

# Empreiteiros e políticas públicas na

Ditadura Civil-Militar, 1964-1988<sup>1</sup>

**Pedro Henrique Pedreira Campos<sup>2</sup>**

*Professor da Universidade Rural do Rio de Janeiro*

*phpcampos@yahoo.com.br*

## Resumo

*Este ensaio pretende analisar as políticas estatais implantadas durante a ditadura civil-militar brasileira (1964-1988) para o setor da indústria de construção pesada. Oriundo de uma pesquisa maior acerca da relação dos empresários da construção pesada com a ditadura, tentamos indicar como os empreiteiros - a partir de sua organização e posicionamento nas agências estatais - foram beneficiados pelas políticas públicas postas em prática a partir do golpe de Estado de 1964. Apesar de perceber nuances de momento a momento e de governo a governo dentro da ditadura, concluímos que esses empresários foram amplamente favorecidos pelas medidas e políticas postas em prática pelo aparelho de Estado, o que foi um fator decisivo para que algumas empreiteiras crescessem, se ramificassem e se internacionalizassem ao final da ditadura, tomando então um porte de capital monopolista, além de terem se tornado importantes agentes econômicos e políticos da transição e do novo regime estatal inaugurado em 1988.*

**Palavras-chave:** *empreiteiras; indústria de construção pesada; ditadura civil-militar brasileira (1964-1988)*

## Abstract

*This essay aims to examine the state policies of the Brazilian civil-military dictatorship (1964-1988) for the heavy construction industry. Deriving from a larger study on the relationship of the heavy construction business with the dictatorship, we try to indicate how contractors - from their organization and positioning in state agencies - were benefited by public policies implemented beginning with the coup of 1964. Despite noticing differences from time to time and from government to government within the dictatorship, we conclude that these entrepreneurs were widely favored by the measures and policies implemented by the state apparatus. These measures were a decisive factor for several contractors that grew, diversified, and internationalized by the end of the dictatorship, assuming a position of monopoly capital, and becoming important agents of economic and political transition within the new state regime inaugurated in 1988.*

**Keywords:** *contractors; heavy construction industry; Brazilian civil-military dictatorship (1964-1988)*

<sup>1</sup> Esta pesquisa contou com o apoio financeiro da Faperj e do CNPq. Este ensaio corresponde, com alterações e adaptações, a trecho do quarto capítulo de nossa tese de doutorado, defendida em 2012 no Programa de Pós-Graduação de História da UFF sob o título *A Ditadura dos Empreiteiros: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985*.

<sup>2</sup> Professor do Departamento de História e Relações Internacionais da UFRRJ.

**O**s conglomerados econômicos brasileiros que tiveram origem na indústria de construção pesada<sup>3</sup> se apresentam na atualidade como ativos beneficiários das ações do Estado brasileiro. Políticas de obras, empréstimos facilitados dos bancos públicos, injeções de capitais pelas agências estatais e as privatizações de ativos do Estado fazem com que grupos como os Odebrecht, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez solidifiquem suas ramificações e sua ampla presença na economia brasileira, afora a atuação internacional desses grupos, em obras, concessões e projetos que recebem o apoio direto do aparelho de Estado brasileiro. Leilões recentes, como os dos aeroportos das maiores cidades brasileiras, transferidos justamente para esses grupos (que foram antes responsáveis pela sua própria construção<sup>4</sup>), só reforçam esse processo. Essas políticas favoráveis são a própria expressão da força política desses empresários e da intensa presença de representantes de seus interesses em organismos e agências estratégicas do aparelho de Estado. No entanto, esse processo não é novo e tem como um dos momentos históricos mais significativos o período da ditadura civil-militar brasileira (1964-1988).<sup>5</sup>

O objetivo deste artigo é analisar em linhas gerais as políticas estatais desde 1964 até o final da ditadura, aferindo em que medida os empreiteiros foram ou não contemplados em seus interesses pelas medidas e diretrizes postas em prática. Abordaremos tanto as políticas de caráter mais lato, que tiveram efeitos sobre amplos segmentos da sociedade, como medidas de caráter mais voltadas para o setor em questão. Não pretendemos um tratamento minucioso da polí-

tica econômica e demais políticas para os mais de 20 anos de ditadura civil-militar no Brasil, mas assinalar decisões que tocaram os interesses das empreiteiras, referindo-se em nota às fontes que trazem um detalhamento profundo das medidas, bem como leituras da historiografia sobre o assunto.

Octavio Ianni (1986, 229-259) vê uma linha geral de continuidade na política econômica dos governos da ditadura, entendendo, por exemplo, as políticas do período Costa e Silva como continuação do Paeg. Apesar de concordarmos que há elementos que aproximam as orientações das políticas dos mandatos presidenciais do regime, entendemos haver nuances entre os diferentes governos e momentos que remetem a um posicionamento e combinações diferenciadas de grupos e frações de classe dentro do grupo dirigente. As alterações no panorama da economia internacional e os diferentes momentos políticos do cenário interno condicionaram essas alterações da correlação de forças na sociedade política e, por conseguinte, nas políticas públicas postas em prática. Assim, para efeito de compreensão do bloco de poder vigente, da correlação de forças entre grupos empresariais dentro do aparelho de Estado e políticas públicas priorizadas, podemos proceder a uma divisão do regime civil-militar, que, com as peculiaridades em seus governos e momentos, pode ser separada nos seguintes períodos: 1964-1967/1968, de implantação do regime, predomínio do capital estrangeiro e associado e políticas públicas de corte monetarista; 1967/1968-1974, período de alteração na composição das forças empresariais no aparelho de Estado, com liderança do capital industrial, sobretudo paulista, e orientação expansionista na produção econômica, incluindo funções mais seletivas para o capital estrangeiro e associado; 1974-1977/1979, período de nova recomposição das forças político-empresariais,

<sup>3</sup> A indústria da construção pesada é o setor econômico que abrange as empresas dedicadas às obras de infra-estrutura, comumente conhecidas como empreiteiras.

<sup>4</sup> O que inclusive ocorreu em boa parte dos casos durante a própria ditadura, como os aeroportos de Guarulhos, do Galeão e de Confins. Ver: CAMPOS (no prelo).

<sup>5</sup> Para a periodização do regime, partimos das elaborações de LEMOS (2010, 1-21)

com emergência de novos grupos e relativo alijamento de certo capital industrial paulista, apesar da manutenção de uma política de crescimento econômico, porém assentada em novas bases; e, finalmente, o período 1977/1979-1985/1988, de crise de hegemonia, com esfacelamento do pacto político de sustentação da ditadura e confronto entre diferentes frações do capital e grupos empresariais, correspondendo a uma incerteza e inconstância das diretrizes governamentais.

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

### **O Ipes no poder – capital associado e políticas restricionistas (1964-1967/1968):**

Logo após o golpe de Estado de abril de 1964, a maior parte dos postos de comando no aparelho de Estado foram preenchidos por quadros do Ipes (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) e da Consultec (Companhia Sul-Americana de Administração e Estudos Técnicos), representando os interesses dos capitais privados internacionais e seus associados.<sup>6</sup> Essa nova composição do bloco de poder incorreu em políticas favoráveis às multinacionais instaladas

<sup>6</sup> Ver DREIFUSS (1981, 423-425).

no país e a empresas associadas a grupos internacionais. Sob a direção de Octávio de Gouveia Bulhões e Roberto Campos, foram postas em prática reformulações de ordem institucional e políticas econômicas restricionistas previstas no Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg).

Os artífices do novo regime afirmavam que pretendiam liquidar o “populismo distributivista” (IANNI, 1986, 280) e, para Roberto Campos, era necessário acabar com o “populismo econômico” nas áreas fiscal (gastos excessivos), creditícia (crédito sem respaldo de poupança interna) e salarial (salários muito elevados). O Paeg foi um plano eminentemente anti-inflacionário orientado para acentuar a recessão econômica que já vinha ocorrendo desde 1962. Os instrumentos para tal foram a contenção dos salários, o aumento da carga tributária, o corte nos gastos públicos e a contração na oferta de moeda e de crédito. (PRADO, 2003, 209-241) A política de austeridade fiscal teve efeito negativo para a indústria de construção pesada e houve insatisfação no setor diante da interrupção das obras que vinham se desenvolvendo no período Goulart.

A força do setor multinacional e associado se fez mostrar com as medidas de garantia à integridade dos investimentos estrangeiros, o cancelamento da lei de restrição de remessa de lucros e a revisão das formas como as empresas foram encampadas no período anterior. O Acordo de Garantia de Investimentos, de 1965, (IANNI, 1986, 259-276) estabelecido entre o governo brasileiro e o norte-americano, era expressão do poder do grupo e indicava que o modelo de desenvolvimento não iria diferir do que vinha sendo implantado desde 1955, ou melhor, com centralidade do Departamento III, produtor de bens de consumo duráveis, na liderança do desenvolvimento industrial e econômico doméstico, sendo esse setor dominado por empresas multinacionais. (MENDONÇA, 1985, 69-100)

Nesse caso, a prioridade das políticas governamentais não estava voltada para o setor de construção, o que foi mais um elemento de insatisfação dos empreiteiros com o governo, sobretudo quando construtoras estrangeiras passaram a ser usadas para realizar empreendimentos cuja tecnologia era controlada pelas empresas nacionais. (ROTSTEIN, 1966, 1-102) A paralisação das obras foi medida específica que teve ressonância negativa no setor, e o presidente da República não foi uma pessoa estimada pelos empreiteiros. A esse respeito, Wilson Quintella, diretor da empreiteira Camargo Corrêa, assim comenta a alteração do nome da rodovia do Oeste para estrada Castello Branco no final dos anos 60: “Cá entre nós, o nome original da rodovia era muito mais simpático”. (QUINTELLA, 2008, 239-262)

Para implementar o plano anti-inflacionário, os principais instrumentos utilizados pelo governo atingiam os trabalhadores. Medidas como o congelamento do salário mínimo, a proibição de aumentos de salários em períodos menores que um ano e, diretamente associado a isso, a intervenção em sindicatos e a repressão às centrais mostravam qual classe social pagaria mais para os esforços de contenção econômica do governo. A proibição do direito de greve na maior parte dos casos e o fim da estabilidade depois de dez anos de emprego nas firmas privadas ajudaram a tirar combatividade das organizações de trabalhadores, e muitos deles passaram a buscar ganhos extras. (SINGER, 1978, 50-60; OLIVEIRA, 2003, 107-119) A repercussão dessas medidas para as empresas foi positiva, diminuindo o custo primário com a força de trabalho, o que foi especialmente benéfico para setores que empregavam muito capital variável, como era o caso da indústria de construção. Outras medidas, no entanto, lesariam as companhias intensivas em mão de obra.

Uma das inovações do Paeg foi ser,

ao mesmo tempo, um plano de restrição da atividade econômica, que usou mecanismos ortodoxos, e também um plano que incluía uma reforma institucional. (GREMAUD, 1997) Isso se expressou na reforma do sistema tributário, que teve a criação de novos impostos – como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) –, mais eficientes na captação de recursos que os anteriores, mas que sufocou pequenas empresas, levando várias à falência. A criação dessas e outras contribuições elevou a carga tributária de 18% em 1963 para 26,7% do PIB em 1968 e veio associada à criação dos recursos das poupanças compulsórias, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que substituiu a estabilidade no emprego, além do PIS (Programa de Integração Social) e do Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público). (MARTINS, 1972, 1-48; OLIVEIRA, 1977, 76-113) As construtoras e outras firmas que empregavam muitos trabalhadores elevaram seus custos com esses novos tributos e contribuições, visto que eles incidiam sobre a folha de pagamento. Novamente, os empreiteiros ficavam insatisfeitos com o Paeg.

Outra inovação institucional foi a reformulação no Sistema Financeiro Nacional (SFN), com a criação do Banco Central do Brasil (BC) e do sistema de habitação, dentre outras medidas. Com o fortalecimento do mercado de capitais, oriundo das mudanças no sistema, houve incentivo à conglomeração e concentração econômica, com a possibilidade de abertura do capital social das empresas, marco a partir do qual várias empreiteiras deixaram de ser companhias limitadas e se tornaram sociedades anônimas. Guido Mantega destaca que as modificações realizadas no SFN visavam à melhor captação e canalização da poupança em proveito dos grandes grupos econômicos, o que favore-

ceu posteriormente a indústria de construção. (MANTEGA, 1991, 51-82) Assim, um dos novos mecanismos de financiamento criados foi o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, depois renomeado para Fundo Especial de Financiamento Industrial (Finame). O setor de construção rodoviária era o que mais obtinha empréstimos do programa a partir de 1967, tomando recursos do BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) e da Usaid (United States Agency for International Development) – nos quadros da Aliança para o Progresso – para compra de máquinas nacionais ou norte-americanas em condições favoráveis. (Revista O Empreiteiro 03/1968) Esse e outros instrumentos financeiros criados nas reformas do período 1964-1967 foram de fato postos em prática a partir da liberação do crédito, já no governo Costa e Silva, e a postura geral da maior parte dos empreiteiros em relação a essas restrições nos financiamentos era negativa.

Houve mudança de postura também em relação às estatais, reorientadas para gerar lucro. Seus preços foram liberados, e as consideradas ineficientes ou deslocadas em relação às suas funções foram privatizadas, caso da Lóide Brasil e da Fábrica Nacional de Motores. (STEPAN, 1957, 166-183) A liberação dos preços de artigos como o aço não foi bem recebida por setores de alto consumo do insumo, como as empreiteiras, já que era o interesse do setor a sua produção subsidiada, de modo a dar suporte à indústria de construção.

No setor de transportes, o que vimos no período foi uma política inserida na lógica do Paeg, com incentivo ao capital internacional e que, mesmo contrariando as empresas do setor, deu as bases para os amplos investimentos posteriores. Em linhas gerais, a política de transportes acentuou o que fora implantado no Plano de Me-

tas, com orientação para o transporte rodoviário e desmantelamento do sistema ferroviário nacional. Foi criado o Grupo Executivo para Integração da Política de Transporte (Geipot), sob a direção do engenheiro Lafayette Prado, que reformulou administrativamente o Ministério de Viação e Obras Públicas e estabeleceu acordo com o Banco Mundial e empresas estrangeiras para reformular o sistema nacional de transportes. O acordo com o Bird redesenhou a estrutura do ministério, propondo sua substituição pelo Ministério dos Transportes, implantado em 1967. No bojo de suas sugestões foi criado o Conselho Nacional do Transporte (CNT), que desenvolvia as diretrizes para a política nacional do setor, e foi reformulado o DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), também dirigido por Prado. Em convênio com instituições internacionais, foram contratadas empresas estrangeiras para projetar rodovias nos estados do Sul e em Minas, portos, o sistema ferroviário nacional e a política de transportes. O uso de firmas estrangeiras em detrimento de nacionais, que tinham experiências nessas funções, causou reação indignada de empresários do setor, reunidos no Clube de Engenharia, em movimento que levou à revisão dessas políticas após 1967. (PAULA, 2000, 120-188; PRADO, 1977, 33-44; CLUBE DE ENGENHARIA, 1967, 31-70)

Apesar da interrupção da maior parte das obras rodoviárias no período, em dezembro de 1964 foi aprovada a Lei nº 4.592, prevendo o Plano Nacional de Viação, com projeto de várias estradas que seriam realizadas nos governos Costa e Silva e Médici. Novos impostos criados no período deram suporte à expansão rodoviária ulterior, como o Imposto sobre Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual e Intermunicipal de Passageiros e Cargas (ISTR), pelo Decreto-lei nº 284, de fevereiro de 1967, que alimentava o Fundo Especial de Conservação e Se-

gurança do Tráfego, depois substituído pelo IST, e que seria complementado pela Taxa Rodoviária Única (TRU). (ALMEIDA; DAIN; ZONINSEIN, 1982, 1-145) No entanto, esses recursos, naquele momento, ficaram contingenciados para efeito de redução do déficit público, o que gerava críticas dos empresários do setor. (PRADO, 1997, 235-261)

A prioridade às rodovias incluiu a intensificação da extinção dos ramais ferroviários ditos deficitários, política liderada por Eliseu Resende. Até 1974, foram 4.881 km de ferrovias inutilizados, prejudicando algumas empresas industriais, como a Cimento Mauá, Votorantim e Companhia Nacional de Álcalis, sendo apenas em Minas Gerais 1.200 km de estradas de ferro extintos na década de 1960. Essa política incluía a dispensa de trabalhadores, o que fez com que do quadro de 154 mil funcionários da Rede Ferroviária Federal S. A. em 1964, restassem apenas 112 mil em 1972. É importante destacar que no ramo estava um dos movimentos sindicais mais combativos do país, em área de atuação do Partido Comunista. (PAULA, 2000,189-247; SICEPOT-MG, 2005,31,163; Revista O Empreiteiro, 06/1973)

No setor de energia, a política levada a cabo por Mauro Thibau também beneficiou as empresas estrangeiras. A nacionalização da American Foreign Power Company (Amforp) foi reformulada em relação aos termos previstos no governo Jango, postas em uma equação que satisfazia a controladora estrangeira. Mesmo com a presença de defensores do capital internacional, como Octávio Marcondes Ferraz, a atuação estatal no setor acabou aumentando no período, com a incorporação da Amforp e a centralização de companhias na Eletrobrás. (CORRÊA, 2006, 147-165)

Mais que energia e transportes, as maio-

res inovações do governo Castello, no que diz respeito às áreas de atuação das construtoras, ocorreram no setor de habitação. A partir de proposta de Sandra Cavalcanti, houve ampla reformulação do setor com o Plano Nacional de Habitação e a criação de novas agências, como o SFH (Sistema Financeiro de Habitação), o Serfhau (Serviço Federal de Habitação e Urbanização) e o BNH (Banco Nacional de Habitação). Cavalcanti afirmava que o projeto era construir moradias populares para as classes de baixa renda urbanas, de modo a atenuar a questão social. (FONTES, 1986,111-147) Carlos Ernesto Ferreira afirma que o déficit habitacional brasileiro em 1964 era avaliado em 8 milhões de moradias (FERREIRA, 1976, 1-37) e, apesar dos elogios populares às últimas construções da FCP (Fundação Casa Popular) e dos IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões), esses organismos foram extintos, levando a função de financiamento público habitacional para o BNH, que incorporou também antigas incumbências das caixas econômicas. O setor de previdência foi centralizado no INPS (LOBO, 1992, 393-438) e na área do saneamento, o DNOS fez convênio com a Usaid, mas as políticas para o setor tomariam vigor apenas com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), de 1971. (JORGE,1987, 112-208)

Apesar de o projeto atender aos interesses das empresas de construção imobiliária urbana, o BNH só passou a contar com mais verbas para a implementação de suas políticas com a incorporação dos recursos do FGTS e da poupança voluntária, após 1967. Ao longo do governo Castello, as atividades do banco estiveram focadas no financiamento de habitações para as classes populares, seguindo o modelo implantado por Sandra Cavalcanti no governo da Guanabara, e que, desde seu princípio, não admitia a possibilidade de subsídio à compra da moradia. Tendo em vista a política salarial do regime, os em-

préstimos do BNH se direcionaram à produção e aquisição de imóveis para os estratos intermediários e superiores da sociedade, principalmente após 1968. (FONTES, 1986, 111-147) O próprio banco passou também a ser instrumento preferencial de geração de empregos, como indicaram Celso Furtado, Vaz da Costa e Carlos Ferreira, em detrimento do enfrentamento do problema do déficit habitacional. (FERREIRA, 1976, 1-37) Se não solucionava o problema social, o banco foi boa fonte de ganhos para o capital construtor, imobiliário e financeiro relacionado à habitação, principalmente após a majoração de seus recursos, no período Costa e Silva. Posteriormente, o BNH atendeu aos interesses das empresas de construção pesada, ao financiar projetos de infraestrutura urbana.

Atendendo prioritariamente ao capital estrangeiro e associado e às maiores empresas, as políticas do governo Castello não tiveram em geral uma recepção de todo positiva no empresariado e foram criticadas pelas associações de classe e pelos representantes do setor no Congresso. O Ciesp (Centro das Indústrias do Estado de São Paulo) denunciou o governo em 1965, afirmando que, “com sua política financeira, acabará atirando a indústria nacional no abismo”, (Correio da Manhã, 14/05/1965); e a CPI da Desnacionalização da Economia denunciou a Instrução nº 289 da Sumoc, afirmando ser esta “um mecanismo pelo qual as empresas estrangeiras passaram a usufruir de uma faixa privilegiada de crédito, o que é mais importante, a juros extremamente baixos”. (VIZENTINI, 1998,30) Na mesma linha, o empresário José Ermírio de Moraes acusou a equipe econômica de ter o “deliberado propósito de esmagar a empresa nacional”. (VIZENTINI, 1998,78) O volume de críticas levou à atenuação das medidas de austeridade em 1966, mas as linhas principais da política econômica foram mantidas até março de 1967. A resistência

às medidas da dupla Campos-Bulhões também se mostrava dentro do aparelho de Estado, sendo um exemplo a estatização da telefonia, realizada por insistência de agentes como o general Ernesto Geisel, contra a posição de Roberto Campos de manutenção do setor sob a alçada privada. (GASPARI, 2004, 45-66)

No âmbito das empreiteiras, houve reação ao uso de firmas estrangeiras em atividades dominadas pelos capitais nacionais. O Clube de Engenharia (CE) organizou a campanha “em defesa da engenharia nacional”, que teve adesão da Abemi (Associação Brasileira de Engenharia Industrial) e aproximou-se de oficiais da chamada ala dos nacionalistas autoritários. A oposição às medidas governamentais criou um bloco de ação que reunia empresários cujas atividades eram voltadas para o mercado interno, construtores e militares descontentes com os rumos do governo Castello. (CHAVES,1985, 78-137) Tal composição assumiu posições políticas centrais no aparelho de Estado durante os períodos Costa e Silva e Médici, aproveitando-se das inovações institucionais forjadas no período 1964-1967. Como um dos últimos atos de seu governo, Castello Branco promulgou uma nova Constituição e uma de suas medidas era desobrigar o governo a investir coeficientes mínimos em Educação e Saúde. A decisão resultou na contínua redução do orçamento do MEC, que saiu dos 10,6% dos gastos totais da União em 1965 para 4,3% em 1975, e dos gastos com Saúde, que foram de 4,29% em 1966 para 0,99% do orçamento da União em 1974. (FONSECA, 1993,17-48; JORGE, 1987, 72-111) Os recursos subtraídos da Educação e da Saúde permitiram o reforço dos gastos com investimentos em infraestrutura, como a construção de estradas e de hidrelétricas, que se intensificaram nos anos posteriores ao governo Castello.

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

Se o período de institucionalização da ditadura correspondeu a uma certa insatisfação de frações da burguesia brasileira, o período mais duro, autoritário e repressivo do regime foi o de maior contentamento das classes dominantes residentes. Já no período Castello, grupos empresariais organizados em entidades como Ciesp, CE, Abemi e outras, sobretudo industriais, exigiram a reorientação da política econômica e se aliaram a militares autoritários defensores de limites para a atuação do capital estrangeiro no país. O grupo empresarial se uniu em torno de figuras como Arthur da Costa e Silva, Mário Andreazza e Afonso Augusto de Albuquerque Lima, criticando o monetarismo das políticas do Paeg e o excesso de benefícios às companhias internacionais, em detrimento das brasileiras. O grupo chegou ao poder em 1967 e, apesar das pressões estrangeiras para manutenção da equipe econômica,<sup>7</sup> os ministros foram renovados, dando maior poder e presença para a burguesia industrial nacional. O endurecimento e fechamento maior da ditadura a partir de 1968 e 1969 foi apoiado pelo grupo e acabou lhe trazendo benefícios, como a maior repressão aos movimentos de trabalhadores e medidas de política econômica implantadas com o Congresso fechado, que garantiam espaço às empresas nacionais e mais verbas para investimentos.

Nessa nova composição do bloco de poder, uma figura ganhou projeção especial. Oriundo das associações industriais e comerciais de São Paulo, tendo passado antes pela Secretaria Estadual de Fazenda paulista, o economista Antonio Delfim Netto foi indicado para o Ministério da Fazenda, realizando uma escalada em seu poder pessoal nos anos seguintes, até ter vasto

<sup>7</sup> Assinalado por VIZENTINI (2001, 301-319)

controle sobre a economia e a política econômica. Delfim representava a resposta à pressão dos aparelhos privados de hegemonia da classe dominante e atendeu amplamente aos empresários brasileiros, sobretudo os do setor industrial e, em especial, o paulista. As injunções políticas ocorridas até 1974, sobretudo em 1968 com o AI-5 e em 1969 com a doença de Costa e Silva e escolha de Médici para a presidência,<sup>8</sup> só fizeram aumentar o poder do ministro, que usava para isso a projeção que ele detinha no Conselho Monetário Nacional (CMN). (VIANNA, 1987, 149-180)<sup>9</sup> Essa ampla autoridade de Delfim fez com que ele conseguisse afastar ministros que não confluíam com suas ideias e propostas, como o ministro da Agricultura, defensor da orientação prioritária da produção nacional para o abastecimento do mercado interno, mais do que para exportação; e do ministro do Interior, que protestou contra a centralização de recursos na União, afirmando que isso seria danoso aos estados e municípios mais pobres. (GASPARI, 2003, 257-275)

O poder e a guinada da política econômica no período Delfim ficou evidente já desde a posse do novo governo, quando foi lançado o “Programa Estratégico de Desenvolvimento”, elaborado pelo ministro da Fazenda e o do Planejamento, Hélio Beltrão. O documento criticava o Paeg pelo excessivo foco no combate à inflação e pela elevação da carga tributária para as empresas, propondo o desenvolvimento como meta primordial. Os posteriores “Metas e Bases da Ação do Governo”, de setembro de 1970, e “I Plano Nacional de Desenvolvimento”, de dezembro de 1971, reforçavam essa tendência, sugerindo metas macroeconômicas mais ousadas, voltadas para o crescimento da produção e o desenvolvimento da tecnologia de ponta. A reorientação na política ficou clara já no primeiro ano do governo Costa e Silva com a liberação do crédito

<sup>8</sup> Para a sucessão de Costa e Silva, ver MARTINS Filho (1995).

<sup>9</sup> Sobre Delfim e a defesa de certos grupos e o apoio à concentração econômica, ver também TAVARES; ASSIS (1985).



e de verbas para investimentos e obras. (RIBEIRO, 2006,221-357; PRADO, 2003,209-241) Não à toa os empresários da construção pesada se referem ao ano de 1967 como a “retomada”. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO,1984)<sup>10</sup>

O efeito da nova política foi um ciclo inédito de expansão econômica, evidenciada em taxas de dois dígitos de crescimento anual do produto interno nos seis anos posteriores ao início do governo Costa e Silva. O chamado “milagre” foi um período de expansão produtiva cujo modelo trazia certa continuidade com o implantado desde 1955, sob liderança do setor de bens de consumo duráveis, controlado pelo capital multinacional, e dependente da liquidez internacional. A economia brasileira se aproveitava da última fase do ciclo de expansão da economia capitalista internacional, em vigor desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e que se apresentava ao país com crédito abundante a taxas de juros módicas. A elevação da produção foi generalizada na economia, mas pilotada pela indústria, setor mais beneficiado pelas políticas estatais – incluindo aí a indústria da construção civil –, sendo que o crescimento da produção no Departamento III não foi acompanhado pelo Departamento I, levando a uma “dessubstituição de importações”,<sup>11</sup> com a volta da importação de aço, máquinas, cimento e outros insumos. Os resultados macroeconômicos, que incluíam uma redução do desemprego e do emprego informal, deram força e legitimidade a Delfim e ao presidente da República, garantindo uma popularidade a partir da qual se iniciaria o processo de transição política.<sup>12</sup>

Apesar do sucesso dos números da produção e da acumulação de capitais, o crescimento do período 1967-1973 foi acompanhado

do aumento da desigualdade econômica, da dependência tecnológica e dos preços. A produção se elevou sobretudo em bens de consumo acessíveis a estratos intermediários e elevados da sociedade, não atendendo na mesma medida às classes subalternas, que em geral não possuíam rendimento suficiente para comprar automóveis e eletrodomésticos, sendo que o próprio “milagre” era fruto em boa medida de uma repartição disciplinada da renda, como destaca Paul Singer. (SINGER, 1978,9-12) Além disso, as inversões em rodovias e hidrelétricas não eram acompanhadas de investimentos em Saúde e Educação. Dados indicam que o número de desnutridos no país se elevou de 27 milhões em 1961-1963 (38% da população) para 71 milhões de pessoas (67% da população) em 1968-1975.<sup>13</sup> No final do ciclo expansivo, o nível de produção industrial e o desabastecimento da economia, que praticamente anulou a capacidade ociosa, levaram à alta dos preços, que, parcialmente falseada pelo governo, foi um dos motivos para o fracasso eleitoral da Arena em 1974. A dependência de liquidez internacional se evidenciou com a crise na economia capitalista mundial, que afetou a continuidade do modelo, visto que as condições de crédito e juros no mercado externo foram depreciadas a partir de 1973 e, sobretudo, após 1979. (OLIVEIRA, 1977, 76-113)

Mesmo com o caráter relativamente curto do ciclo de expansão da produção e da atividade econômica, que iria se desacelerar a partir de 1974, o período 1967-1973 se apresentou como um momento especial para a acumulação capitalista no Brasil, sendo o setor industrial o mais beneficiado. Dentro desse quadro, a construção civil detinha uma posição fundamental, revelando-se líder do processo de crescimento ao lado da indústria automobilística. (PRADO, 2003,209-241) Na composição política de então, os empreiteiros tinham forte presença no apare-

<sup>10</sup> Os autores do estudo fizeram entrevistas com empreiteiros.  
<sup>11</sup> O termo é de Francisco de Oliveira (1985, 93-106).  
<sup>12</sup> Para o “milagre”, ver, dentre outros, PRADO; EARP (2003, 209-241).  
<sup>13</sup> Informação de SILVA (2000, 351-384).

lho de Estado, com boa representação na pasta dos Transportes e, em alguns casos, canal direto com o ministro da Fazenda. Essa posição central dos construtores no bloco de poder, ao lado de outros industriais, resultou em políticas altamente favoráveis às suas atividades.

A liberação do crédito logo beneficiou os empreiteiros ao serem disponibilizados amplos recursos do Finame, via BNDE. Nesse caso, a importância da liquidez dos empréstimos internacionais ficava evidente, visto que o crédito era proveniente das verbas da Usaid, além das novas fontes de poupança interna do BNDE, oriundas da previdência unificada e das contribuições compulsórias. (Revista O Empreiteiro, 06/1968) Afora a liberação dos empréstimos e recursos federais para investimento, a gestão de Delfim na Fazenda proporcionou subsídios diretos específicos à construção pesada. No primeiro semestre de 1971, o ministério baixou norma concedendo benefício fiscal às empreiteiras, como noticiou a revista O Empreiteiro:

A alíquota do imposto de renda incidente sobre os valores brutos recebidos por pessoas jurídicas empreiteiras de estradas, de obras e semelhantes foi reduzida para 1,5%. Segundo Delfim Netto, a medida objetiva proporcionar às empreiteiras maior capital de giro. (Revista O Empreiteiro, 05/1971)

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

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

cos. (Revista O Empreiteiro, 05/1971)

O benefício direcionado para as empreiteiras foi acompanhado de medidas como ampliação do prazo para recolhimento do imposto de renda em 1972 e outras medidas similares.<sup>14</sup>

Para além de isenções e favorecimentos fiscais pontuais, o maior benefício determinado por Delfim para as empreiteiras veio em 1969, com alterações nas normas para obras públicas e nas verbas do orçamento federal. Em virtude das mobilizações dos empresários e associações de engenharia no governo Castello, uma medida do governo Costa e Silva foi instituir, através do Decreto nº 61.795, de 29 de novembro de 1967, um “grupo de trabalho para tomar medidas de política tecnológica que promovessem o desenvolvimento da engenharia brasileira”. (Apud. PAULA, 2000, 189-247) Apesar da participação de expoentes do setor e das propostas levantadas, as decisões que deram resposta aos anseios dos empreiteiros só vieram depois. Na reunião de 13 de dezembro de 1968 do Conselho de Segurança Nacional, o ministro Delfim fez proposta de usar o Ato Institucional nº 5 para que o presidente da República legislasse em matéria econômica e tributária:

“Estou plenamente de acordo com a proposição que está sendo analisada no Conselho. E se Vossa Excelência me permitisse, direi mesmo que creio que ela não é suficiente. Eu acredito que deveríamos atentar e deveríamos dar a Vossa Excelência a possibilidade de realizar certas mudanças constitucionais que são absolutamente necessárias para que esse país possa realizar o seu desenvolvimento com maior rapidez.”<sup>15</sup>

A proposta foi elogiada pelo presidente Costa e Silva, e o ministro aproveitou o Con-

<sup>14</sup> Um exemplo está na revista O Empreiteiro (08/1972).

<sup>15</sup> DELFIM Netto, Antonio. “Fala na Ata da Quadragésima Terceira Reunião do Conselho de Segurança Nacional” apud GASPARI, Elio. A Ditadura Envergonhada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 336.

gresso fechado no início de 1969 para determinar medidas como o Decreto nº 64.345, de 10 de abril de 1969, que instituiu a reserva de mercado para todas as obras públicas realizadas no país. O decreto criava uma restrição institucional do mercado, no qual as obras públicas contratadas pela União, estados e municípios só poderiam ser realizadas por

personas jurídicas, regularmente constituídas no país, [que] tenham aqui sua sede e foro, esteja sob controle acionário de brasileiros natos ou naturalizados, residentes no País, e tenham pelo menos metade de seu corpo técnico integrado por brasileiros natos ou naturalizados. (Decreto nº 64.345, 10/04/ 1969)

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

Decreto defende: conforme ficou estabelecido em decreto presidencial, os órgãos de administração federal, inclusive entidades de administração indireta, só poderão contratar serviços de consultoria técnica e de engenharia de firmas estrangeiras quando não houver empresa nacional devidamente capacitada para sua execução. Nos casos em que se admitir contratação, procurar-se-á promover consórcio com empresas nacionais, de forma a garantir a transmissão satisfatória de tecnologia. (Revista *O Empreiteiro*, 06/1969)

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

A medida teve efeito direto sobre as obras no país durante a década de 1970. Se, em

ramos como a construção rodoviária, a consequência foi menor, visto que esse mercado já era controlado por empresas domésticas, em áreas como a construção de barragens e hidrelétricas, engenharia industrial, consultoria em engenharia e os metrô, o decreto teve grande impacto, por assegurar ao capital nacional setores de desenvolvimento nos quais ele rivalizava com firmas estrangeiras. O resultado foi que esses setores continham consórcios de empresas nacionais e estrangeiras no início da ditadura e acabaram reservados a grupos nacionais no período final do regime. Medidas posteriores, expedidas entre 1970 e 1974, reforçavam o decreto-lei, com exigências como a de que o capital nacional correspondesse a mais de 50% da composição acionária da firma. O delfinato mostrava assim uma seletividade e restrição ao capital estrangeiro que não vigorou no período Castelo.<sup>16</sup>

A medida se relacionou a outra, anterior, que também beneficiou os empreiteiros. Usando o AI-5, Delfim reorganizou a distribuição dos recursos dos impostos, reduzindo a fatia do Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM) de 20% para 10% das receitas da União, alegando para isso a necessidade de diminuir os déficits orçamentários federais. A medida prejudicou os estados menos ricos, que dependiam mais das verbas federais, levando Mário Maestri a identificar a decisão como uma “expropriação-centralização federal das rendas dos estados e municípios”. (MAESTRI, 1985, 99-134) Além disso, foram cortados 10% nos gastos com pessoal e, de modo similar à reserva de mercado na construção civil, houve elevação nas tarifas de importação para alguns produtos, assegurando mercado para a indústria doméstica. Com outras medidas como a unificação da escrita do IPI e o combate ao contrabando, houve favorecimento da indústria nacional e da constru-

<sup>16</sup> Sobre a aliança entre capital estatal, multinacional e privado nacional no Brasil dos anos 70, ver EVANS (1980).

ção civil em particular. O rearranjo fiscal proveu mais recursos federais para investimentos, ou melhor, mais verbas para obras públicas. Diante disso, em 1969, o governo bateu recorde de gastos, correspondentes a 23,4% do PIB, e Delfim estimou que em 1970 devia dispor do dobro dos recursos que tinha sob seu controle em 1967. Ficava determinado ainda que todas as grandes obras estaduais e municipais deveriam ter o acompanhamento e a aprovação da União, o que permitia ao Executivo federal certo controle sobre os principais projetos locais e regionais. Nas palavras de Delfim: “Com o AI-5, eu aproveitei para fazer tudo o que precisava fazer”. (GASPARI, 2002,225-241; VIANNA, 1987, 89-147)

A combinação de ambas as medidas principais – o aumento das verbas federais para investimentos e a reserva de mercado – potencializou em duas frentes a indústria nacional da construção pesada, provendo-lhe mais recursos para obras e, ao mesmo tempo, resguardando-lhe essas verbas. Apesar dos ganhos generalizados no setor com tais decisões, o alvo principal dos benefícios da Fazenda eram os grandes empreiteiros. Delfim, ligado a Sebastião Camargo (Camargo Corrêa - CC) e com relações e elogios públicos a outros empresários da construção pesada (Mendes Júnior, Constran e Cetenco), intercedia nas concorrências em favor dessas grandes companhias, sobretudo a CC. Outras medidas tomadas pelo governo no período beneficiavam diretamente os grandes grupos da construção. Assim, o Decreto-lei nº 73.140, de novembro de 1973, trazia o novo Código de Licitações, no qual ficava formalizada a subempreitada, normatizando as formas de subordinação e dependência direta das pequenas às grandes empreiteiras. A lei determinava ainda o capital social mínimo para que as empresas pudessem concorrer a determinadas obras (CAMARGOS, 1993, 137-158), principal empecilho imposto a pequenas e médias compa-

nhas para participar de certas licitações, o que favoreceu as barrageiras, ou melhor, as grandes empreiteiras.

A política de incentivo aos grandes grupos e à centralização de capitais no delphinato não se limitou à construção, sendo visível também no setor bancário. Bancos em dificuldades sofreram intervenção da União e foram repassados em condições vantajosas a grandes grupos privados, como Bradesco e Itaú. A concentração bancária ficou expressa em números, sendo que os 313 bancos comerciais existentes no país em 1967 foram reduzidos, em 1970, a apenas 195. (PRADO, 2003, 209-241) Enfim, a política conduzida por Delfim ajudou a semear os grandes grupos industriais e bancários que teriam amplos poderes nos governos seguintes e na transição política.

Nas políticas setoriais, esses benefícios ficaram expressos em números grandiosos. Concentrando os maiores recursos e a prioridade das políticas estatais, os transportes tiveram investimentos inéditos. Além de contar com as verbas redirecionadas para a União, o Ministério dos Transportes estabeleceu novas fontes de recursos. Criada em 1968 pelo Decreto-lei nº 397, a Taxa Rodoviária Única (TRU) incidia sobre os proprietários de veículos e provia recursos para implantação e conservação de rodovias federais, sendo 60% da sua arrecadação encaminhada para estados e 40% para o DNER. (PRADO, 1997, 250) O contingente do imposto sobre combustíveis transferido para o DNER foi elevado, e as rodovias de grande circulação, como a Rio-São Paulo, passaram a contar com pedágios, como forma de financiar a expansão do sistema viário nacional. (Revista O Empreiteiro, 14/04/1971 ) De posse desses recursos, o ministro Mário David Andreazza redirecionou a política nacional de transportes, centralizando na União sua implementação e focando-a quase exclusivamente nas

rodovias. A previsão de arrecadação das agências do ministério assegurava os seguidos pedidos de financiamentos a entidades estrangeiras, como o Bird, o BID, o Eximbank, a Usaid e bancos privados norte-americanos e europeus. Conjugando fontes externas e internas de financiamento, os investimentos na construção de estradas chegaram a um pico equivalente a 3% do PNB, e o modelo rodoviário suplantou em larga medida outras modalidades de circulação, contabilizando mais de 80% do transporte de mercadorias e 90% do de passageiros nos anos 70. Entre 1970 e 1975, os gastos despendidos com estradas chegaram a superar o gasto com barragens, o que se inverteu em seguida. (DREIFUSS, 1981, 444-445; JOBIM; PROCHNIK, 1984, 1-57)

Os números da construção rodoviária no período Médici atingiram uma proporção inédita e superavam os índices alcançados no governo JK. A quantidade de rodovias pavimentadas praticamente dobrou entre 1964 e 1971, passando de 12.157 km para 23.551 km. Apenas para o ano de 1973, foram previstos 11 mil quilômetros de rodovias a serem pavimentadas, o que equivalia a todo o volume obtido na implementação do Plano de Metas. (Revista O Empreiteiro, 05/1971; 06/1975)<sup>17</sup> A rede pavimentada federal na década de 1970 passou dos 23 mil para 47.500 km, e a rede total de estradas federais foi de 53,2 mil quilômetros para 88,5 mil quilômetros. (CAMARGOS, 1993, 65-136) A construção de rodovias estava distribuída em programas especiais e regionais, que visavam prover um amplo sistema de estradas no território nacional. No início da gestão Andreazza nos Transportes, foi criado o Programa das Rodovias Internacionais, com ligação rodoviária do território do país aos vizinhos através de estradas; em 1970, veio o Programa de Integração Nacional (PIN), com atuação na região da Amazônia legal; em 1971, o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste);

<sup>17</sup> Para os números do Plano de Metas, LESSA (1983, 40).

no mesmo ano, o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), que, apesar do nome, tinha a maior parte de seus recursos orientada para a construção rodoviária; em 1972, foi lançado o Programa dos Corredores de Exportação, que criava autoestradas para escoamento da produção do interior do país e se relacionava à reforma e modernização dos portos; nesse mesmo ano, veio o Programa do Entorno da Baía de Guanabara, relacionado à construção da ponte Rio-Niterói; e em 1973, foi criado o Programa Especial do Vale do São Francisco (Provale). (Revista O Empreiteiro, 06/1973) Esses programas de construção rodoviária tinham desenho em parte oriundo de projetos geopolíticos dos militares previsto na Doutrina de Segurança Nacional, que no caso servia aos interesses do capital privado. (MENDONÇA, 1985, 94-100)

Para dar suporte ao programa rodoviário e atender à modernização técnica da agricultura, foi estabelecido o Plano Nacional de Tratores, com projeto de nacionalização da produção de máquinas e equipamentos usados no país. Quanto às ferrovias, algumas poucas foram implantadas, e tinha continuidade a política de extinção dos ramais “deficitários”. Os portos também receberam investimentos, atendendo à política de construção naval e incentivo às exportações, que tiveram significativa expansão durante o “milagre”. (Revista O Empreiteiro, 11/1969)

Na área de energia, o engenheiro Antônio Dias Leite foi nomeado para o Ministério de Minas e Energia e seu nome correspondia aos interesses de organizações como o Clube de Engenharia, descontentes com as políticas do período Castello. Leite acusou o Paeg de monetarista, fazendo críticas também à política de energia do governo anterior. (VIZENTINI, 2001, 77-129) Retomou os investimentos estatais, com aplica-

ções do FFE (Fundo Federal de Eletrificação) em obras de grandes usinas de Furnas, Chesf, Cemig, Cesp e outras. A capacidade instalada nacional cresceu anualmente a taxas médias de 11,9% entre 1967 e 1973 (CACHAPUZ, 2006, 344) e essa nova geração de energia veio sobretudo de usinas hidrelétricas, que viraram prioridade na política governamental. Os beneficiários imediatos desses empreendimentos foram os empreiteiros, já que boa parte do custo da construção das usinas nos rios era proveniente das obras civis. Além deles, ganhavam os produtores de equipamentos elétricos, predominantemente estrangeiros, como Voith, Alstom, General Electric e Brown Boveri, e também os consumidores eletrointensivos, grandes industriais dos ramos de ferro, aço, celulose e alumínio, favorecidos pelo custo rebaixado da energia produzida nessas centrais. Com um parque gerador constituído predominantemente de hidrelétricas, o sistema elétrico brasileiro continha com um custo por kilowatt bastante reduzido, o que, reforçado pelas políticas de subsídio no preço da energia elétrica, beneficiava os consumidores industriais. (ALMEIDA, 1980, 151-332)<sup>18</sup>

Já no Ministério do Interior, com as gestões de Albuquerque Lima e de Costa Cavalcanti, houve uma ampliação das políticas setoriais e a incorporação dos interesses das empreiteiras. O BNH, inicialmente voltado para o financiamento de moradias populares, foi reorientado no período para estratos mais elevados da sociedade, e a construção de habitações para a “classe média” passou a absorver a maior parte dos recursos de empréstimos do banco, o que agradava as construtoras imobiliárias, que viam maior possibilidade de ganhos nesse nicho. Em 1971, o ministério lançou o Plano Nacional de Sanea-

<sup>18</sup>Almeida (1980, 1-145) analisando especificamente a Cesp, mostrou como a energia gerada pela companhia era vendida em valores subsidiados, principalmente para consumidores industriais, o que depois gerou problemas fiscais para o estado. Mais sobre energia subsidiada em ROSA; SIGAUD; MIELNIK (1988, 9-14).

mento (Planasa), contando com recursos da pasta e do BNH, que teve suas funções alargadas para o financiamento de projetos de infraestrutura urbanos. Com incentivos para construção de sistemas de saneamento, os recursos do BNH eram desviados de área habitacional para atender um locus de atuação típico dos empreiteiros de obras públicas. O Sistema Financeiro do Saneamento (SFS) centralizava os recursos para o setor, que cresceram a partir de então, superando as dotações para transportes nos anos 80. (Revista O Empreiteiro, 10/1973; JORGE, 1987, 112-208)

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

### **Último ciclo de industrialização na ditadura e fratura do pacto político (1974-1977/79):**

A partir de 1973, as condições da economia capitalista internacional se deterioraram rapidamente. A alta dos preços do petróleo e de outras matérias-primas sinalizava uma crise de superacumulação de capitais em escala mundial,

após 25 anos de crescimento das economias capitalistas. A liquidez do crédito logo se retraiu e pioraram as condições de financiamento, o que sofreu novo e maior revés em 1979, quando um novo choque no preço do petróleo se combinou com a alta das taxas básicas de juros oficiais nos Estados Unidos. O novo cenário internacional levou o governo a buscar fontes de financiamento alternativas, na Europa e no Japão, dentro da estratégia de manutenção de altos índices de crescimento. (SINGER, 1978, 163-167; MANTEGA; MORAES, 1991, 51-82)

A repercussão da crise de 1973 foi imediata na economia brasileira, por sua profunda dependência externa. O modelo de desenvolvimento liderado pelo Departamento III com financiamento estrangeiro entrou em crise, e a balança comercial, já deficitária no período do “milagre”, passou a ter elevados saldos negativos, em função dos gastos com importação de combustíveis e matérias-primas. As novas circunstâncias levaram à modificação da estratégia de desenvolvimento, com uma ênfase na expansão do setor produtor de bens de capital (Departamento I) e, diante da limitada liquidez internacional, com amplo aporte financeiro estatal para a produção doméstica de itens até então importados, como produtos siderúrgicos, metais não ferrosos (sobretudo alumínio), papel e celulose, químicos, petroquímicos e fertilizantes. O plano visava preencher as lacunas da pirâmide industrial brasileira e substituir os combustíveis fósseis por outras fontes de energia – como álcool, energia hidrelétrica e nuclear –, além de investir na busca e exploração de petróleo em alto-mar. (OLIVEIRA, 1977, 76-113; CASTRO, 1985, 13-95)

Antes de abordar a política do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), é necessário analisar a nova composição do bloco de poder. No período 1974-1977, houve uma reconfi-

guração do grupo dirigente em relação ao período logo anterior, com ascensão de novas frações de classe e relativo afastamento de outras. Para a implementação desse projeto, os empresários do setor de bens de produção foram politicamente reposicionados e passaram a ter incentivos estatais, gozando de farto crédito no BNDE e apoio ao crescimento da produção. Houve também uma ascensão de novos empresários de áreas mais periféricas da indústria brasileira, em detrimento da burguesia industrial paulista. Assim, o ministério de Geisel contou com poucos representantes da indústria de São Paulo, enquanto tiveram mais poder grupos alternativos da classe dominante. A retirada de funções do Ministério da Fazenda indicava um recuo em relação à centralização havida na pasta no período Delfim, e a nova posição obtida pelo Ministério do Planejamento era representativa do poder desses grupos empresariais não paulistas. (GASPARI, 2003, 27-305)<sup>19</sup>

No que concerne aos empreiteiros, houve certo contentamento com o plano,<sup>20</sup> cuja implementação, no entanto, levou a um rearranjo de forças regionais no mercado de obras públicas. As firmas paulistas tiveram um ambiente menos positivo do que o experimentado no período Médici e, ao final do governo Geisel, a Camargo Corrêa deixou pela primeira vez de constar como a empreiteira com maior faturamento do país. (Revista O Empreiteiro, 08/1974) Por outro lado, a baiana Odebrecht - empresa próxima de Geisel desde que esse presidiu a Petrobras - ganhou espaço, assim como as mineiras Andrade Gutierrez e Mendes Júnior, sendo que essa última integraria o esforço governamental de substituição de importações ao implantar a Siderúrgica Mendes Júnior em Juiz de Fora. Esse quadro começou a se desenhar no início do governo e ganhou força em 1977, quando o representante do empresaria-

<sup>19</sup> Segundo o próprio presidente, “Veloso, entretanto, tinha uma posição preponderante [...]”. In: D’ARAÚJO; CASTRO, (1997, 298).

<sup>20</sup> Representativo disso é a visão positiva feita pelo empreiteiro Murillo Mendes em MENDES; ATTUCH, (2004, 74-95).

do industrial paulista Severo Gomes deu lugar ao banqueiro baiano e ex-diretor da Odebrecht, Ângelo Calmon de Sá, no Ministério de Indústria e Comércio (MIC). Havia certo descontentamento de setores do empresariado, em particular o paulista, com algumas políticas do período, sendo sintoma dessa insatisfação a frase do presidente da Light, Antonio Gallotti: “O governo passado torturava pessoas físicas, o atual tortura pessoas jurídicas”. (GASPARI, 2004, 45-66)

A estratégia de 74, o II PND, propunha manter altas taxas de crescimento econômico através de investimentos estatais na economia, com epicentro na expansão da produção de bens de capital, cuja capacidade instalada deveria substituir a importação de insumos industriais. (MENDONÇA, 1985, 69-100) Amplos projetos foram formulados para cada área específica do plano, que previa obras como plantas siderúrgicas, plataformas de petróleo, oleodutos, pólos petroquímicos, obras de telecomunicações, mais usinas hidrelétricas e termonucleares e projetos de mineração. O propósito de equilibrar o balanço de pagamentos passava também por medidas de incentivo à exportação de produtos manufaturados e de serviços, incluindo os de engenharia. Essas novas obras – usinas siderúrgicas, nucleares, hidrelétricas e projetos de petróleo – não eram área de atuação de pequenas e médias empresas, e a realização de projetos fora do país tampouco era uma franca possibilidade para pequenas companhias. Por essa razão, a política geral do governo Geisel se voltava para as atividades das grandes empreiteiras de obras públicas, que em função de seu potencial de capital, técnico e político, ganharam a possibilidade de tocar os projetos do II PND, em detrimento das pequenas e médias empresas. Nesse sentido, o diretor-presidente da mediana empresa carioca Esusa, Hermano Cezar Jordão Freire, afirmou que o governo Geisel privilegiava sistemática-

mente as grandes empresas. (FERRAZ Filho, 1981, 31-109)

As políticas setoriais tiveram reorientação de suas prioridades, em conformidade com as metas do II PND. No setor de transportes, houve mudança da prioridade à construção rodoviária para a implementação de ferrovias. Recursos do imposto sobre combustíveis foram retirados do DNER e repassados para o Departamento Nacional de Estradas de Ferro (DNEF), para a Rede Ferroviária Federal (RFF) e sua subsidiária específica responsável por obras, a Engefer. Atendendo ao projeto siderúrgico, foi formulado um ambicioso projeto, a Ferrovia do Aço, e proposta a ligação entre Rio e São Paulo por trem de alta velocidade. A política para rodovias foi esvaziada, e projetos do governo anterior, como a Perimetral Norte, foram interrompidos e outros retidos em sua expansão, como a Transamazônica, sendo que o foco no setor passou a ser a conservação de estradas existentes. (Revista O Empreiteiro, 10/1974)

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



demanda às empresas de engenharia, com obras como a preparação de regiões mineradoras, ferrovias de escoamento, plantas industriais de processamento do minério, dentre outros empreendimentos. (Revista O Empreiteiro, 10/1974; JOBIM; PROCHNIK, 1984; 1-57)

No setor de aço, as empreiteiras tinham obras a realizar com a expansão prevista no plano siderúrgico montado pelo MIC (Ministério da Indústria e Comércio), com a CSN-2 e a construção das novas usinas de Itaqui, Tubarão, Açominas e Siderúrgica Mendes Júnior. (Revista O Empreiteiro, 11/1977)

Por fim, houve reorientação nas políticas do Ministério do Interior, com o Planasa-II, que previa metas mais ambiciosas de abastecimento e tratamento de água e esgoto nas grandes cidades, incluindo projetos de engenharia de grande porte e aumento dos gastos. Já o BNH voltava a assinalar a construção de casas populares como foco, elevando a quantidade de habitações financiadas de 97 mil em 1974 para 339 mil em 1978, bem como implementando infraestrutura urbana, o que incluía saneamento e transporte público de massa. (JORGE, 1987, 72-111)

Como se vê, a política do II PND respondia adequadamente aos anseios e à nova capacidade de uma estreita porção de empreiteiros, que concentravam os principais serviços do plano. Desde seu princípio, o projeto governamental causou reação negativa entre pequenas e médias empresas e certa desconfiança dos principais construtores paulistas, descontentes com a emergência de empresários da periferia para a fina nata da construção pesada nacional. Porém, com os seguidos cortes e o abandono parcial do projeto, o descontentamento entre os empreiteiros ganhou força. Os anos de 1976, 1977 e 1978 foram marcados por cortes cumulativos nas verbas endereçadas às estatais e às obras públicas, o

que vinha acompanhado de alta nos preços, gerando reclamações dos empreiteiros em relação às tabelas de valores a serem pagos pelos serviços prestados. Diante das queixas, foi criado em 1976 pelo IBGE o Índice de Construção Civil (ICC), novo instrumento para cálculo dos preços que media as variações nos custos de materiais, equipamentos e mão de obra específicas para a indústria da construção e que servia para reajustar os valores pagos aos empreiteiros. (Revista O Empreiteiro, 11/1976)

Um momento de fratura no governo Geisel foi a queda de Severo Gomes, em 1977. Justificada pelo presidente em função de suas manifestações em uma festa reservada, a demissão do ministro – independentemente dos motivos que a desencadearam – levou à organização de uma oposição empresarial ao governo, reunida em torno de Severo e outras figuras da burguesia paulista. Esses empresários já demonstravam antes sua insatisfação em função de certas medidas governamentais, como a ampliação das atividades das estatais em detrimento das companhias privadas. Porém, com a queda do ministro de Indústria e Comércio e com a decisão de Severo de fazer oposição ao governo e ao regime, conformou-se um grupo não só crítico, mas também oposto à ditadura. Começava ali o rompimento do pacto que dava o suporte empresarial ao regime civil-militar e que foi desfeito amplamente na passagem da década de 1970 para a década de 1980, o que, condicionada pela crise econômica vigente, pôs o país em uma ampla crise de hegemonia. Em meio a essa crise, em um quadro de desentendimento entre os empresários das diferentes regiões e setores, foi formulado um novo projeto hegemônico, que só viria a ser claramente implementado nos anos 90. Diante do avanço das estatais na economia, o presidente do BNDE, Marcos Vianna, montou sigilosamente um projeto de privatização das empresas pú-

blicas, com sua transferência para os principais grupos nacionais do ramo bancário (Bradesco, Itaú, Unibanco e Bozzano), minerador (Antunes e Ermírio Moraes), industrial (Ultra, Klabin, Villares e Matarazzo) e as principais empreiteiras do país (Camargo Corrêa, Odebrecht e Mendes Júnior). (GASPARI, 2004,333-351)

Entre os empreiteiros, começaram a ficar visíveis no período Geisel não só as críticas das entidades de pequenos e médios empresários, mas também de grandes construtores, como Sebastião Camargo, que reclamou do aperto financeiro a Reis Velloso em 1975. (GASPARI, 2004, 53) Vieram conflitos mesmo no seio das barragem, como na ação na justiça entre Odebrecht e Mendes Júnior pelas obras da barragem de Pedra do Cavalo, na Bahia. Apesar do clima belicoso, a manutenção das maiores obras do regime – como Itaipu, as da Petrobras e as usinas de Angra – garantiu as atividades e o poder para as maiores empreiteiras do país.

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

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

O ano de 1979, mais do que o de 1973, marcou um momento agudo da crise econômica brasileira e o caráter insustentável daquele modelo de desenvolvimento. Com a nova elevação dos preços do petróleo no mercado internacional e o aumento das taxas básicas de juros norte-americanas, as condições das contas públicas brasileiras se deterioraram profundamente. O que Maria da Conceição Tavares chamou de retomada ou reafirmação da hegemonia internacional norte-americana foi, para o Brasil e outras economias latino-americanas, igualmente

endividadas e dependentes, um enquadramento do seu modelo de desenvolvimento, com forte pressão para implantação de políticas recessivas. Enquanto as condições de rolamento da dívida pública se tornavam mais desfavoráveis, a recessão internacional resultante da medida do titular do Federal Reserve rebaixou os preços das mercadorias primárias brasileiras no mercado internacional, dificultando a formação de divisas para pagamento dos débitos externos. (TAVARES, 1997, 27-53;55-86)

Essas novas condições do sistema internacional reforçaram a crise econômica e política no Brasil, tornando a transição política um processo de crise aberta de hegemonia e falta de consenso entre as frações burguesas, com decomposição do pacto político e inexistência de um projeto capaz de se fazer prevalecer claramente sobre os outros. Apesar da ascensão dos capitais bancários e financeiros desde 1974-1977 e uma certa manutenção do poder dos grandes grupos industriais fortalecidos na ditadura, não ocorreu nesse período a composição de um novo pacto político, sendo que a crise teve como expressão uma instabilidade nos principais cargos no aparelho de Estado e redundou em idas e vindas na política econômica, apesar da manutenção das linhas gerais do processo de transição política para o regime democrático representativo. Uma das maiores expressões dessa instabilidade foi a sucessão de planos econômicos, sendo que o exato período de crise de hegemonia corresponde à chamada “era dos planos”. Assim, entre 1979 e 1993, houve um total de oito planos de estabilização, quatro moedas, 11 diferentes índices de inflação, cinco congelamentos de preços, 14 políticas salariais, 18 mudanças de regras cambiais, 54 modificações nas regras de controle de preços, 21 propostas de negociação da dívida externa e 19 decretos de austeridade fiscal (ANDRADE, 1999, 5-29). Somente com o Pla-

no Real e o consenso criado entre as diferentes frações burguesas em torno da pauta neoliberal, um projeto passou a prevalecer e pode-se falar de dominação hegemônica no Brasil, a partir de 1994-1995. (OLIVEIRA, 1998, 9-16)<sup>21</sup>

Apesar de os mais visíveis elementos de crise estarem no governo Sarney, o período Figueiredo também foi profícuo em mudanças ministeriais, planos econômicos, além de avanços e recuos nas políticas públicas. Em um primeiro momento, o banqueiro Mário Henrique Simonsen propôs o III PND, baseado na austeridade fiscal e na “verdade orçamentária”, com foco no combate à inflação. Sua queda correspondeu à retomada das políticas de desenvolvimento capitaneadas por Delfim.<sup>22</sup> Com o acordo com o FMI, no fim de 1982, foram estipuladas políticas recessivas, seguidas por atenuantes, a partir de 1984. Apesar dessas idas e vindas nas políticas estatais, é notável no período uma certa tendência de ascensão dos grupos ligados à atividade bancária e creditícia, com a política que a eles correspondia. Medidas como a liberação dos juros e a elevação das taxas pagas aos banqueiros deram o tom da sua emergência social. Acerca do quadro de então, o ministro Marcus Vinícius Pratini de Moraes afirmou em 1984: “Estamos transferindo renda da indústria para os bancos”. (Informe Sinicon, 29/05/1984)

As políticas do período tiveram em geral efeito negativo sobre as atividades das empreiteiras, com redução dos recursos disponíveis para obras e concentração dos esforços estatais no cumprimento dos compromissos internacionais. As estatais tiveram seus orçamentos limitados e sua expansão estancada, reduzindo as demandas para as empresas que lhes prestavam serviços. A elevação dos depósitos bancários compulsórios,

em decorrência do acordo com o FMI, implicou críticas dos construtores da Ademi (Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário), que viam na medida uma diminuição do crédito para obras e encarecimento dos empréstimos. (Revista O Empreiteiro, 10/1982) Além disso, Wilson Quintella relata “chás de cadeira” de até 10 horas na antessala de ministros nesse período, o que é representativo do recuo do poder de tais empresários. (QUINTELLA, 2008, 15-24)

Desde o início do governo, foi anunciado que o foco das políticas estaria na agricultura, visando à exportação de alimentos e matérias-primas, de modo a recuperar as contas externas do país. Os corredores de exportação tiveram seus orçamentos mantidos, ao contrário de outros empreendimentos. Algumas obras eram apresentadas aos empreiteiros como necessárias para implantação dessas medidas, como silos, rodovias e ferrovias de escoamento, portos e sistemas de irrigação, mas o conjunto de trabalhos demandados não atendia ao capital fixo acumulado pelos construtores nos anos 70. O que muitos empreiteiros fizeram foi investir no ramo agropecuário, de modo a absorver os benefícios governamentais concedidos para o setor. (Revista O empreiteiro, 01 e 07/ 1979)

Os grandes projetos de engenharia da ditadura passaram a ser criticados até mesmo por ministros e agentes do aparelho de Estado. Editorial da revista O Empreiteiro afirmava: “O povo está na rua exigindo os seus direitos. Se tivermos dinheiro, devemos aplicar em transporte de massa, saneamento básico e habitação popular. Não em elefantes brancos”. (Revista O Empreiteiro, 04/1980) Nessa mesma linha, o último ministro dos Transportes do governo Figueiredo criticava o que chamava de obras faraônicas de períodos anteriores. (Informe Sinicon, 20/08/1984)

<sup>21</sup>Para uma análise do posicionamento do empresariado na abertura política, ver: CRUZ (1995, 205-279).

<sup>22</sup> Geisel afirma que Delfim na Seplan “tomou conta”. (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, 434).

No novo arranjo dos ministérios, a pasta do Interior ganhava força e a dos Transportes ficava esvaziada pelo direcionamento de seus recursos para outras áreas. Segundo o ministro Eli-seu Resende, a prioridade continuava sendo as ferrovias, apesar de ele ser um notório defensor das rodovias. A ferrovia do Aço teve suas obras ora interrompidas, ora retomadas, sem continuidade dos serviços e com conclusão parcial apenas no final do governo Sarney.<sup>23</sup>

Um marco evidente da perda de poder dos empreiteiros rodoviários diante da ascensão de outras frações da classe dominante e da emergência de novas prioridades nas políticas estatais foi o desvio de recursos da área de transportes, conforme vemos na Tabela 1:

**Tabela 1 – Recursos do Imposto sobre Combustíveis (IULCLG) destinados ao DNER:**

| Norma estatal:                  | Porcentagem reservada ao DNER: |
|---------------------------------|--------------------------------|
| Decreto-lei 8463, de 27/12/1945 | 40%                            |
| Lei 302, de 13/07/1948          | 40%                            |
| Lei 2004, de 03/10/1953         | 30%                            |
| Lei 2975, de 27/11/1956         | 30%                            |
| Lei 4452, de 05/11/1964         | 34,176%                        |
| Decreto-lei 61, de 21/11/1966   | 29,2608%                       |
| Decreto-lei 208, de 27/02/1967  | 43,8912%                       |
| Decreto-lei 343, de 25/04/1967  | 37,92%                         |
| Decreto-lei 555, de 25/04/1969  | 37,92%                         |
| Decreto-lei 1091, de 12/03/1970 | 37,92%                         |
| Decreto-lei 1279, de 05/07/1973 | 37,92%                         |
| Lei 6093, de 29/08/1974         | 34,128%                        |
| Decreto-lei 1420, de 09/10/1975 | 22,752%                        |
| Decreto-lei 1511, de 28/12/1976 | 18,96%                         |
| Decreto-lei 1691, de 02/08/1979 | 15,168%                        |
| Decreto-lei 1754, de 31/12/1979 | 11,376%                        |
| Decreto-lei 1859, de 17/02/1981 | 0%                             |

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

<sup>23</sup> Ver números da Revista O Empreiteiro. Edições 108, 110, 115, 118, 129, 136, 137, 139, 140, 141, 145, 156, 179, 190 e 192.

O imposto sobre combustíveis foi criado em 1945, com a Lei Joppert, e sua arrecadação era depositada no Fundo Rodoviário Nacional (FRN) e usada pelo DNER para a construção e manutenção de rodovias. Parte dos recursos do imposto historicamente foi desviada para os projetos estatais da Petrobras, do Plano Aeroviário Nacional (PAN), da Rede Ferroviária Federal (RFF), do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Conselho Nacional de Energia Nuclear (Cnen). No período do “milagre”, o DNER retomou fôlego nos recursos auferidos com o imposto, impulsionando a construção rodoviária. Já no governo Geisel, os recursos direcionados ao DNER caíram paulatinamente, indo dos 37,92% indexados para a autarquia no início de 1974 até 18,96%, no fim desse governo. No governo Figueiredo, o DNER perdeu todos os recursos vinculados na arrecadação tributária a que tinha direito, sendo esses desviados também de outros órgãos e direcionados para o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND). O Fundo geria receitas a serem alocadas em qualquer área governamental, conforme decisão tomada pelo Executivo. No caso, boa parte desses recursos foi direcionada para pagamento da dívida pública, em detrimento dos investimentos. (Informe Sinicon, 21/05/1984) Assim, as receitas não vinculadas do imposto se elevaram no compasso das perdas do DNER, conforme se vê na tabela 2:

**Tabela 2 – Recursos do Imposto sobre Combustíveis (IULCLG) não-vinculados:**

| Norma estatal:                  | Porcentagem não-vinculada: |
|---------------------------------|----------------------------|
| Decreto-lei 1691, de 02/08/1979 | 0%                         |
| Decreto-lei 1754, de 31/12/1979 | 26%                        |
| Decreto-lei 1859, de 17/02/1981 | 55%                        |

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

Trajetória semelhante ao do IULCLG se deu com a TRU:

**Tabela 3 – Recursos da Taxa Rodoviária Única (TRU) destinados ao DNER:**

| Norma estatal:                  | Porcentagem reservada ao DNER: |
|---------------------------------|--------------------------------|
| Decreto-lei 8463, de 27/12/1945 | 40%                            |
| Lei 6261, de 14/11/1975         | 26%                            |
| Decreto-lei 1754, de 31/12/1979 | 8,5%                           |
| Decreto-lei 1859, de 17/02/1981 | 0%                             |

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

Os recursos eram direcionados para as receitas não vinculadas, que atendiam ao pagamento dos débitos governamentais e também aos projetos prioritários do governo, como a construção da usina de Itaipu e as obras da Petrobras. Enfim, recursos eram drenados do DNER – que empregava pequenas, médias e grandes empreiteiras – para atender os débitos públicos e grandes projetos de engenharia, ou melhor, atendendo aos credores estrangeiros e nacionais, além dos grandes empreiteiros, que tocavam as poucas obras que mantinham razoavelmente seu cronograma. A derrubada da centralização dos recursos no FND foi uma das principais demandas do Sinicon (Sindicato Nacional da Construção Pesada) nos períodos Figueiredo e Sarney. (Informe Sinicon, 14/05/1984)

Na área de energia, o MME congelou projetos e manteve outros. Enquanto não se iniciavam novas usinas, os recursos eram encaminhados praticamente sem cortes para a construção das usinas de Itaipu, Tucuruí e Angra, atendendo às grandes empreiteiras envolvidas nesses projetos. Na transição para o período Sarney, regiões do país tiveram racionamento de energia e “apagões”, não em virtude apenas da falta de fontes geradoras de eletricidade, mas em função de os investimentos na ditadura terem se dado primordialmente na geração de energia, em detrimento da transmissão e distribuição. (Revista O Empreiteiro, 10/1985; MENDES; ATTUCH, 2004, 298) Tratava-se de outra distorção criada pelo poder das empreiteiras, e de outros interes-

ses, junto às estatais de energia elétrica, já que as grandes construtoras viam maiores possibilidades de serviços e lucros na montagem de grandes centrais geradoras de energia do que nas linhas de transmissão.

Na área de energia, a Petrobras tinha um regime especial dentro da Secretaria Especial de Controle das Estatais (Sest), novo órgão criado pelo governo Figueiredo que previa a interrupção da expansão das companhias estatais e o controle de seus gastos. Os amplos investimentos da empresa pública de petróleo nesse momento ativavam firmas de engenharia de alta capacidade técnica que lhe prestavam serviços e que consolidaram um reduzido grupo de construtoras capacitadas para serviços no setor. (Revista O Empreiteiro, 10/1983)

Consoante o processo de abertura e confronto eleitoral com as forças de oposição, o governo federal reforçou os gastos em obras de saneamento e habitação reunidos no Ministério do Interior. Para essa função, Figueiredo nomeou Andreazza, que conduziu um extenso programa de obras, principalmente no Nordeste e em algumas favelas de grandes cidades, como foi o caso do Promorar (Programa para Erradicação da Sub-Habitação) na comunidade da Maré, no Rio de Janeiro, e na de Alagados, em Salvador. Na construção habitacional, a proposta de construção de 6 milhões de unidades habitacionais, um milhão por ano, no governo não foi alcançada, mas levou a uma extensa criação de moradias populares. Posteriormente, o presidente Luís Inácio da Silva afirmou: “A história a gente não pode negar. Foi no governo (João) Figueiredo o ano em que se construíram mais casas no Brasil”. (Jornal O Globo, 30/12/2009) Apesar do alto número de casas construídas, a priorização da quantidade em detrimento da qualidade resul-

tou em unidades habitacionais precárias. O projeto de construção industrializada, voltado para o barateamento da obra, levou muitos empreiteiros para o empreendimento. Já no final do governo Figueiredo, o novo presidente do BNH foi acusado de defender mais os agentes financeiros do que os construtores. (Revista O Empreiteiro, 03/1984)

### **Conclusão - o poder dos empreiteiros sobre as políticas públicas, ontem e hoje:**

O que vimos durante a ditadura foi um regime que, sem perder o seu caráter empresarial-militar, teve rearranjos no bloco de poder de período a período e de governo a governo, apesar da manutenção de certos elementos básicos inerentes ao pacto político, como a repressão aos movimentos dos trabalhadores e suporte ao processo de acumulação capitalista. Condicionadas pelas modificações na economia capitalista internacional e na capacidade interna das contas públicas, essas nuances no arranjo de forças levaram a modificações nas políticas públicas durante o regime. Os empreiteiros não estiveram à margem desse processo e suas frações e grupos participaram de diferentes formas e em distintas medidas nos grupos dirigentes em cada momento. De modo geral, no entanto, os empreiteiros de obras públicas conseguiram desenvolver amplamente suas formas de organização ao longo do regime, o que, associado à limitação imposta às formas de participação popular, potencializou a força desses empresários junto ao aparelho estatal e às políticas estatais. Com esse poder junto à sociedade política, os empreiteiros obtiveram políticas altamente favoráveis ao longo do regime, fazendo com que tais empresários chegassem ao final da ditadura ainda maiores e mais poderosos do que antes de 1964, legando a eles um papel fundamental no arranjo de forças durante a transição política e no novo regime inaugurado

em 1988. Representativa disso é a frase do ministro da Saúde Adib Jatene, proferida em 1992, a respeito de questões políticas então presentes: “Quem faz o Orçamento da República são as empreiteiras.” (JATENE, 2010)

## Bibliografia

ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; DAIN, Sulamis; ZONINSEIN, Jonas. Indústria de Construção e Política Econômica Brasileira do Pós-Guerra: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1982.

ALMEIDA, Márcio Wahlers de. Estado e Energia Elétrica em São Paulo: CESP, um estudo de caso. Dissertação de Mestrado em Economia e Planejamento Econômico. Campinas: Unicamp, 1980.

ANDRADE, Eli Gurgel. O (Des)equilíbrio da Previdência Social Brasileira, 1945-1997: componentes econômico, demográfico e institucional. Tese de doutoramento em Demografia. Belo Horizonte: CEDEPLAR / FACE / UFMG, 1999.

CACHAPUZ, Paulo Brandi de Barros (org.). Panorama do Setor de Energia Elétrica no Brasil. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade, 2006.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Campinas: Unicamp, 1993.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. “Estranhas Catedrais”: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Eduff, no prelo.

CASTRO, Antonio Barros de. “Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984”. In: IDEM; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CHAVES, Marilena. Indústria da Construção no Brasil: desenvolvimento, estrutura e dinâmica. Dissertação de Mestrado em Economia Industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985.

CLUBE de Engenharia. Luta pela Engenharia Brasileira. Rio de Janeiro: Engenharia, 1967.

CORRÊA, Maria Letícia. “A participação dos técnicos na ‘conquista do Estado’: historiografia e proposta de estudo de caso”. In: MENDONÇA, Sonia Regina de (org.). Estado e Historiografia no Brasil. Niterói: EdUFF / Faperj, 2006.

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

CRUZ, Sebastião Velasco e. Empresariado e Estado na Transição Brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977). Campinas / São Paulo: EdUnicamp / Fapesp, 1995.

D’ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). Ernesto Geisel. 4ª ed. Rio de Janeiro: EdFGV, 1997.

Decreto nº 64.345 de 10 de abril de 1969 apud CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. Estado e

Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Campinas: Unicamp, 1993.

DREIFUSS, René Armand. 1964: a conquista do Estado. Petrópolis: Vozes, 1981.

EVANS, Peter. A Tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1980 [1979].

FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira. Dissertação de mestrado em Economia. Campinas: Unicamp, 1981.

FERREIRA, Carlos Ernesto. A Construção Civil e a Criação de Empregos. Rio de Janeiro: EdFGV, 1976.

FONSECA, Selva Guimarães. Caminhos da História Ensinada. Campinas: Papyrus, 1993

FONTES, Virgínia. Rupturas e Continuidades na Política Habitacional Brasileira, 1920-79. Dissertação de mestrado em História. Niterói: UFF, 1986.

FUNDAÇÃO João Pinheiro. Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984. vol. 2.

GASPARI, Elio. A Ditadura Escancarada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

\_\_\_\_\_. A Ditadura Derrotada. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

\_\_\_\_\_. A Ditadura Encurralada. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

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

IANNI, Octavio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986 [1971].

Informe Sinicon. Edição de 14 de maio de 1984, nº 12, ano I; 21 de maio de 1984, nº 13, ano I; 29 de maio de 1984, nº 14, ano I; 20 de agosto de 1984, nº 24, ano I.

JATENE, Adib. “Pronunciamento do Ministro da Saúde Adib Jatene”. Apud. ALENCASTRO, Luís Felipe. ‘A grande mudança’. In: O Estado de São Paulo. Edição de 21 de abril de 2010.

JOBIM, Antonio Jaime da Gama; PROCHNIK, Victor. O Impacto da Construção Pesada na Economia Brasileira. Texto didático nº 26, out/1984. Rio de Janeiro: FEA-UFRJ, 1984.

JORGE, Wilson Edson. A Política Nacional de Saneamento Pós-64. Tese de doutoramento em



Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: USP, 1987.

Jornal O Globo. Edição de 30 de dezembro de 2009. Coluna de Ilmar Franco.

LEMOS, Renato. “Contrarrevolução e ditadura no Brasil: elementos para uma periodização do processo político brasileiro pós-64”. In: VI Congrès du CEISAL. Toulouse: 2010.

LESSA, Carlos. Quinze Anos de Política Econômica. 4ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1983 [1973].

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer (org.). Rio de Janeiro Operário: natureza do Estado, a conjuntura econômica, condições de vida e consciência de classe, 1930-1970. Rio de Janeiro: Access, 1992.

MAESTRI, Mário. “Submissão e autonomia: apontamentos sobre a gênese, formação e crise do Estado nacional no Brasil”. In: MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e Economia no Brasil: Opções de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Graal, 1985 p. 99-134.

MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. Acumulação Monopolista e Crises no Brasil. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 [1980].

MARTINS, Carlos Estevam. “Brasil-Estados Unidos: dos anos 60 aos 70”. In: Cadernos Cebrap. Nº 9. São Paulo: Cebrap, 1972.

MARTINS Filho, João Roberto. O Palácio e a Caserna: a dinâmica militar das crises políticas na ditadura (1964-1969). São Carlos, SP: EdUFSCar, 1995.

MENDES, Murillo Valle; ATTUCH, Leonardo. Quebra de Contrato: o pesadelo dos brasileiros. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

OLIVEIRA, Francisco de. Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. A Crítica da Razão Dualista. São Paulo: Boitempo, 2003 [1972].

\_\_\_\_\_. “Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil, 1950-1976”. In: A Economia da Dependência Imperfeita. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

PAULA, Dilma Andrade de. Fim de Linha: a extinção de ramais da estrada de ferro Leopoldina, 1955-1974. Tese de doutoramento em História. Niterói: UFF, 2000.

PRADO, Lafayette Salviano. Transportes e Corrupção: um desafio à cidadania. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. “O “milagre” brasileiro: crescimento acelera-

do, integração internacional e concentração de renda (1967-1973)". In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (org.). O Brasil Republicano. Vol. 4 – O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

QUINTELLA, Wilson. Memórias do Brasil Grande: a história das maiores obras do país dos homens que as fizeram. São Paulo: Saraiva / Vigília, 2008.

Revista O Empreiteiro. Edição de março de 1968, nº 2; junho de 1968, nº 5; 1969, nº 14 e de abril de 1971, junho de 1969, nº 17; maio de 1971, nº 40; agosto de 1972, nº 55; junho de 1973, nº 65; novembro de 1969, nº 22; outubro de 1973; agosto de 1974, nº 79; outubro de 1974, nº 81; novembro de 1976, nº 106; novembro de 1977, nº 118; janeiro e julho de 1979, nºs 132 e 138; abril de 1980, nº 147; outubro de 1982, nº 179; outubro de 1983, nº 191; março de 1984, nº 196.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. A Aliança para o Progresso e as Relações Brasil-Estados Unidos. Tese de doutoramento em Ciência Política. Campinas: Unicamp, 2006.

ROSA, Luiz Pinguelli; SIGAUD, Lygia; MIELNIK, Otávio (org.). Impactos de Grandes Projetos Hidrelétricos e Nucleares: aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais. São Paulo: Marco Zero, 1988.

ROTSTEIN, Jaime. Em Defesa da Engenharia Brasileira. Rio de Janeiro: Engenharia, 1966.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. "A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização, 1964-1984". In: LINHARES, Maria Yedda Leite (org.). História Geral do Brasil. 9ª ed. atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1990].

SINGER, Paul Israel. A Crise do "Milagre": interpretação crítica da economia brasileira. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978 [1977].

SICEPOT-MG. Rumo ao Futuro: a construção pesada e o desenvolvimento de Minas. Belo Horizonte: Sicepot-MG, 2005.

STEPAN, Alfred. Os Militares na Política: as mudanças de padrões na vida brasileira. Rio de Janeiro: Artenova, 1975 [1971].

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, J. Carlos de. O Grande Salto para o Caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

\_\_\_\_\_. "A retomada da hegemonia norte-americana"; TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. "Pós-escrito 1977: a reafirmação da hegemonia norte-americana". In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (org.). Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Coleção Zero à Esquerda. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 27-53; 55-86.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A Administração do "Milagre": o Conselho Monetário Nacional, 1964-1974. Petrópolis: Vozes, 1987.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimentismo e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: EdUFRGS, 1998.

VIZENTINI, Paulo G. F. “A ditadura foi ‘entreguista’? Política externa e desenvolvimento no regime militar brasileiro”. In: Estudos de História. Vol. 8, nº 1. São Paulo: Unesp, 2001.

