezuela, Argélia e Iraque. Aqui a penetração das empreiteiras brasileiras esteve condicionada por fatores de ordem extra-econômica já que se tratam de países que contam com os recursos da exportação do petróleo para financiar a execução de grandes obras de engenharia, não dependendo das agências internacionais e/ou dos recursos do contratado.

Embora a concessão de certos incentivos econômicos tenha sido importante para viabilizar a entrada das empreiteiras brasileiras no mercado construtor dos países produtores de petróleo, o elemento decisivo relaciona-se a uma outra ordem de fatores dados pela evolução da política externa e diplomática do regime militar.

Para CARLOS ESTEVAN MARTINS, o regime militar inaugura uma nova fase nas relações externas do Brasil, inspirada na ideologia da "Nação Potência". O avanço do processo de industrialização brasileira ao longo da década de 70 reestruturara as próprias bases da economia, conformando um novo

estágio do desenvolvimento capitalista no país. Tais transformações, segundo a ideologia da "Nação Potência", exigiam a redefinição da inscrição do Brasil na divisão internacional do trabalho, não sendo mais do interesse nacional uma política externa de alinhamento automático às posições americanas. Ademais, o declínio da hegemonia dos E.U.A na ordem mundial e o surgimento de novas potências econômicas incentivavam a adoção de uma política externa mais independente e mais agressiva.(30)

Esta política, contudo, não significava o confronto com os E.U.A ou com as potências emergentes. Buscava-se uma certa postura terceiro-mundista com a conquista de espaços próprios entre as nações sub-desenvolvidas e em desenvolvimento. A idéia que inspirava a política externa do regime militar era a de que o Brasil tornara-se uma economia suficientemente vigorosa para disputar, com sucesso, posições favoráveis no bloco terceiro mundista.

Durante toda a década algumas iniciativas diplomáticas demonstram a intenção de se avançar sobre novos mercados externos e afirmar as posições brasileiras no contexto mundial. Dentre estas iniciativas estão o apoio explícito à descolonização portuguesa na África Negra e à afirmação política da Argélia, assim como a reorientação das posturas quanto ao conflito árabe-israelense, emprestando apoio à causa árabe na ONU.

Os movimentos da política externa inauguram a fase do "pragmatismo diplomático", orientado para a conquista de mercados no terceiro mundo e afirmação da soberania política do país frente à Europa e aos E.U.A. Nessa fase intensificaram-se as

relações entre o Brasil, os países africanos e do Oriente Médio. Quanto a estes últimos, o intercâmbio comercial aumentará sensivelmente durante o governo Geisel e além das empreiteiras, vários setores da indústria nacional se beneficiaram das exportações, inclusive a indústria de material bélico. No caso da África Negra, junto com o apoio político à descolonização, a diplomacia pragmática concedeu linhas de crédito para a reconstrução dos países recém-libertados, o que incluiu certamente os recursos que permitiram às empreiteiras brasileiras penetrarem nos mercados africanos carentes de recursos. Da mesma forma, a concessão de financiamentos pela CACEX e pelo B.B. para a execução de projetos em boa parte da A.L. também pode ser compreendida no contexto da diplomacia pragmática, como parte da política de conquista de novos mercados. Os argumentos apresentados até aqui indicam que a penetração das empreiteiras brasileiras nos países que dispõem de recursos para financiar as grandes obras de engenharia, esteve determinada pelas estratégias da diplomacia pragmática, não se explicando por fatores de ordem estritamente econômica.

A posição das grandes empreiteiras no contexto da diplomacia pragmática vem reafirmar e fortalecer o padrão de relacionamento destas com o Estado, baseado na interdependência. Assim como na década de 50 a estatização da demanda foi o fato que viabilizou a constituição do mercado interno para o setor nacional de construção pesada, a diplomacia pragmática levada a termo pelo regime militar cria as possibilidades concretas para que uma parte do setor, representada pelas grandes empreiteiras, empreendesse o movimento rumo ao mercado externo de serviços de

engenharia.

O estreitamento da interdependência entre Estado e grandes empreiteiras propiciado pela política externa do regime militar é analisada por FERRAZ FILHO como se segue:

"A engenharia nacional foi ao mesmo tempo beneficiária e instrumento da nova política externa brasileira. Se na disputa de concorrência internacionais a grande engenharia serviu-se do Estado na defesa de seus interesses, não é menos verdade que o Estado serviu-se da engenharia brasileira para afirmar seu projeto nacional".(31)

## Notas

(1) A criação oficial do DNER deu-se em 1934.

(2) Ferraz Filho, G.T. A transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira. Tese de Mestrado, UNICAMP, 1981, Cap. 1, pg. 47 (mimeo).

(3) Almeida, J. S. G. de, Ferraz Filho, G. T. "Estado, Política Econômica e Constituição da Grande Engenharia no Brasil.", in Almeida, J.S.G. de (org).. Estudos sobre a Construção Pesada no Brasil. RJ. UFRJ/IEI, 1983.

(4) Outro importante ato da lei Joppert foi a criação do Conselho Rodoviário Nacional instituindo-o como órgão normativo para o setor de transportes rodoviários.

(5) Diniz, C. C. Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização de Minas Gerais. Editora da UFMG, BH, 1980, p.79.

(6) Ferraz Filho, G.T. Op. Cit. , cap. 1, p.,104.

(7) Diniz, C.C. Op. Cit., cap 1 , p.84.

(8) Dentre outros trabalhos podemos citar:

- Benevides, M. V. de M. O governo J.K. Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política. RJ., Paz e Terra, 1979.

- Bresser Pereira, L. C. Desenvolvimento e Crise no Brasil (1930-1969), RJ., Zahar, 1968.

- Cardoso, M. L. A Ideologia do Desenvolvimento. Brasil: de J.K. a J.G. Tese de doutorado, USP, 1972 (mimeo).
  - Ianni, O. Estado e Planejamento no Brasil. RJ., Civilização Brasileira, 1971.
  - Lafer, C. "O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)", in Lafer, B. M. (org.) Planejamento no Brasil. SP, Ed. Perspectiva, 1970.
  - Lessa, C. Quinze Anos de Política Econômica. SP, Ed. Brasiliense, 1981.
  - Mello, J. M. C. de. O Capitalismo Tardio. SP, Ed. Brasiliense, 1981.
  - Oliveira, F. de. "A Economia Brasileira: Crítica a Razão Dualista", in Estudos CEEERAP, no 2, 1972.
  - Tavares, M. da C. Acumulação de Capital e Industrialização no Brasil. RJ. UFRJ/FEA, 1974, tese de doutorado (mimeo).
- (9) Extraído de Lessa, C. Quinze Anos de Política Econômica. SP., Brasiliense, 1981, p. 40.
- (10) Lessa, C. Op. Cit. , p. 66.
- (11) Extraído de Ferraz Filho, G.T. Op. Cit, p. 66
- (12) Idem, p. 65.
- (13) Idem, p. 85.
- (14) Sobre a composição do Ministério de J.K. ver Benevides, M. V. de M. O Governo J.K.: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política. RJ, Paz e Terra, 1979.



(15) Na verdade, não existiam as condições políticas para a criação de uma estrutura institucional nos moldes do DNER responsável pelo encaminhamento do programa hidrelétrico. O "projeto Eletrobrás" era uma questão muito polêmica entre as forças partidárias que apoiavam J.K. dividindo as opiniões dentro do próprio PSD. De um lado, se colocavam os deputados do PTE e parte da bancada do PSD, favoráveis à criação da Eletrobrás. De outro lado, opunha-se o ministro da Fazenda no período 58/59, Lucas Lopes, ex-presidente das Centrais elétricas de Minas Gerais (CEMIG) quando da administração de J.K. naquele Estado. Lucas Lopes se opunha à criação da Eletrobrás porque lhe desagradava a idéia da desapropriação das empresas estrangeiras vinculadas ao setor elétrico, no caso a Light e as Empresas Elétricas Brasileiras. (Grupo Bond e Share). Lopes propunha uma divisão de tarefas: ao Brasil caberia a geração de energia elétrica, ampliando o número de empresas locais e regionais e às empresas estrangeiras ficariam com a distribuição. Criou-se então um impasse político no governo. A proposta de Lucas Lopes era considerada muito "entreguista" enquanto o projeto Eletrobrás era visto como "radical" por implicar na desapropriação das empresas estrangeiras. O impasse acabou sendo superado por uma alternativa intermediária: não se criaria a Eletrobrás porém, os recursos do Fundo Federal de Eletrificação seriam colocados à disposição do BNDE para financiar a expansão do sistema hidrelétrico brasileiro. Assim foi criada a Centrais Elétricas de Furnas, passo importante para carrear recursos externos para o setor hidrelétrico.

(16) A Montreal Engenharia, citada como empresa líder do sub-setor montagem industrial foi fundada em 1955.

(17) Ferreira, C. E. Construção Civil e Criação de Empresas. RJ., ED. FGV., 1976.

(18) Citado de Minas Gerais (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Fundação João Pinheiro. Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção Civil. B.H., 1980. vol. 12, p. 5 (mimeo).

(19) Citado de Minas Gerais (Estado)... Op. Cit., v. 12, p. 25.

(20) Do projeto siderúrgico do II PND é fruto a Cia Siderúrgica Mendes Jr., projeto privado financiado com recursos do BNDES que objetivava dar autosuficiência à empreiteira de mesmo nome na produção de estruturas de aço.

(21) COUTINHO, L. e REICHSTUL, H. Ph. "Tendências do Investimento Empresarial Brasileiro". CLACSO/FUNDAP, 1979 (mimeo). Citado de FERRAZ FILHO, G. T. A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira Tese de Mestrado, UNICAMP, 1980. Cap. 2, p.122 (mimeo).

(22) Sobre o assunto, ver KLEIN, L. Inside the Corridors of Power: Industrial Policy Implementation in Brazil - 1974/1973. Tese de Doutorado, Univ. de Essex, Cap. 3, parte 1-b, pgs. 335 e 336.

(23) Particularmente à época dos projetos hidrelétricos do II PND - Itaipú, Tucuruí e Itaparica - assistiremos a uma intensa mobilização política do empresariado ligado à área de projetos de engenharia, através da ABDIB. A principal crítica feita pelo setor ao governo era quanto à marginalização das firmas projetistas nacionais nos empreendimentos hidrelétricos. Para o engenheiro Milton Vargas, presidente da Themag, uma das maiores firmas projetistas nacionais, a preferência dada pelo governo às firmas projetistas estrangeiras, no caso específico de Itaipú, "desconhece o alto nível alcançado por nossas empresas nos últimos anos. Logo, a supervisão técnica de projetos poderia muito bem ter sido feita por empresa brasileira(...)" (Fonte: revista "Construção Pesada", Ano 10, nº 114, jul 80). As principais firmas projetistas que atuam no setor hidrelétrico são: CIE - Cia Internacional de Engenharia, Subsidiária da Morrison Knudsen; Milder Kaiser Engenharia, subsidiária da Kaiser Engineers International; THEMAG Engenharia, ENGEVIX e GEOTECNICA, as três brasileiras.

(24) Papel semelhante ao da Eletrobrás desempenhou a Cia Elétrica de S.Paulo - CESP, Márcio Almeida em sua tese de mestrado registra que a opção da CESP por algumas empreiteiras, "certamente ultrapassa a esfera técnico-econômica das relações de concorrência". (Ver Almeida, M. Estado e Energia Elétrica em São Paulo: CESP. um estudo de caso. Tese de mestrado, UNICAMP, 1980, P.328, mimeo.)

(25) Fonte: Revista "Construção Pesada", edição anual especial "Grandes Barragens Brasileiras", ano 5, nº 47 e nº 48,

dez/74, jan/75.

(26) Fonte: FERRAZ FILHO, G. T. Op. Cit., Cap. 1, p. 74

(27) FERRAZ FILHO, G. T. Op. Cit. cap. 2, p. 135.

(28) Idem, p. 151.

(29) Idem, p. 162.

(30) MARTINS, C. E. "A evolução da Política Externa Brasileira na década 64/74", in Estudos Cebrap. SP. no 12, 1975. Citado de FERRAZ FILHO, G. T. Op. Cit., Cap 2, pags 167 a 181.

(31) FERRAZ FILHO, G. T. Op. Cit., pgs 180 a 181.

### Capítulo 3

#### O Papel da Legislação Sobre Licitações Públicas no Funcionamento Dinâmico do Setor de Construção Pesada

## Introdução

A expansão experimentada pela construção pesada durante o regime militar foi acompanhada pela consolidação, ao nível institucional, das relações entre o setor e o Estado, com a criação de um conjunto de leis e decretos, relativos aos processos de licitação e contratação de serviços obras pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Para a construção pesada a legislação sobre licitações irá normatizar claramente a divisão de papéis entre os setores público e privado na atividade construtora, afirmar a hegemonia do Capital privado nacional no setor e demarcar o campo de atuação entre grandes, pequenas e médias empreiteiras, interferindo na definição da segmentação setorial.

Ademais, a preocupação com a elaboração de uma legislação cada vez mais aperfeiçoada para regulamentar as relações do Estado com um setor em particular, reafirma o papel nuclear do mesmo na mediação de interesses entre as empreiteiras. Como resultado, a concorrência inter-capitalista na construção pesada torna-se "hiper-politizada", transferindo-se para o interior do próprio aparelho de Estado. Acreditamos que as empreiteiras, mais do que disputarem um mercado de obras públicas "strictu sensu", estão na verdade disputando o controle de áreas do aparelho de Estado estratégicas para a realização de seus negócios.

Antes de passarmos a discussão sobre alguns aspectos específicos da legislação sobre licitações julgamos necessário esclarecer à respeito dos aspectos gerais desses processos como conceitos, fases, modalidades e formas mais comuns de concorrência públicas.

### 3.1. Aspectos Gerais

Segundo MEIRELES, "a concorrência é um procedimento liminar dos contratos administrativos que se realiza com a prática de vários atos preparatórios e intermediários..." O objetivo desses atos é "propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público... e atua como fator de moralidade e eficiência da atividade administrativa, traduzidas na aceitação da melhor proposta.(1)

Os atos ou fases que compõe um processo de concorrência desencadeiam-se com a publicação do edital de sua abertura: "O edital é o instrumento através do qual a Administração leva ao conhecimento público a abertura da concorrência e fixa as condições de sua realização.(2). O edital representa a lei interna da concorrência e orienta os candidatos no preparo das propostas, devendo para isso indicar: a) a autoridade ou órgão responsável pela concorrência, e o lugar, dia e hora em que deverão ser abertas e lidas as propostas; b) o objeto da concorrência, indicando com as mais precisas informações técnicas e administrativas. Em se tratando de obras e serviços de

engenharia, deverão ser fornecidos projetos, plantas, desenhos, natureza da construção e do material a empregar, bem como os prazos do início e término da obra ou serviço, c) o local onde podem ser examinadas as amostras, no caso de fornecimento, ou as plantas e projetos, quando se tratar de construções; d) os documentos que comprovem a edoneidade técnica, financeira e jurídica dos candidatos ou de quaisquer outros requisitos indispensáveis para que os proponentes sejam admitidos à concorrência; e) o valor da caução ou seguro quando for o caso, em dinheiro ou em títulos da dívida pública, a serem feitos previamente pelos candidatos para garantia da assinatura dos respectivos contratos; f) os preços para o pagamento das obras, serviços e fornecimentos em geral que a administração considera como os máximos a serem propostos pelos concorrentes.

Na contratação de obras e serviços de engenharia os editais omitem as informações sobre preços. O contratante estipula um preço limite que, em tese, só será conhecido pelos concorrentes depois de abertas todas as propostas. É o chamado "preço oculto". Tal procedimento se justifica quando as licitações têm como regra o menor preço oferecendo pelos concorrentes, em vista daquele especificado pelo contratante. A licitação de menor preço objetiva... vantagens econômicas para a administração, uma vez que o projeto técnico já foi objeto de concurso anterior.

Além do mais, o preço pode referir-se ao valor global ou ao valor unitário esteja ou não, indicado no edital. O preço global ou empreitada por preço global refere-se à obra ou serviço



concluído na sua totalidade; no preço unitário ou na empreitada por preço unitário, ajusta-se um preço por unidade executada e medida, parceladamente. Esta última modalidade é típica das grandes obras de engenharia que envolvem distintas e sucessivas etapas tais como serviços de terraplenagem, movimentação de rochas, fundações, estruturas e concretagem.

Por fim, sendo o edital o instrumento disciplinador das licitações, "não pode a Administração dele omitir informações, nem inserir-lhe condições discriminatórias ou cláusulas de preferência que importem afastar determinados candidatos e favorecer outros, sob pena de nulidade da concorrência.(3)

Ao edital segue-se a verificação da idoneidade dos concorrentes que deve ser apreciada e decidida, necessariamente, antes de abertas as propostas. Nessa fase - que pode ser eliminatória em certas modalidades de concorrência são avaliadas a gerenciais dos proponentes e a adequação dessas condições aos requerimentos do objeto da licitação.

Após a verificação de idoneidade, procede-se ao julgamento das propostas de acordo com a regra básica da licitação, em geral, a que indica como vencedor o, concorrente que apresentar o menor preço para o fornecimento ou execução do objeto da licitação.

Escolhida a melhor proposta faz-se a adiudicação ou entrega da obra, serviço ou outro objeto da concorrência ao vencedor. O processo consuma-se com a assinatura e registro do contrato no Tribunal de Contas da União (TCU). No contrato ficam estabelecidas os direitos e deveres da administração e do contratado, as cláusulas de correções dos preços, prazos para

entrega total ou parcial do objeto a ser fornecido e/ou executado, dentre outros itens.

Enquanto processo administrativo sujeito a regras e condições, a concorrência pode ser anulada integralmente ou em quaisquer de suas etapas. Segundo MEIRELES, "desde a abertura da concorrência é possível o cometimento de ilegalidade, com a inserção, no edital, de cláusulas discriminatórias, que visem afastar ou proteger determinados candidatos, como também a apreciação da idoneidade pode ensejar recusas indevidas de concorrentes idôneos, desclassificados arbitrariamente pela Administração. Finalmente, pode o julgamento das propostas desatender aos critérios legais estabelecidos no edital, ou ocorrer fraude por parte de qualquer concorrente, em detrimento dos demais, como pode a adjudicação ou o contrato conter ilegalidade".(4)

Em qualquer um desses casos, os candidatos prejudicados ou mesmo qualquer cidadão, podem pleitear judicialmente a anulação do processo de concorrência, no todo ou em determinadas partes, através de mandado de segurança, ação ordinária ou ação popular. Tais recursos anulatórios devem, entretanto, ser impetrados antes do registro do contrato no TCU.

Verificando-se empate entre propostas, a administração pode optar pela realização de uma nova concorrência, pelo sorteio entre os empatados, ou mesmo por fazer um processo restrito, convocando para nova concorrência apenas as propostas que apresentaram os mesmos preços ou condições.

Quanto à modalidade existem três tipos diferentes de

licitações públicas, discriminadas conforme a natureza e o valor do objeto a ser licitado. São elas:

- Concorrência pública; é a modalidade que se aplica geralmente à contratação, pela administração, de obras, serviços e fornecimentos de vulto, aberta a quaisquer interessados desde que preencham as condições estabelecidas no edital. Este último deve ser divulgado no mínimo 1 mês antes da realização da concorrência, por meio da imprensa, de boletins oficiais ou afixação em lugar de livre acesso ao público, contendo todas as especificações do objeto licitado e das condições de seu fornecimento ou execução;

- Concorrência administrativa ou permanente, é a que a administração realiza para fornecimentos contínuos ao serviço público, permitindo o oferecimento de propostas somente entre candidatos previamente inscritos nos Registros Cadastrais de Habilitação dos principais órgãos licitantes do poder público (\*). Tal modalidade de concorrência destina-se ao suprimento de artigos de consumo habitual, sendo convocada por memorando aos fornecedores já inscritos nos Registros Cadastrais de Habilitação. A publicidade desse tipo de concorrência - também conhecida por tomada de preços - se faz por edital, afixado em lugar público e/ou enviado às entidades de classe dos possíveis interessados, podendo ainda a administração utilizar outros meios de divulgação, com o objeto de ampliar a competição. Dependendo do valor da licitação a Administração pode optar pela primeira

---

(\*) cabe aos órgãos públicos manter constantemente atualizados os seus Registros Cadastrais, adaptando-as às inovações dos mercados fornecedores

modalidade de concorrência para os fornecimentos - contínuos:

- Convite é a modalidade de licitação entre pessoas físicas e jurídicas, no ramo pertinente ao objeto da licitação, em número mínimo de três inscritas ou não em Registro Cadastral, escolhidas e convocadas por escrito pela Administração que destina-se à aquisição de pequeno vulto.

A legislação também prevê os casos em que a licitação poderá ser dispensada mediante justificativa do órgão diretamente responsável pela obra, serviço ou fornecimentos. Em geral, os casos em que a licitação pode ser dispensada são os seguintes: a) para aquisições em que o interesse público não permita a publicidade ou nas que, por circunstâncias imprevisíveis, não seja admissível a demora exigida pelos prazos normais, caracterizando a urgência do objeto a ser contratado; b) para aquisição de materiais ou gêneros que constituam objeto de privilégio ou que só possam ser adquiridos de produtor exclusivo; c) para as compras feitas à União, Estados e Municípios e suas autarquias..."(5)

A partir de 1964, a legislação passou a prever novos casos de dispensabilidade da licitação, dentre eles, o de contrato de serviços com profissionais de notória especialização.

Quanto à abrangência, a legislação sobre licitações elaborada pelo Executivo" se restringe às normas gerais, sem alcançar os aspectos específicos e peculiares da administração estadual e municipal. Assim, por exemplo, "os Estados não poderão dispensar a concorrência exigida genericamente para os contratos administrativos, mas poderão alterar os limites dos contratos estaduais e municipais (aspecto específico) em que se

torna obrigatória a concorrência, como poderão, também, modificar o seu procedimento a fim de melhor adaptá-lo às circunstâncias regionais ou locais..."(6)

Para os fins de nossa discussão, nos limitaremos à legislação federal sobre licitações produzida no regime militar, indicando os aspectos relevantes para o desenvolvimento da grande engenharia.

### 3.2. A Legislação Sobre Licitações Públicas no Regime Militar

A primeira iniciativa do período, no sentido da elaboração de um conjunto de normas especificamente relacionadas às licitação públicas, foi a Lei 4402, de 10/09/64. Até então, as contratações de serviços e fornecimentos pela Administração Pública Federal eram feitas com base em normas gerais definidas nos Códigos de Contabilidade Pública e de Direito Financeiro da União, Estados e Municípios. Sucintamente, a lei 4401 indicava os principais modalidades de concorrência segundo faixas de valores e natureza do objeto licitado, os casos de dispensa de licitação e os termos do edital.

Anos depois, o Decreto-Lei nº 200 de 25/02/67, que instituiu a reforma da Administração Federal irá dispor mais detalhadamente, em seu capítulo XII, sobre as normas gerais relativas às licitações públicas, contidas na lei anterior (4401). Embora ainda fosse uma regulamentação em geral das licitações, o D.L. 200 introduziu alguns elementos importantes

para a normatização das relações entre o poder público e o setor de construção pesada.

O principal deles, sem dúvida, reafirma a Concorrência Pública como modalidade de licitação característica das grandes obras e serviços de engenharia e mais ainda, como processo típico de concorrência entre as empreiteiras de porte. O D.L. 200 é o que estabeleceu o critério da habilitação prévia nas Concorrências Públicas, criando uma fase de classificação nessa modalidade de licitação. Por este critério a Administração procede a uma análise preliminar dos candidatos, baseada na capacitação técnica, na idoneidade financeira, e na personalidade jurídica, de modo a comprovar a plena qualificação dos interessados para a execução da obra ou serviço. Podemos pensar na habilitação prévia, particularmente no critério da capacitação técnica, como uma espécie de "barreira à entrada" de novas firmas nos filões mais vultuosos do mercado de obras públicas, representado pelos mega-projetos estatais.

Já no final da década de 60 um mesmo Decreto-Lei vem impulsionar o crescimento da grande engenharia nacional. O D.L. 63.345 de 10/04/69 resguardou institucionalmente a hegemonia do capital privado nacional no setor de construção pesada ao dar prioridade às firmas brasileiras nas contratações, pelo poder público Federal, Estadual e Municipal, de obras e serviços de engenharia.. (7). Certamente, o D.L. 63.345 criou algumas das condições para a entrada definitivas empreiteiras nacionais no ramo da construção barragem, até então controlado por firmas estrangeiras de engenharia.

As disposições do capítulo XII do D.L. 200 sofreram

sucessivas alterações que aperfeiçoaram as normas relativas aos processos de licitação pública. Nesse sentido, serão criados vários decretos até o início da década de 70 mas somente em 1973 será elaborado um código de licitação específico para o setor da construção pesada. O D.L. 73.140, de novembro do mesmo ano.

O D.L. 73.140 vai de encontro ao processo de expansão e diversificação da engenharia pesada que vinha ocorrendo desde 1967, com a criação de novas firmas em todos os sub-setores - Construção, Projetos e Consultoria. A retomada dos investimentos públicos nas áreas de infra-estrutura, capitaneada pela construção rodoviária, resultou no crescimento de quase 20% do número de firmas ligadas à construção pesada, no período que vai da recuperação econômica em 67 até o auge do "milagre", em 73.(3)

Para o setor de projetos a nova etapa de crescimento econômico propiciou a ampliação considerável do seu mercado. A exemplo do que ocorrera no primeiro surto rodoviário dos anos 50, os órgãos estatais deixaram gradativamente de executar os projetos de engenharia, passando a tarefa para a iniciativa privada. O D.L. 73.140 retrata essa realidade ao colocar, como condição prévia da realização das licitações no ramo construtor, "o fornecimento pelo órgão licitador do projeto completo de engenharia confeccionado por firma projetista em processo anterior, à licitação em curso, impedindo, inclusive, à firma que confeccionou o projeto de participar na licitação para execução do mesmo (9). O projeto técnico é escolhido num concurso público aberto à quaisquer interessados e o vencedor, além de ter seu projeto executado, é contemplado com um prêmio em dinheiro pela

Administração. Segundo o referido D.L., o projeto completo ou final de engenharia é aquele "aprovado pela autoridade competente que conjungue os elementos e informações indispensáveis à integral definição, qualitativa e quantitativa, dos atributos técnicos, administrativos, econômicos e financeiros dos trabalhos e de sua forma de execução.(10)

O projeto técnico constitui uma das informações básicas dos editais de convocação das licitações no ramo construtor, sendo uma reivindicação das entidades representativas das médias e pequenas empreiteiras criadas à partir de 1967. Para estas entidades, representadas na Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil - CBICC - a definição completa do projeto de engenharia no edital garantiria igualdade de informações a todos os interessados, evitando-se privilégios derivados do acesso de algumas empreiteiras aos órgãos contratantes.(11)

Outra disposição do D.L. 73.140 importante para a afirmação das empreiteiras recém-criadas, foi a formalização do regime de sub-emprego, permitindo a participação dessas firmas naqueles filões de mercado que, pelo vulto e natureza das obras, representam um espaço de atuação típico das grandes empreiteiras. Acreditamos que a regulamentação da sub-empreitada, ao mesmo tempo em que democratizou o acesso das empreiteiras de menor porte aos projetos estatais mais vultuosos, contribuiu também para definir a segmentação setorial na construção pesada, ao estabelecer uma certa relação de dependência entre as pequenas e médias e as grandes e "super" empreiteiras. O controle por estas últimas de determinadas fatias do mercado torna-se um fenômeno estrutural - obviamente reforçado pelo elemento político, dado



pelas articulações com o Estado - que passa a condicionar a própria "performance" econômica das primeiras. Assim, nos períodos de retração do mercado de obras públicas, as grandes firmas passam a sub contratar menos para perservarem ao máximo suas margens de lucro, executando mais fases de uma mesma obra, ampliando-se consequentemente o volume de serviços sob responsabilidade da empreiteira principal.

A segmentação estrutural do setor de construção pesada, materializada no controle de certas fatias do mercado por determinadas empreiteiras, também será reafirmada por outros itens do D.L. 73.140. Nas próprias modalidades de licitação - Concorrência Pública, Tomada de Preços e Convite - e nas exigências correspondentes à participação em cada uma delas, encontram-se elementos que, no limite, levam à cristalização de "áreas de controle" do mercado de obras públicas pelos diferentes tipos de empreiteiras.

Como já citado anteriormente, as três modalidades de concorrências são definidas segundo duas variáveis: o valor e a natureza do objeto licitado. No caso da grande engenharia as faixas de valores mais elevados correspondem às obras ou serviço de vulto, isto é, às tarefas mais complexas e grandiosas da atividade construtora, tais como hidrelétricas, grandes rodovias e ferrovias, construções industriais, portuárias, metrô e obras de arte (pontes, túneis e viadutos). Numa segunda categoria temos os serviços de pavimentação e manutenção de rodovias, obras de saneamento, infra-estrutura viária urbana e construção de prédios públicos.

Basicamente, ambas categorias de obras e serviços são contratados por meio de duas modalidades de licitação: A Concorrência Pública e a Tomada de Preços. Dados os valores envolvidos nas atividades de construção pesada, poucos são os tipos de obras ou serviços que possam ser contratados por Convite, pelo menos sob o ponto de vista estritamente legal.

As duas principais modalidades de licitação na grande engenharia são regulamentadas por uma série de normas e pré-requisitos.

Na Tomada de Preços, a habilitação dos candidatos se faz mediante inscrição prévia nos Registros Cadastrais de Licitantes mantidos pelos órgãos e entidades públicas. Esses Registros contêm as qualificações específicas dos candidatos, exigidas em função da natureza e do vulto das obras e serviços de engenharia em licitação. Os pedidos de inscrição nos Registros Cadastrais são apreciados por comissões dos órgãos contratantes e se aprovados, obterão um Certificado de Registro válido por um ano. Nesse prazo, os inscritos nos Registros Cadastrais poderão participar de todos os processos de Tomada de Preços realizados pela administração pública.

Os Registros Cadastrais compreendem duas partes: "I) parte básica, referente às características gerais da empresa, sua personalidade jurídica, idoneidade técnica e financeira. II) parte específica, relativa ao enquadramento do interessado em determinada espécie de obra ou serviço, bem como a indicação de sua categoria, em função de sua especialização, capacidade técnica e financeira.(12)

Para se inscrever na parte específica os candidatos

devem apresentar documentos que comprovem a Personalidade Jurídica - cédula de identidade e inscrição na Junta Comercial, dentre outros - a Capacidade Técnica - inscrição no CREA - e idoneidade Financeira - comprovante de quitação de impostos, atestados bancários que comprovem a boa situação financeira da empresa.

Para a inscrição na parte específica, os candidatos devem indicar os setores de especialização da empresa, demonstrar experiência anterior em obras e serviços compreendidos na especialização e equipamentos disponíveis pela empresa e finalmente, apresentar atestados de clientes, alusivos ao desempenho qualitativo e quantitativo da empresa nas obras e serviços já realizados. Tais atestados, inclusive se prestam a comprovar a capacidade técnica dos candidatos.

Devidamente habilitados, os candidatos passam a fazer parte de uma relação de prestadores de serviços de engenharia aos diversos órgãos da administração pública, sendo chamados a participar das Tomadas de Preços sempre que estas ocorrerem.

Em geral, a Tomada de Preços refere-se às categorias de obras e serviços típicas das empreiteiras de médio porte, podendo também compreender as grandes empreiteiras em se tratando de algumas tarefas ligadas ao ramo rodoviário, à construção de prédios públicos e a projetos de infra-estrutura urbano (à exceção dos metrô).

A existência dos Registros Cadastrais viabilizou a participação das empreiteiras de médio porte - em geral com âmbito de atuação estadual e local - no mercado de obras públicas

ao nível nacional, na medida em que estreitou as relações dessa firmas com os órgãos contratantes da Administração Pública Federal. A própria necessidade de manter periodicamente atualizados os dados requeridos pelos Registros Cadastrais, faz com que as empreiteiras estejam em contato constante com aqueles órgãos o que significa um espaço aberto ao trânsito das firmas na busca por novos contratos. No limite, os R.C. podem ensejar, com o tempo, a formação de discretos "cartéis" de prestadores de seerviços à administração pública no ramo da grande engenharia. Genericamente, a própria definição de Tomada de Preços ou Concorrência Administrativa, prevê que a modalidade trata dos fornecimentos regulares de terceiros à Administração.

De um modo geral, a exigência de inscrição prévia nos Registros Cadastrais criada pelo D.L. 73,140, abriu uma perspectiva à participação das empreiteiras criadas no final dos anos 60 em determinados projetos de infra-estrutura ao nível federal. Não contando com as articulações políticas históricas das grandes firmas de engenharia pesada, as empreiteiras recém-criadas puderam aproveitar-se de uma norma instituída pela legislação para se afirmarem junto aos órgãos demandantes do Estado.

Para as empreiteiras fundadas nos anos 40 e 50 o D.L. 73.140 veio afirmar o controle dos principais segmentos do mercado de obras públicas gerado pela expansão econômica da década de 70, especialmente no ramo barrageiro. Alguns itens da legislação amparam este controle, como por exemplo:

a) A confirmação da fase de licitação prévia nas concorrências, de caráter classificatório e portanto, anterior à

abertura das propostas. Nessa fase são exigidos dos candidatos os documentos que comprovem a capacidade técnica, a personalidade jurídica e a idoneidade financeira, tal como previsto nos Registros Cadastrais de Habilitação, além da prestação de uma garantia inicial na forma de dinheiro, títulos da dívida pública, ou outras formas de caução previstas no edital. O valor da garantia inicial depende da magnitude da obra ou serviço licitado, condição que na prática elimina as firmas recém-criadas, menos capacitadas financeiramente.

b) quanto à capacidade técnica, o D.L. prevê que as exigências relativas a este requisito "no que diz respeito às obras e serviços anteriormente realizados pelos interessados, não poderão ser distintas qualitativamente, das obras e serviços licitados".(13). Em se tratando da construção hidrelétrica, por exemplo, fica claro que a cláusula acima impede a participação de empreiteiras que não hajam tido, no mínimo, experiências de subempreitada no ramo barrageiro;

c) No capítulo segundo do D.L. que prevê as dispensas de licitação, um caso provavelmente pode ter beneficiado as empreiteiras mais antigas, qual seja, "na contratação de serviços com profissionais ou empresas de notória especialização".(14) Supomos que num contexto autoritário onde se torna regra a inobservância de certos procedimentos legais poucos não devem ter sido os casos de dispensa de licitação baseados no critério da notória capacidade". Tal critério, na verdade, já constava no primeiro decreto-lei do regime militar sobre licitações públicas, sendo mais bem detalhado no D.L. 73.140.

## Conclusão

A exposição de alguns itens da legislação sobre licitações produzida no regime militar teve por finalidade ilustrar a importante função do elemento normativo na consolidação das relações Estado/Construção pesada e na organização do funcionamento setorial.

A legislação, no nosso entendimento, dá um caráter formal e institucional a relações de poder historicamente estabelecidas entre o Estado e um determinado segmento privado da economia, sinalizando o comportamento de atores públicos e privados no mercado de obras públicas. As normas contidas nos vários decretos leis fornecem o quadro legal à partir do qual as empreiteiras se organizam para disputar aquele mercado e fornecem ao Estado instrumentos para a arbitragem dos processos de concorrência.

Entretanto, como é publicamente sabido, coexistem dois "métodos" que orientam as licitações: um baseado nas regras legais e outro, calcado no poder de influência das grandes empreiteiras em diversas áreas do aparelho de Estado. Por meio de seus esquemas de poder as grandes empreiteiras podem interferir nos procedimentos das licitações de modo a se beneficiarem numa concorrência. Um exemplo é a forma como as empresas burlam a regra do preço oculto. O acesso das grandes empreiteiras aos órgãos contratantes lhes possibilita obterem informações exclusivas sobre os valores das obras e serviços de

engenharia a serem licitados numa concorrência, "adequado-os" às suas próprias propostas. Muitas vezes, as empreiteiras subestimam seus cálculos apenas para vencer uma concorrência, logicamente reajustando-os no curso da execução dos cronogramas.

Mas, as burlas às regras das licitações não devem ser vistas como uma prática unilateral das grandes empreiteiras. A vigência de acordos e expedientes nas licitações visando favorecer determinada empresa ou um grupo restrito de empreiteiras só é possível porque existe "o outro lado do balcão de negócios", ou seja, o funcionário, o executivo público, o político, secretário ou ministro que têm tantos interesses, econômicos ou não, na execução de uma obra.

Na verdade, não existe um antagonismo entre normas legais e práticas informais na condução dos processos de licitação. Como vimos a própria legislação dá margem a que sejam assegurados certos privilégios às grandes e super-empreiteiras. As "brechas" legais se sobrepõe aos esquemas de poder das empreiteiras originando todo um conjunto de práticas fortemente assentadas na cultura dos negócios entre os empreiteiros e o Estado. Acreditamos que tal "simbiose" contribui para elucidarmos uma intrigante questão: "Para que as grandes e super-empreiteiras necessitam de uma legislação sobre licitações públicas já que sistematicamente a adequam aos seus interesses particulares?".

A existência da legislação sobre licitações, ao nosso ver é extremamente funcional à continuidade do padrão de articulação entre as grandes empreiteiras e o Estado na medida em que encobre, de certa forma, as práticas reais que estão na base

do "tráfico de influências" entre o setor de construção pesada e os diversos atores que circulam no aparelho de Estado. A legislação obscurece tais práticas ao emprestar um involucro legal aos processos de concorrência pública, possibilitando às grandes empreiteiras a articulação de esquemas políticos em paralelo ao curso formal destes processos.

Ao final das licitações, cumpridas as fases e seguidos os procedimentos, tudo parecerá ter sido feito de acordo com a legislação, ocultos que estarão os esquemas articulados à margem.

Assim, a moralização das concorrências públicas e o objetivo de tornar transparentes as relações entre o Estado e as grandes empreiteiras envolvem não apenas um esforço jurídico de reformulação da legislação em vigor. Tais intuítos só serão efetivamente atingidos com a necessária desmontagem dos esquemas de poder e influência montados pelas grandes empreiteiras, conferindo caráter realmente público aos processos de concorrência. Esta desmontagem representa um passo significativo no sentido da "desprivatização" do Estado brasileiro.



## Notas

- (1) MEIRELES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro, 2a edição revista e ampliada. SP, 1966, Ed. Revista dos Tribunais. Cap. 5, p. 250.
- (2) Idem, p.
- (3) Idem, p. 257.
- (4) Idem, p. 264.
- (5) Idem, p. 254.
- (6) Idem, p. 254.
- (7) MINAS GERAIS, (Estado). Fundação João Pinheiro Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Diagnóstica Nacional da Indústria da Construção Civil. BH, 1980, vol. 12, p. 11. (mimeo).
- (8) DECRETO-LEI 73,140 de 09/11/73, in LEX. Legislação Federal e Marginália.
- (9) Idem
- (10) A CBICC reivindicava desde 1970 um código de licitação para o setor de construção pesada. Segundo a entidade, o novo código "deveria democratizar o acesso às obras públicas e refletir a nova realidade do setor, a nível nacional." VER

Revista Dirigente Construtor, nvo. 1973, p. 7 (editorial).

(11) D.L. 73.240, Op. Cit.

(12) Idem.

(13) Idem.

(14) Idem.

## Considerações Finais

Ao longo da exposição das duas linhas de argumentação em que se baseia nossa análise procuramos endossar a seguinte afirmação: as relações entre os grandes empreiteiros de obras públicas e o Estado no Brasil constituem um fenômeno sociológico que se fundamenta numa profunda "articulação funcional" setor-Estado dadas certas características estruturais da construção pesada e a relevância do papel desempenhado pelo Estado no processo da acumulação e expansão do setor.

Com esta afirmação problematizamos as interpretações mais comuns sobre o tema Estado-empreiteiros as quais, geralmente, costumam abordá-lo a partir de uma ótica excessivamente "conspiratória", como se as relações entre ambos se limitassem a um permanente "jogo" envolvendo dinheiro, corrupção e negócios ilícitos. No nosso entendimento, tal jogo, que realmente existe, representa o produto ou "consequência perversa" da conjugação de elementos históricos e econômicos, a manifestação imediata de um "pacto burocrático-empresarial" solidamente acordado. Tanto é assim que os objetivos práticos de moralizar as concorrências e a gestão dos negócios públicos esbarram sempre em interesses bilaterais encastelados no aparelho de Estado, e produzidos ao longo dos anos no interior daquele pacto.

Indo mais longe, podemos dizer que as relações entre Estado e grandes empreiteiras são um dos pilares que sustentam o

pacto básico de dominação capitalista no Brasil, ao lado de outras não menos poderosas articulações, como por exemplo, as que existem entre o Estado e as frações monopolistas do capital estrangeiro. A permanência no tempo dos esquemas de poder dos grandes empreiteiros, para além das sucessões governamentais, se explica assim pelo "posicionamento" deste segmento do empresariado brasileiro no pacto de dominação capitalista, "posicionamento" derivado da "articulação funcional" setor-Estado já mencionada.

A afinidade entre o setor de construção pesada e o Estado, embora apresente características diferenciadas em cada caso, se mostra um fenômeno geral em vários países do mundo. Num país como os Estados Unidos por exemplo há explícitas vinculações entre elementos da elite política e membros ou ex-membros de governos com as grandes empreiteiras. O ex-secretário de governo do governo Reagan, George Schultz, é diretor presidente de uma das maiores empreiteiras daquele país, a Bectel. Tendo estado recentemente no Brasil para participar das negociações sobre o consórcio que irá construir gasoduto Brasil-Bolívia, Schultz foi recebido pelo governo brasileiro com honras de estadista e não apenas como um empresário em busca de um bom contrato o que indica o cacife político desfrutado pela Bectel.

Já em países como o Japão e a Itália as relações das grandes empreiteiras com o poder passam por esquemas visivelmente ilícitos dado a vinculação dessas empresas com organizações mafiosas. Recentes casos de corrupção nestes dois países envolveram as grandes empreiteiras locais, altos dirigentes

governamentais, juizes e até primeiros ministros.

Embora em nenhum destes países o Estado tenha desempenhado um papel tão decisivo na formação e desenvolvimento da construção pesada quanto no Brasil, acreditamos que a forte imbricação Estado-setor em vários países também pode ser analisada com base na "articulação funcional" existente entre as atividades da construção pesada e a atuação do Estado em certas áreas da produção econômica, mais precisamente, a estrutura peculiar da construção pesada equivalente em todos os países, a torna mundialmente um parceiro econômico privilegiado do Estado, especialmente no contexto de grandes projetos de desenvolvimento econômico. (\*) Por outro lado, também, é crucial em todos os países o papel do Estado como instância reguladora do funcionamento da construção pesada via legislação sobre licitações. A existência e principalmente, a necessidade de uma legislação específica para regular a contratação de obras e serviços de engenharia pela Administração Pública salienta a relevância da "mão visível" do Estado na condução dos negócios na construção pesada e na mediação dos conflitos capitalistas intra-setoriais.

Para finalizar, gostaríamos de tecer alguns comentários sobre a questão da ação política propriamente dita dos grandes empreiteiros.

---

(\*) Nesse sentido é evidente a intenção manifestada pelo recém empossado presidente Bill Clinton de retomar o crescimento da economia norte americana pelas atividades de construção pesada, dados os rápidos impactos dessas atividades sobre o sistema econômico.

Dizíamos acima que os esquemas de poder articulados pelas grandes empreiteiras no aparelho de Estado são muito estáveis e permanecem existindo a despeito das sucessões governamentais. Para estas empresas, o controle de espaços estratégicos no aparelho de Estado representa a condição necessária de seu bom desempenho econômico e para isso atuam de forma extremamente profissional. No organograma das empreiteiras geralmente existe um departamento que trata exclusivamente de "pesquisar" as possibilidades de bons contratos junto aos diversos órgãos públicos - no jargão das empreiteiras este trabalho denomina-se "prospecção de contrato" - estabelecer os contatos com os elementos diretamente envolvidos em todas as fases do processo licitatório, investigar a origem dos recursos destinados à execução das obras ou serviços e se possível, facilitar a liberação de verbas para a implementação dos projetos. Este departamento chama-se "departamento comercial" e trata-se na verdade de um autêntico "lobby" das grandes empreiteiras atuando permanentemente no aparelho de Estado.

O contato das grandes empreiteiras com o Estado se faz assim de forma direta e seus interesses são negociados por executivos profissionais das próprias firmas dispensando-se qualquer tipo de mediação das associações de classe setoriais. Uma segunda maneira de "abordar o cliente" é de organizar esquemas de poder é através da articulação também direta com elementos da classe política e dos altos escalões burocráticos do Estado.

Se fôssemos analisar detidamente esta segunda modalidade de ação política dos grandes empreiteiros, certamente

nos depararíamos com eminentes figuras da cena política brasileira e com elementos que se caracterizam por sua alta circulação e permanência nos diversos órgãos e empresas estatais.

Mas esta segunda modalidade de ação, política, por sua "informalidade" - já que se baseia fortemente em vínculos e lealdade pessoais - tem sido colocada em segundo plano pelas grandes empreiteiras. A "profissionalização" da representação direta de interesses via "lobbies" e as iniciativas recentes de formação de uma associação exclusiva das grandes empreiteiras indicam as tendências que se delineiam com respeito à ação política organizada destas firmas. A articulação de "lobbies" baseados na própria organização departamental das empreiteiras é uma prática recentemente adotada pelas maiores empreiteiras do país, não por coincidência a partir do fim do regime militar. Com exceção da Andrade Gutierrez que desde sua fundação criou o departamento comercial já com a função de "pesquisar contratos", as demais empreiteiras como a Odebrecht, a Camargo Corrêa e a Mendes Jr., instituíram nos últimos 10 anos em seu esquema administrativo, um departamento exclusivo para este fim.

Já as iniciativas no plano da organização corporativa são bem mais recentes com a criação em 1991 da ACCE, Associação das Construtoras de Centrais Elétricas. A ACCE representa a institucionalização do chamado "clube das barragemas", isto é, do fechado e restrito grupo de empreiteiras brasileiras responsáveis pela execução da maior parte das usinas hidrelétricas do país em especial dos mega-projetos como Itaipu, Tucuruí e Xingó, dentre outros. Criada a princípio com a

finalidade de cobrar coletivamente os débitos do sistema Eletrobrás para com as empreiteiras, a ACCE pode vir a tornar-se a associação de classe por excelência das grandes e super firmas de construção pesadas, já que as entidades existentes até hoje - como os Sindicatos Regionais de Construção Pesada, os SICEPOT's, o SININCOM e a Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas, APEOP - não desempenhavam papel de importância na representação dos interesses dessas empresas, sendo entidades ligadas à médias e pequenas empreiteiras. Na verdade, a estas entidades cabe a função de "proteger" as pequenas e médias firmas do cartel das super e grandes resguardando as fatias de mercado típicas daquelas.

Concluindo, restam alguns comentários a respeito da postura política dos grandes empreiteiros.

Essencialmente reservados, extremamente discretos e pouco dados a aparições e manifestações públicas, os grandes empreiteiros são verdadeiros personagens das sombras. Pouco ou nada se sabe sobre suas opiniões acerca dos grandes debates econômicos nacionais, se são contra ou a favor das privatizações, do ajuste fiscal e sobre outros temas polêmicos. Muito menos questionam abertamente governos e governantes, a exemplo de outros segmentos do empresariado nacional. No entanto, são alguns dos principais contribuintes das famosas "caixinhas" eleitorais reconhecidos nacionalmente pela sua capacidade de guindar ao poder ou dele retirar elementos que colidam com seus interesses.

No nosso entendimento, o empreiteiro se caracteriza hoje por uma mistura de pragmatismo e conservadorismo, ambos



necessários à manutenção de seu status político e econômico. E' bem verdade que o lado pragmatico do empreiteiro é resultado de uma adaptação aos tempos de democracia representativa, os quais colocam a potencial possibilidade de ele vir a confrontar-se com elementos não necessariamente pertencentes à elite política com a qual ele se acostumou a "negociar". Assim, o pragmatismo tornou-se uma postura "politicamente correta" para o bom andamento dos negócios das empreiteiras nesses tempos de razoável pluralismo político.

Mas, o passado imprimiu muito fortemente o seu sêlo. Acostumados a transitar nos corredores da ditadura militar, os empreiteiros ainda são, em sua maioria, elementos conservadores senão reacionários, intolerantes às transformações políticas e sociais. O mais comum continua sendo o apoio a políticos retrógrados e representantes do fisiologismo, embora a tendência para a profissionalização da representação de interesses tenha atenuado a prática de aliciamento puro e simples de elementos da classe política.

Se no geral, grande parte do empresariado brasileiro ainda manifesta posturas bastante distantes da contemporaneidade, oscilando entre um discurso pretensamente liberal e uma prática "protecionista" - que significa viver eternamente sob o manto protetor dos recursos subsídios estatais - os empreiteiros representam sua parcela mais atrasada, mais atrelada ao "tráfico de influências" e mais manifestamente incapaz de se adaptar a um novo padrão de intervenção do Estado no sistema econômico. Nesse ponto em particular, interessa aos empreiteiros a continuidade do

gigantismo estatal, das estatais super-poderosas e ineficientes e dos critérios mais clientelistas possíveis de distribuição dos recursos públicos.

Enfrentar os poderosos esquemas montados pelas grandes empreiteiras ao longo de quase 40 anos e renegociar o pacto de poder que as vincula ao Estado está na base, ao nosso ver, de um autêntico projeto de reforma administrativa do Estado brasileiro que almeje recuperar a capacidade de realizar o planejamento econômico e de colocar em prática as funções realmente públicas do Estado.

Anexo

As Dez Maiores Empreiteiras  
Segundo o Faturamento

OBRAS/ANOS

(Avaliam o Ano Anterior)

Fonte de Dados: Revista Dirigente Construtor  
Balancos Anuais, 1975-83.

| EMPRESAS           | 1975                                                                                                                                                                 | 1976                                                                                                                                                                                                                        | 1977                                                                                                                                                                                                                | 1978                                                                                                                                                                                                  | 1979                                                                                                                                                       | 1980                                                                                                                                                                                                                      | 1981                                                                                                                                                                   | 1982                                                                                                                                                       | 1983                                                                                                                                                      |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DAMARCO CORREA     | HIDR. DE ALTA SOLTERRA (P/ CESP)<br>METRO-SP<br>TRANS-AMAZONICA (ONER)<br>ROD. DOS GRANTES (DERSA)<br>METRO-SP                                                       | USINA DE AGUA VERMELHA (CESP)<br>ROD. SP-CURITIBA (ONER)<br>FERR. DO ACO (ENGEFER)<br>ROD. DOS MI-GRANTES (DERSA)<br>METRO-SP                                                                                               | ROD. DOS GRANTES<br>ROD. SP-CURITIBA<br>USINA DE AGUA VERMELHA<br>METRO-SP<br>FERROVIA DO ACO<br>VIA NORTE (DERSA-SP)                                                                                               | HIDR. DE TUCURUI<br>HIDR. DE SALTO SANTIAGO<br>HIDR. DE AGUA VERMELHA<br>HIDR. DE ITAUBA<br>VIA NORTE<br>METRO-SP                                                                                     | HIDR. DE TUCURUI<br>HIDR. DE SALTO SANTIAGO<br>HIDR. DE AGUA VERMELHA<br>VIA NORTE<br>METRO-SP                                                             | HIDR. DE TUCURUI<br>HIDR. DE SALTO SANTIAGO<br>HIDR. DE AGUA VERMELHA<br>METRO-SP (L. LESTE-DESTE)<br>RODOVIA DO ACO<br>DUPLIC. DA ROD. REGIS BATER-COURT (RJ) (ONER)                                                     | IDEM 80<br>ROD. BR 262 (SC)<br>HIDR. DE POATO PRIMAVERA (CESP)<br>AEROP. INTERN. DE CUMBICA<br>METRO-SP<br>FERR. DO ACO<br>DUPLIC. DA REGIS<br>ROD. DOS TRASS (DERSA)  | HIDR. DE TUCURUI<br>HIDR. DE POATO PRIMAVERA (CESP)<br>AEROP. INTERN. DE CUMBICA<br>METRO-SP<br>FERR. DO ACO<br>DUPLIC. DA REGIS<br>ROD. DOS TRASS (DERSA) | IDEM 82                                                                                                                                                   |
| ANDRADE LUTERARZ   | HIDR. DE SALTO OSORIO (P/ ELETRO SUL)<br>METRO-SP<br>ROD. MANAUS-PORTO VELHO (DER-AM)                                                                                | HIDR. DE ITAIPU<br>FERR. DO ACO<br>HIDR. DE FOZ DO AREIA (COPEL-PR)<br>PROJ. BAUXITA (TRON-BETAS)                                                                                                                           | HIDR. DE ITAIPU<br>HIDR. DE FOZ DO AREIA<br>PROJ. BAUXITA (TRON-BETAS)<br>VIA NORTE (DERSA-SP)<br>CONSTR. ACOMINAS<br>FERR. DO ACO<br>BR 101 SP-RJ-SANTOS (ONER)                                                    | PROJ. BAUXITA (TRON-BETAS)<br>HIDR. DE EMBOCA-CAO (MG) (P/ CENIG)<br>VIA NORTE<br>HIDR. DE ITAIPU<br>CONSTR. DA ACOMINAS<br>PORTO DE RIO GRANDE (RS)<br>PROJ. DE IRAGUAY (P/ FOR-TERRASI)<br>METRO-SP | PROJ. BAUXITA (TRON-BETAS)<br>HIDR. DE EMBOCA-CAO<br>HIDR. DE ITAIPU<br>PORTO DE RIO GRANDE (RS)<br>METRO-SP<br>ACOMINAS<br>PROJ. DE IRAGUAY (P/ CODEVASF) | CONSTR. INDUST. P/ EXTRA. E BENEFIC. DE BAUXITA NO PROJ. TRON-BETAS (PA)<br>HIDR. DE EMBOCA-CAO<br>HIDR. DE ITAIPU<br>PORTO DE RIO GRANDE<br>METRO-SP<br>FERR. DO ACO<br>OBRAS DE IMPLANT. DA ACOMINAS (CURTO BRANCO -MG) | INTER-CEPTOR DO R. TATA (SABESP)<br>HIDR. DE EMBOCA-CAO<br>HIDR. DE ITAIPU<br>PORTO DE RIO GRANDE<br>METRO-SP<br>HIDR. DE TRES IRMAOS (CESP)<br>AEROP. INTERN. DE B.H. | HIDR. DE EMBOCA-CAO<br>HIDR. DE ITAIPU<br>HIDR. DE EMBOCA-CAO<br>PORTO DE RIO GRANDE<br>METRO-SP<br>HIDR. DE TRES IRMAOS (CESP)<br>AEROP. INTERN. DE B.H.  | HIDR. DE EMBOCA-CAO<br>HIDR. DE ITAIPU<br>HIDR. DE EMBOCA-CAO<br>PORTO DE RIO GRANDE<br>METRO-SP<br>HIDR. DE TRES IRMAOS (CESP)<br>AEROP. INTERN. DE B.H. |
| MENDES JUNIOR      | ROD. RIO-SANTOS<br>METRO-RJ<br>FERR. DO ACO<br>HIDR. DE MARIA-BONDO<br>ROD. SP-CURITIBA<br>HIDR. STA. ISABEL (BOLIVIA)<br>HIDR. PALMAR (URUGUAY)<br>ROD. MAU-RITANIA | HIDR. DE ITUMBARA<br>HIDR. DE MOXOTO<br>HIDR. DE ITAGUA-RACU<br>METRO-RJ<br>ROD. SP-CURITIBA<br>PLAT. FIXAS FERR. E ARMASZ. DE PETROLEO<br>NO EXTERIOR<br>FERR. ARGELIA<br>HIDR. S. CARLOS I (COLOMBIA)<br>ROD. MAU-RITANIA | HIDR. DE ITAIPU<br>HIDR. DE ITUMBARA<br>PROJ. DE IRAGUAY EM FZ<br>AEROP. INTERN. DE B.H.<br>VIA EXPRESSA LESTE-DESTE (B.H.)<br>DIVERSAS OBR. CIVIS NO PROJ. CARAJAS<br>EIX. MENDES JUNIOR<br>NO EXTERIOR<br>IDEM/76 | HIDR. DE ITAIPU<br>HIDR. DE ITUMBARA<br>HIDR. DE ITAPARICA<br>HIDR. DE MOXOTO<br>FERR. DO ACO<br>METRO-RJ<br>VIA LESTE<br>NO EXTERIOR<br>IDEM/76 E FERR. NO IRAGUAY                                   | IDEM HIDR.-78<br>FERR. DO ACO<br>METRO-RJ<br>PLATAFE. DE PETROLEO<br>NO EXTERIOR<br>IDEM 78                                                                | IDEM 79<br>VIA NORTE<br>NO EXTERIOR<br>FERR. NO IRAGUAY<br>FERR. NA ARGELIA                                                                                                                                               | IDEM 80<br>CONSTR. DA FABR. ARACRUZ CELULOSE<br>NO EXTERIOR<br>IDEM                                                                                                    | IDEM 1981<br>ROD. DOS BANDEIRANTES<br>ESTR. DE FERR. SAO LUIS-CARAJAS<br>NO EXTERIOR<br>IDEM                                                               | IDEM 82<br>NO EXTERIOR<br>IDEM                                                                                                                            |
| ORBERTO CEE-BRECHT | CENTRAL TERMOCENTRICA DA COPENE (BA)<br>USINA NUCLEAR DE ANGRA<br>AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>OBRAS DE CONSTR. DA USINAS<br>INST. INDUST. NA ACESITA                 | AEROP. INTERN. RJ<br>USINA DE ANGRA<br>EDIF. SEDE DA PETROBR. (RJ)<br>CONSTR. DA UERJ                                                                                                                                       | AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>CENTRAL TERMOCENTRICA DA COPENE<br>FABR. DA CENIPRA EM M.G.<br>AMPL. DA SERRA II (BA)                                                                                                   | ANGRA I<br>OBRAS P/ ACESITA<br>OBRAS NO AEROP. SANTOS DUMONT (RJ)                                                                                                                                     |                                                                                                                                                            | CONSTR. DA ACOMINAS<br>CONSTR. DE ANGRA I<br>OBRAS INDUST. NA ACESITA<br>OBRAS NO AEROP. SANTOS DUMONT                                                                                                                    | ANGRA I E II<br>ACOMINAS<br>ACESITA<br>EDIF. CENTER RIO-SUL                                                                                                            | HIDR. DE BALSAO (RJ)<br>OBRAS NO AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>ACOMINAS<br>ACESITA<br>HIDR. DE MIRAPES (BA)<br>ANGRA I E II                                  | ANGRA I E II<br>HIDR. DE FERRA DO CAVALO<br>HIDR. DE SAMUEL<br>HIDR. DE CORUMBIA<br>HIDR. DE BALSAO<br>OBRAS FERRA E CARAJAS<br>ACOMINAS                  |

| EMPRESA    | 1975                                                                           | 1976                                                                                                                                                                       | 1977                                                                                                                                                                         | 1978                                                                                                                                                                                                                               | 1979                                                                                                                                         | 1980                                                                                                                                                                                                                                                          | 1981                                                                                                                                                                                                          | 1982                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1983                                                                                                                        |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CBPD       | HIDR. DE CAPIVARA (CESP)<br>AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>FERR. DO ACO (ENGEFER) | HIDR. DE CAPIVARA<br>AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>ROD. MI-GRANTES<br>FERR. DO ACO<br>"CEBOLAO" (DER-SP)                                                                     | HIDR. DE CAPIVARA<br>"CEBOLAO"<br>AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>METRO-RJ<br>HIDR. DE FOZ DO AREIA<br>FERR. DO ACO<br>CONSTR. DA ACOMINAS<br>HIDR. DE ITAIPU                    | HIDR. DE FOZ DO AREIA<br>AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>"CEBOLAO"<br>ACOMINAS<br>METRO-RJ<br>VIA NORTE<br>HIDR. DE ITAIPU<br>NO EXTERIOR:<br>HIDR. DE ACARAY (URUGUAY)<br>HIDR. DE IGUAZU (PARAGUAY) EM CONSORCIO COM CAMARGO CORCOIA | AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>HIDR. DE FOZ DO AREIA<br>HIDR. DE RIO PARDO<br>HIDR. DE ITAIPU<br>METRO-RJ<br>CONSTR. DA ACOMINAS                | AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>HIDR. DE FOZ DO AREIA<br>HIDR. DE RIO PARDO<br>HIDR. DE ITAIPU<br>HIDR. DE ARMANDO SALLES DE OLIVEIRA<br>METRO-RJ                                                                                                                 | IDEM<br>VIA LESTE (SP)                                                                                                                                                                                        | IDEM<br>VIA LESTE (SP)                                                                                                                                                                                                                                                                                      | FERR. DO ACO<br>FERR. CARAJAS<br>AEROP. INTERN. DO GALEAO<br>HIDR. DE ITAIPU<br>HIDR. DE N. AVANHAN-DAVA                    |
| ETENCO     | USINA DE PROMISSAO (CESP)<br>BR 101<br>ROD. DOS MI-GRANTES (IDERSA)            | FERR. DO ACO<br>ROD. MI-GRANTES<br>HIDR. DE PROMISSAO<br>HIDR. DE PAULO AFONSO IV<br>OBR. FERR. NO PORTO DE SANTOS                                                         | FERR. DO ACO<br>HIDR. DE PAULO AFONSO IV (CHESF)<br>OBR. FERR. NO PORTO DE SANTOS<br>METRO-RJ<br>VIA NORTE<br>TUNEIS E VIADUTOS NA ROD. DOS MI-GRANTES<br>HIDR. DE PROMISSAO | FINALIZ. HIDR. DE PROMISSAO<br>HIDR. DE PAULO AFONSO IV<br>METRO-RJ<br>METRO-SP<br>OBR. FERR. NO PORTO DE SANTOS<br>NO EXTERIOR:<br>VIA DE TUPACI<br>VENEZUELA<br>METRO DE CARACAS                                                 | HIDR. DE PAULO AFONSO IV<br>METRO-SP<br>METRO-RJ<br>OBR. FERR. PORTO DE SANTOS<br>INST. LINHAS DE TRANSM. EM TUCURUI<br>NO EXTERIOR:<br>IDEM | BARR. NO RIO BIRITIBA - MOGI DAS CRUZES (SP) P/ SANESEP<br>INTERCEP-TOR DO TIE (EM CARACAS) CUBA (SP)<br>HIDR. DE PAULO AFONSO IV<br>OBR. SIO CUBATAO<br>FERR. DO ACO<br>LINHAS DE TRANSM. TUCURUI<br>PONTE DO MAR PEQUENO S. VICENTE (SP)<br>HIDR. DE ITAIPU | HIDR. DE PAULO AFONSO IV<br>LINHA TRANSM. TUCURUI<br>METRO-RJ<br>METRO-SP<br>FERR. DO ACO<br>LINHAS DE TRANSM. EM CASCAVEL - FURNAS<br>HIDR. DE ITAIPU<br>NO EXTERIOR:<br>METRO CARACAS<br>HIDR. DE VENEZUELA | FERR. ITUTUBA - VOLTA REDONDA<br>PROJ. FERR. DO ACO<br>LINHAS DE TRANSM. TUCURUI<br>PONTE S/ S. VICENTE S. VICENTE (SP) DERSA<br>INTERCEP-TOR DO S. TIE EM BARCELONA<br>LINHA DE TRANSM. FOL- CASCAVEL<br>BARR. DE SANTANA - JUNDIAI<br>HIDR. DE PAULO AFONSO IV<br>HIDR. DE ITAIPU<br>NO EXTERIOR:<br>IDEM |                                                                                                                             |
| S. B. MEDA | HIDR. DE S. SIMAO (P/ CEMIS)<br>OLEODUTO TERRES-TRA-RJ (PETRO-BRASI)           | BR 116<br>BASE DEEREA DE CANDIAS (RS)<br>VIA NORTE<br>OLEODUTO ANGRA-DUQUE DE CAXIAS<br>ROD. RIO-SANTOS<br>PORTO P/ ARACRUZ CELULOSE<br>FERR. DO ACO<br>HIDR. DE SAO SIMAO | BR 116<br>BASE DEEREA DE CANDIAS (RS)<br>VIA NORTE<br>OLEODUTO ANGRA-DUQUE DE CAXIAS<br>ROD. RIO-SANTOS<br>PORTO P/ ARACRUZ CELULOSE<br>FERR. DO ACO<br>HIDR. DE SAO SIMAO   | VIA NORTE<br>FERR. DO ACO<br>REFINARIA E TERMINAL MARITIMO NA BAHIA LANDUL-PRO ALVES (PETRO-BRASI)<br>BR 227 PARANA-GUA - CURITIBA                                                                                                 | FERR. CARAJAS<br>FERR. DO ACO<br>HIDR. DE COARACY (AP)<br>BR 227<br>VIA NORTE<br>BARR. DE PIRAQUARA P/ SANEPAR                               | FERR. CARAJAS<br>FERR. DO ACO<br>HIDR. DE COARACY (AP)<br>BR 227<br>VIA NORTE<br>BARR. DE PIRAQUARA P/ SANEPAR                                                                                                                                                | OBR. NA RIO-SANTOS<br>OBR. NA VIA NORTE (SP) DERSA<br>OBR. NA HIDR. DE SAO SIMAO<br>HIDR. DE CURUQUINA (PA)<br>FERR. DO ACO                                                                                   | OBR. NA RIO-SANTOS<br>OBR. NA VIA NORTE (SP) DERSA<br>OBR. NA HIDR. DE SAO SIMAO<br>HIDR. DE CURUQUINA (PA)<br>FERR. DO ACO                                                                                                                                                                                 | OBR. NA RIO-SANTOS<br>OBR. NA VIA NORTE (SP) DERSA<br>OBR. NA HIDR. DE SAO SIMAO<br>HIDR. DE CURUQUINA (PA)<br>FERR. DO ACO |

| MPRESA            | 1975                                                                                                                                 | 1976                                                                                                                                                                                              | 1977                                                                                                                                                                                                                         | 1978                                                                                                                                      | 1979                                                                                                                                                                                                  | 1980                                                                                                                                                                                        | 1981                                                                                                                                       | 1982                                                                                                                                                                                | 1983                                                                                                                                                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CONVAP            | FERR.<br>CURITIBA-<br>PARANAG.<br>BR 116 (SP-<br>CURITIBA)<br>FERROVIA<br>DO ACO<br>OBR. NA<br>USIMINAS<br>CONSTR.<br>IND. NA<br>CSN | FERR. DO<br>ACO<br>RODS. BR.<br>116, 158 E<br>153<br>OBRAS P/<br>RFFSA<br>CONSTR.<br>IND. NA<br>ARACRUZ<br>CELULOSE                                                                               | ROD.<br>ERECIM-<br>UNIAO DA<br>VITORIA<br>(SC)/ DNER<br>BR 116<br>FERR. P/<br>PARANAG.<br>(PR)/RFFSA<br>ROD. N.<br>FREDERICO-<br>TERES-<br>POLIS<br>(DER-RJ)<br>US. DE<br>BENEF.<br>POSTAL<br>P/ CORD<br>ED. SEDE<br>DO DNER | INFRA-<br>ESTRUT.<br>DA USINA<br>DE ANGRA<br>DE NOVOA-<br>BRAS)<br>BARR. NO<br>RIO ITAJAI<br>(SC)                                         | CIA. S.D. DE<br>TUBARAO<br>US. DE<br>ANGRA I<br>VARIAS<br>OBR. P/<br>RFFSA                                                                                                                            | ED. SEDE<br>DNER-DF<br>FERR. DO<br>ACO<br>OBR. NA<br>USIMINAS<br>OBR. NA<br>ACOMINAS<br>BARR. R.<br>IBIRAMA<br>(SE) P/<br>DNOS<br>VIA<br>EXPRESSA<br>LESTE-<br>OESTE EM<br>S.H.<br>(DER-MG) | FERR. DO<br>ACO<br>OBR. NA<br>OST<br>OBR. NA<br>ACOMINAS<br>OBR. NA<br>USIMINAS<br>OBR. S.D.<br>CURTADO                                    | FERR. DO<br>ACO<br>OBR. NA<br>USIMINAS<br>OBR. NA<br>OST<br>OBR. NA<br>ACOMINAS<br>OBR. S.D.<br>CURTADO<br>VIA<br>EXPRESSA<br>L/O EM S.H.                                           | FERR.<br>CARAJAS<br>BR 070<br>OBR. CHUS<br>METRO-SP<br>L.N/S<br>OBR. NA<br>ACOMINAS<br>OBR. NA<br>OST<br>AMPL. S.D.<br>CURTADO<br>FERR. DO<br>ACO<br>REC. DO R.<br>JURAMEN-<br>TO UNO |
| SERVIX            | BARR. DE<br>SOBRAD-<br>INHO<br>(CHESF)<br>BARR. DE<br>ELDORADO<br>(CESP)<br>FERR. DO<br>ACO<br>(ENGEFER)                             | HIDR. DE<br>SOBRAD-<br>INHO<br>EXPANSAO<br>DA COSIPA<br>MONTAGEM<br>ELETRO-<br>MED DA<br>HIDR. DE<br>PROMISSAO<br>(CESP)<br>FERR. DO<br>ACO<br>IMPLANT.<br>DE LINHAS<br>DE<br>TRANSM.<br>P/ CHESF | HIDR. DE<br>SOBRAD.<br>EXP. DA<br>COSIPA<br>SIST.<br>ADUTOR<br>METROP.<br>SABESP<br>MONT. IND.<br>HIDR. DE<br>PROMISSAO<br>FERR. DO<br>ACO<br>US. S.D.<br>UBASA<br>(VILARES<br>IND. BASE)                                    | HIDR. DE<br>SOBRAD.<br>EXP. DA<br>S.D. DE<br>CURTADO<br>FERR. DO<br>ACO<br>SIST.<br>ADUTOR<br>METROP.<br>SABESP<br>US. S.D. DA<br>VILARES | HIDR. DE<br>SOBRAD.<br>FERR. DO<br>ACO<br>US. S.D.<br>VILARES<br>EXP. S.D.<br>CURTADO<br>INST. DE<br>LINHAS DE<br>TRANSM.<br>EM S.<br>SIMAO E P.<br>AFONSO IV<br>SIST.<br>ADUTOR<br>METROP.<br>SABESP | HIDR. DE<br>SOBRAD.<br>SIST. DE<br>TRANSM.<br>DE<br>TUCURUI<br>US. S.D.<br>VILARES<br>FERR. DO<br>ACO<br>EXP. DA<br>COSIPA                                                                  | HIDR. DE<br>SOBRAD.<br>HIDR. DE<br>ROSANA<br>FERR. DO<br>ACO<br>SIST. DE<br>TRANSM.<br>TUCURUI<br>EXP. DA<br>COSIPA<br>EXP. DA<br>CSN      | HIDR. DE<br>SOBRAD.<br>HIDR. DE<br>ROSANA<br>CONSTR.<br>BARR. DE<br>ITAPARICA<br>PAV. E OBR.<br>DE ARTE<br>NA VIA<br>LESTE<br>SIST. DE<br>TRANSM.<br>EM ITAPARICA<br>BR 174<br>(MT) | IDEM                                                                                                                                                                                  |
| PAZELLO           | ROD. PE-<br>RIMETRAL<br>NORTE<br>TRANS-<br>AMAZONICA<br>RIO -<br>SANTOS                                                              | FERR. DO<br>ACO<br>TRANS-<br>AMAZONICA<br>VARIAS<br>OBRAS<br>ROD. NO RS<br>NO<br>EXTERIOR<br>CONSTR.<br>DA<br>UNIVERS.<br>DE ARGEL                                                                | FERR. DO<br>ACO<br>TEATRO<br>NAC. DE<br>BRASILIA<br>AEROP.<br>INTERM. DE<br>BRASILIA<br>TRANS-<br>AMAZONICA<br>NO<br>EXTERIOR<br>IDEM                                                                                        |                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                       |
| CONSTRAN          | ROD. DOS<br>IM-<br>GRANTES                                                                                                           | VARIAS<br>OBR. NO<br>METRO-SP<br>OBR. P/<br>FERASA<br>ROD. DOS<br>IM-<br>GRANTES<br>EXPANSAO<br>DA COSIPA<br>OBR. NO<br>RIO<br>TAMANDU-<br>ATEI (SP)                                              | METRO-SP<br>EXP. DA<br>COSIPA<br>OBR. NA<br>REFIN. DE<br>7 RES.<br>BERNAR-<br>DES (SP)<br>P/ PETRO-<br>BRAS<br>RECUP. DA<br>V.<br>ANCHETA<br>(DERSA)                                                                         | METRO-SP<br>EXP. S.D.<br>DE<br>CURTADO<br>ANEL<br>RODOV. DE<br>SP                                                                         | EXP. S.D.<br>CURTADO<br>OBR. DA<br>SANEAME<br>BASICO E<br>INFRA-<br>ESTRUT.<br>URB. P/<br>EMURB.<br>SABESP E<br>DNOS                                                                                  | IDEM                                                                                                                                                                                        | OBR. AMPL.<br>TERM. ROD.<br>DO TIETE<br>METRO-SP<br>LINHA<br>NORTE-<br>SUL<br>EXP. S.D.<br>CURTADO<br>CANALIZ. P.<br>TAMANDU-<br>ATEI (SP) | IDEM<br>CONSTR.<br>DO<br>CORREDOR<br>NORTE NA<br>BAHADA<br>SANTISTA                                                                                                                 | OBR.<br>AEROP. DE<br>CUMBICA<br>ROD.<br>CURTADO-<br>F.<br>VELHO<br>METRO-G<br>TEAM<br>CARREAS N<br>PORTO DE<br>SANTOS<br>BARR. DE<br>PENHA (SI)                                       |
| QUEIROZ<br>GALVAO | ROD. BR 101<br>BARR. NO<br>RIO ITAJAI<br>(SC)<br>ROD. BR<br>163<br>ROD. BR<br>364                                                    | FERR. DO<br>ACO<br>BARR. DE<br>CARAJAS<br>(PE)<br>BARR. SUL<br>(SC)<br>ESTR. DE<br>ACESSO A<br>HIDR. DE<br>SANTO<br>SANTIAGO                                                                      | FERR. DO<br>ACO<br>BARR. DE<br>CARAJAS<br>ROD. RIO-<br>SANTOS<br>ED. SEDE<br>DA CHESF                                                                                                                                        | FERR. DO<br>ACO<br>BARR. DE<br>CARAJAS<br>METRO-RJ<br>ROD. RIO-<br>SANTOS<br>BARR. DE<br>CURTADO<br>(PR)                                  | IDEM<br>BARR. DE<br>JUTUR-<br>BACA E<br>SILVA<br>JARDIM<br>(RJ)                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                            | BR 116<br>FERR.<br>CARAJAS<br>FERR. ACO<br>METRO-RJ<br>OBR.<br>AEROP. DE<br>RECIFE<br>ROD.<br>CURTADO-<br>F. VELHO<br>BARR. DE<br>TUBARAO                                           | ESTRADA<br>DE FERR.<br>CARAJAS<br>BR 364<br>METRO-R<br>FERR. DO<br>ACO<br>BARR. DE<br>CURTADO<br>(RS)                                                                                 |

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. The Divided Leviathan: State and Economy Policy Formation in Authoritarian Brazil. Cornell University, Tese de Doutorado, 1978.
- ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de e FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco (orgs). Estudos sobre a Construção Pesada no Brasil. R.J. UFRJ/IEI, 1983.
- ALMEIDA, Márcio. Estado e Energia Elétrica em São Paulo: CESP um Estudo de Caso. Campinas, UNICAMP, Tese de Mestrado, 1980.
- ARAUJO, Hildete Pereira de. O Setor de Energia Elétrica e a Evolução recente do Capitalismo no Brasil. R.J., COPPE/UFRJ. Tese de Mestrado, 1980.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. O Governo J.K. Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política. R.J., Paz e Terra, 1979.
- BERGER, Suzanne (org). Organizing Interest in Western Europe. Cambridge University Press, 1981.
- BONELLI, Régis e WERNECK, Dorothea. "Desempenho Industrial auge e Desaceleração nos anos 70". In: SUZIGAN, Wilson (org). Indústria: Política, Instituições e Desenvolvimento. S.P., IPEA/INPES, 1979.
- BOSCHI, Renato Raul. Elites Industriais e Democracia no Brasil. R.J. Graal, 1979.
- CARDOSO, Fernando Henrique. "Aspectos Políticos do Planejamento Econômico". In: O Modelo Político Brasileiro. R.J., DIFEL, 1979.
- CASTRO, Antônio Barros de e PIRES DE SOUZA, Antônio Eduardo. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. R.J., Paz e Terra, 1985.
- DINIZ, Clélio Campolina. Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização de Minas Gerais. Editora da UFMG B.H.
- DINIZ, Eli e Lima JR., Olavo Brasil de. Modernização Autoritária: o Empresariado e a Intervenção do Estado na Economia. R.J., Série Estudos IUPERJ, no 47, 1986.
- FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira. Campinas, UNICAMP, Tese de Mestrado, 1981.
- HOLLINGSWORTH, J.R. e LINDBERG, L. "The Governances of the American Economy: the role of markets, clans, hierarquies and associative behaviour". In, STRECK, W. e SCHMITTER, P.

(orgs). Private Interest Government. London, Sage Publications, 1985.

KLEIN, Lúcia. Inside the Corridors of Power: Industrial Policy Implementation in Brazil (1974/79). Tese de Doutorado, Univ. de Essex, 1985.

LAFER, Betty Mindlin (org). Planejamento no Brasil. S.P., Ed. Perspectiva, 1975.

LESSA, Carlos. Quinze Anos de Política Econômica. S.P., Brasiliense, 1981.

\_\_\_\_\_ A Estratégia de Desenvolvimento 1974/1976. Sonho e Fracasso. R.J., FEA/UFRJ, Tese para Professor Titular, 1978.

MARTINS, Carlos Estevam (org). Estado e Capitalismo no Brasil. S.P., Hucitec - CEBRAP, 1977.

MARTINS, Luciano. Politique et Developpement Economique: Structures de Pouvoir et Systeme de Decision au Brasil. Paris, Univ. de Paris, v, 1973.

\_\_\_\_\_ Estado Capitalista e burocracia no Brasil pós 64. R.J., Paz e Terra, 1985.

MEIRELES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 2a. Edição, revista e ampliada. SP., 1966, Ed. Revista dos Tribunais.

MINAS GERAIS (ESTADO). Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. Fundação João Pinheiro. Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção Civil. B.H., 1981. (mimeo).

OLIVEIRA, Francisco de. "Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil". In: A Economia da Dependência Imperfeita. R.J., Graal, 1980.

POSSAS, Mário. Estrutura Industrial Brasileira: Base Produtiva e Liderança de Mercados. Campinas, UNICAMP, Tese de Mestrado, 1977.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria de Economia e Planejamento. Aspectos Estruturais do Desenvolvimento da Economia Paulista: Construção Civil. São Paulo, Série Estudos e pesquisas, no 21, 1978.

SCHMITTER, Philippe. Sectores in Modern Capitalism: modes of Governance and Variations in Performance. Stanford University, Paper, 1988.

VELASCO E CRUZ, Sebastião Carlos. Estado e Classes Sociais: Acumulação de Capital e Frações da Burguesia. R.J., IUPERJ, 1979 (mimeo).



### Periódicos

- Revista "Dirigente Construtor" - Balanços anuais 1975/83
- Revista "O Empreiteiro" - Diversos exemplares 1975/83
- Revista "Construção Pesada" - Diversos exemplares 1975/83
- Revista "Isto é". Diversos exemplares 1991 / 1992.

### Legislação

- LEX. BRASIL. LEGISLAÇÃO FEDERAL E MARGINALIA. março/maio. 1967.
- LEX. BRASIL. LEGISLAÇÃO FEDERAL E MARGINALIA. Tomo 4, 1973.