

O OVO DA SERPENTE:

a ditadura civil-militar e o capital monopolista brasileiro – o caso das empreiteiras

PEDRO HENRIQUE PEDREIRA CAMPOS*

RESUMO

O ensaio pretende analisar o processo de consolidação dos conglomerados nacionais da construção pesada no final da ditadura civil-militar brasileira. Nesse período, houve a concentração das atividades do setor em algumas grandes empresas, bem como uma tendência à diversificação das áreas de atuação dessas companhias. Lançando mão de um aparato teórico-conceitual marxiano, entende-se esse duplo movimento como uma centralização de capitais e também como busca de ramos econômicos com maiores taxas de lucro, devido à redução das margens de ganho no setor, em função da estabilização e diminuição dos investimentos governamentais em obras públicas. Concluímos que vários dos grandes grupos que predominam atualmente na economia brasileira têm origem no período da ditadura e se projetaram a partir das políticas estatais impostas então.

Palavras-chave: empreiteiras; ditadura civil-militar; construção pesada.

ABSTRACT

This essay intends to analyze the process of consolidation of the heavy construction companies in the final of Brazilian civil-military dictatorship. In this period, there was a concentration of activities of the sector in a few powerful enterprises, as well as a tendency of diversification of areas of action of those companies. Throwing hand of a Marxian theoretical-conceptual apparatus, we understand this double movement as a centralization of capitals and also as a search of economical branches with larger profit rates, due to the reduction of the earning margins in the section, caused by the stabilization and decrease of the government investments in public works. We conclude that several of the great groups that predomine actually in th Brazilian economy have origin in the period of the dictatorship and got projection in base of the state policts imposed then.

Keywords: contractors, civil-military dictatorship, heavy construction

* Professor do Departamento de História e Relações Internacionais da UFRRJ e doutor em História pela UFF.

Fm entrevista concedida em 2010 ao periódico *Correio da Cidadania*, o engenheiro Ildo Sauer afirmou que um dos legados do governo Lula foi a consolidação de grandes conglomerados econômicos nacionais, como o grupo Votorantim e seus investimentos na área de bens de produção, em especial papel; o Odebrecht-Braskem e suas inversões em petroquímica; o Andrade Gutierrez-BrOi, com sua atuação em telecomunicações; o Camargo Corrêa e sua ramificação na distribuição de energia elétrica; o grupo empresarial de Eike Batista e suas atividades no ramo do petróleo, dentre outros¹. Sem negar o novo grau de conglomeração e diversificação dessas corporações no período 2003-2010, pretendemos mostrar com este ensaio que a consolidação dos grupos econômicos liderados pelas empresas de engenharia data do final da ditadura civil-militar, quando as principais empreiteiras do país conformaram um oligopólio no setor da construção pesada² e realizaram um processo de ramificação empresarial, em paralelo ao início das suas atividades no exterior.

O desenvolvimento do setor da construção pesada ao longo da ditadura:

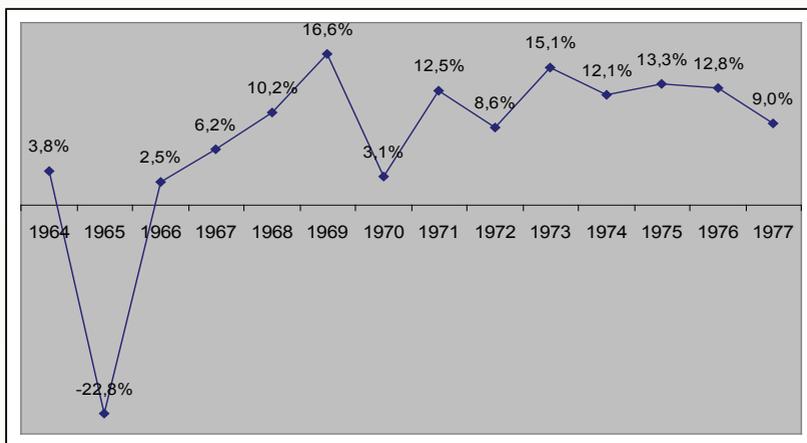
Se foi durante o período Kubitschek que as empresas brasileiras de construção pesada conseguiram atingir um patamar nacional, realizando obras em diversas regiões do país e consolidando o setor como um dos mais poderosos da indústria brasileira, foi ao longo da ditadura civil-militar, entre 1964 e 1988, que as companhias do setor se converteram em grupos monopolistas, líderes de conglomerados econômicos de atuação em todo o território e em vários países do mundo. Beneficiadas pelas políticas de proteção e incentivo estatal, as empreiteiras brasileiras se firmaram durante a ditadura como alguns dos grupos privados nacionais mais poderosos da economia brasileira. Posteriormente, elas se postularam como agentes do grande negócio dos anos 90, as privatizações, o que reforçou seu caráter de conglomerados monopolistas de projeção nacional e internacional.

Apesar desse caráter geral da indústria de construção ao longo do período ditatorial, houve diversas fases no regime, com períodos mais ou menos positivos para as atividades das empresas do setor. O período Castello, por exemplo, não foi bem visto pelas empreiteiras, dada sua política de revisão em contratos e suspensão de obras. Foram interrompidos os empreendimentos do período Jango, que davam continuidade aos projetos do Plano de Metas e traziam novos programas no DNER e na Sudene. A Cemig, as estatais elétricas paulistas e os estados que recebiam recursos norte-americanos do Fundo do Trigo também contribuíram para a intensa demanda sentida pelas construtoras entre 1963 e 1964, após período de refluxo entre 1961 e 1962.

1 SAUER, Ildo. Entrevista. In: *Correio da Cidadania*. Edição de novembro de 2010.

2 A indústria da construção pesada corresponde ao setor da construção civil responsável pelas obras de infra-estrutura, como rodovias, ferrovias, barragens, hidrelétricas e outras usinas de energia, portos, aeroportos etc.

Gráfico 1 – Variação anual do produto da indústria da construção entre 1964 e 1977:



Fonte: Fundação Getúlio Vargas apud 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. p. 1-145.

Com a chegada de Costa e Silva ao poder, em 1967, e a entrada em cena de Delfim Netto (Fazenda), Mário Andreazza (Transportes) e Eliseu Resende (DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), a nova correlação de forças dentro do aparelho de Estado deu uma guinada favorável às empreiteiras, redundando em intensa política de investimentos públicos e incentivo ao crescimento econômico, ativando em escala inédita as empresas do setor. O chamado “milagre” foi o período histórico mais favorável às atividades das construtoras brasileiras, dado o fato de que boa parte do crescimento de então era fruto de investimentos estatais em obras. Assim, a indústria de construção cresceu continuamente nos anos 1970, como se vê no gráfico 1. Foi só em 1979-1980 que houve uma primeira contração no setor, com a redução da formação bruta de capital fixo na economia³.

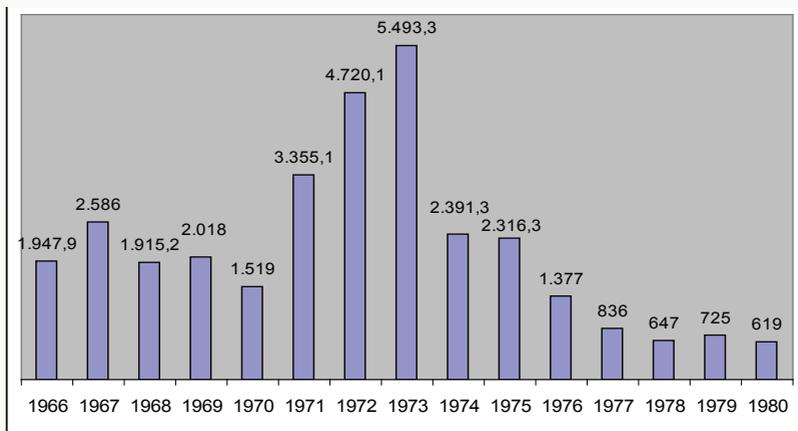
Esse avanço levou a indústria de construção a ganhar peso proporcional no PIB, indo a uma média de 5,7% do produto interno no início dos anos 80. Economistas apontam a cifra como típica de países “desenvolvidos”, nos quais a participação da indústria varia de 5 a 10% do PIB, contra os referidos países em desenvolvimento, nos quais ela giraria entre 3 e 5%⁴.

Recheadas de empréstimos internacionais, as agências do aparelho de Estado fizeram nos anos 1970 investimentos que repetiam grosso modo o modelo do Plano de Metas. No período Médici, houve amplos dispêndios na construção rodoviária e várias empreiteiras atuaram nessas obras, reforçando sua experiência no ramo, como se vê no gráfico:

3 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. p. 146-206.

4 FUNDAÇÃO João Pinheiro. *Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984. Vol. 1, p. 5.

Gráfico 2 – Implantação de rodovias no país entre 1966 e 1980, em quilômetros:



Fonte: GEIPOP *apud* ALMEIDA; DAIN; ZONINSEIN. *Indústria de... op. cit.* p. 146-206.

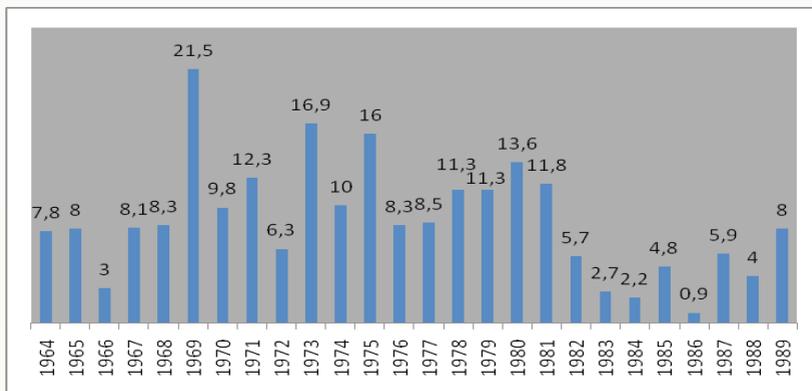
No gráfico, pode-se perceber o auge dos anos do “milagre”, quando eram construídos milhares de quilômetros de rodovias anualmente, e a decadência sofrida no setor após 1973, quando a política nacional de transportes da ditadura passou a pender de maneira cada vez mais favorável às ferrovias, em detrimento das estradas de rodagem.

O segundo elemento principal do modelo dos anos 1950, a energia, também foi objeto de amplos investimentos na década de 1970. O foco naquele momento era ainda o das hidrelétricas no Sudeste e arredores, com a ampliação do potencial gerador da Cemig (Companhia Energética de Minas Gerais); a unificação das empresas elétricas paulistas na Cesp (Companhia Energética de São Paulo) e construção das usinas nos rios Grande, Paraná, Tietê e Paranapanema; a ampliação do sistema Paulo Afonso pela Chesf (Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco), elevando a exploração energética do rio São Francisco; novas usinas de Furnas no Sudeste; além de iniciativas regionais da Copel (Companhia Paranaense de Energia) e Celg (Companhia Elétrica de Goiás). O alvo passava a ser a construção de grandes centrais com mais de 1.000 MW de potência, cujas obras correspondiam às grandes empreiteiras que as realizavam⁵. A capacidade instalada das usinas elétricas nacionais saiu de um patamar de 5.959 megawatts em 1964 para um total de 47.894 MW em 1989, com altíssimas taxas de crescimento anual, principalmente na década de 1970 (conforme se verifica no gráfico 3), e o modelo tipicamente hídrico nacional foi mantido e reforçado durante a ditadura. Assim, as usinas hidrelétricas eram responsáveis por 79,5% da capacidade instalada nacional em 1964 e por 89,9% em 1989⁶.

5 Revista O Empreiteiro. Edições nºs 1 a 71.

6 CACHAPUZ, Paulo Brandi de Barros (org.). *Panorama do Setor de Energia Elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade, 2006. p. 344. Ver também a ótima pesquisa de CORRÊA, Maria Letícia. *O Setor de Energia Elétrica e a Constituição do Estado no Brasil: o Conselho Nacional de Águas e Energia, 1939-1954*. Tese de doutorado em História. Niterói: UFF, 2003.

Gráfico 3 - Ampliação percentual anual da capacidade instalada elétrica anual brasileira:



Fonte: CACHAPUZ, Paulo Brandi de Barros (org.). *Panorama... op. cit.* p. 344

Além da continuidade desses dois pilares – postos por JK sob a alcunha de ‘energia e transporte’ e que, desde seu tempo, representavam principalmente rodovias e hidrelétricas –, novos tipos de obras se apresentaram como oportunidades para as empresas do ramo. O governo ditatorial se empenhou em grandes projetos, como os aeroportos supersônicos, portos militares e as usinas termonucleares, além dos trens metropolitanos, emissários submarinos e outros equipamentos urbanos, cuja construção demandava muitos serviços às empreiteiras⁷.

Não à toa, com o aquecimento do mercado de obras públicas no período do “milagre”, teve início a publicação da revista *O Empreiteiro* e outros periódicos similares. O ritmo das obras foi tão intenso que os materiais usados pela indústria da construção se tornaram escassos. O período foi de crise nacional na produção de aço e cimento, com um consumo superior à produção nacional. As importações levaram o governo a tomar medidas para a obtenção da auto-suficiência, o que ficou mais nítido nas metas do II PND. No tocante ao aço, antes do “milagre”, a produção nacional usava capacidade instalada adquirida no período JK, exportando o excedente, inclusive com incentivos governamentais. Em agosto de 1970, no entanto, os empreiteiros reclamavam que tinham dificuldades de encontrar aço para as obras no mercado doméstico⁸. No ano seguinte, as três maiores siderúrgicas nacionais – CSN, Usiminas e Cosipa – abriram concorrências para expandir suas unidades e, no governo Geisel, novos projetos siderúrgicos foram previstos para garantir a auto-suficiência nacional. A escassez foi vista também no asfalto, levando a prefeitura de São Paulo, em 1970, a prever mais três usinas, além das quatro já existentes na cidade, e a Guanabara inaugurou usina de asfalto em Jacarepaguá no mesmo ano⁹.

A questão era mais delicada com o outro insumo básico da indústria de construção, o cimento, cujo consumo era um dos principais termômetros das atividades no setor. Nos anos 70, o Sindicato Nacional da Indústria do Cimento (SNIC) afirmava haver produção nacional

7 Revista *O Empreiteiro*. Edições nºs 1 a 71.

8 Revista *O Empreiteiro*. Edição de agosto de 1970, nº 31.

9 Revista *O Empreiteiro*. Edições nº 26, 41 e 76.

suficiente para a demanda doméstica, sem necessidade de importação. Assinalava que a produção nacional em 1964, 5,5 milhões de toneladas, fora a 7,7 milhões em 1969, prevendo-se 11 milhões em 1970¹⁰. Posteriormente, indicou que a produção no setor aumentava dois dígitos por ano: 16% em 1972, 18% em 1973, 15% em 1974 e 14% em 1976. No entanto, os empreiteiros reclamavam do sindicato, afirmando que ele falseava números da produção e não usava toda capacidade instalada, forçando a elevação dos preços e as importações. Empreiteiras passaram a atuar no setor e temia-se em especial o período da segunda metade da década, quando as obras de Itaipu consumiriam aproximadamente 10% da produção nacional. Memorial foi preparado pelas associações da construção e encaminhado ao ministro do Planejamento, João Paulo Reis Velloso, em 1975¹¹. Este, em entrevista afirmou:

A União Soviética, mantidas as proporções devidas, mostrou nos últimos 20 anos que um bom planejamento certamente leva a resultados positivos. Em 1950, por exemplo, seu consumo *per capita* atingia a 53 kg, índice insignificante se comparado aos Estados Unidos – 251 kg. Dez anos depois, os soviéticos conseguiram aumentar esse índice para 211 kg contra 299 kg dos americanos. E, finalmente, em 1972, a URSS ultrapassou os EUA, com 451 kg a 348 kg.¹²

O ministro apontava o planejamento como meio para resolução do problema no Brasil. Na mesma entrevista, o ministro afirmou que o país figurava como 12º produtor mundial, apesar de ser a 8ª economia do mundo, e tinha um dos mais baixos consumos *per capita* do mundo, contabilizando 69,7 kg por habitante em 1965 para 142,1 kg em 1973¹³.

Diante da pressão dos empreiteiros, o governo Geisel criou um grupo de trabalho para elaborar o Plano Nacional do Cimento, voltado para obter a auto-suficiência do insumo. O plano foi lançado em agosto de 1976, sendo previstos US\$ 3 bilhões em investimentos. Apesar dos objetivos ambiciosos, não foram necessárias tantas inversões para atingir a auto-suficiência, nem os prazos tiveram que seguir rigorosamente as linhas originalmente traçadas, já que, com a crise econômica, em 1981, o Brasil deixara de ser importador para ser exportador de cimento e, ao longo da década, o consumo do produto ficou estagnado¹⁴. Mesmo assim, o SNIC de Antônio Ermírio de Moraes era ainda criticado pelos empreiteiros em meados dos anos 1980, quando estes obtiveram o direito de importar cimento¹⁵.

A crise do petróleo e a elevação dos juros internacionais estrangularam a continuidade daquele modelo do desenvolvimento com dependência externa. Sem a liquidez e as taxas de juros favoráveis pré-1973, muitas obras em curso foram interrompidas a partir da metade do governo Geisel. A Ferrovia do Aço, a Perimetral Norte e outros projetos foram totalmente

10 Revista O Empreiteiro. Edição de junho de 1970, nº 29.

11 O Empreiteiro, nºs 25, 29, 62, 70, 75, 86 e 120. Geisel também não demonstrava apreço pelos “três ou quatro produtores no país, que bem se entendem, há um oligopólio.” D'ARAÚJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. 4ª ed. Rio de Janeiro: EdFGV, 1997, p. 283.

12 Revista O Empreiteiro. Edição de abril de 1975, nº 87.

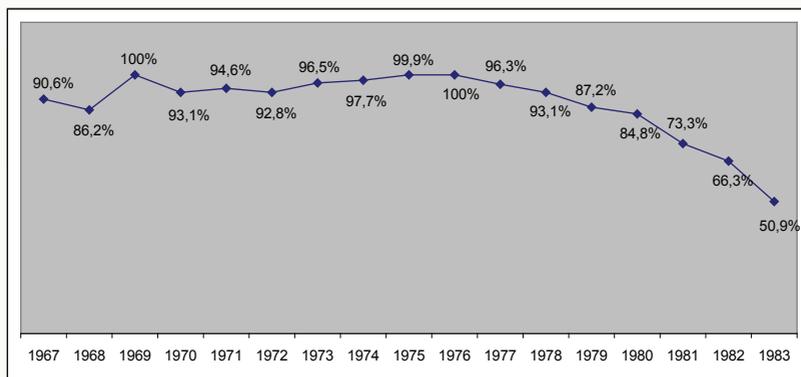
13 Revista O Empreiteiro. Edição de abril de 1975, nº 87.

14 Revista O Empreiteiro. Edições nº 99, 103, 161 e 212; CHAVES, Marilena. *Indústria da Construção no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Economia Industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985. p. 29-77.

15 Informe Sinicon. Edições nº 11, 13 e 16, ano 1.

paralisados e outros tiveram seus ritmos reduzidos e prazos de execução prolongados. Os contingenciamentos no orçamento limitaram as verbas dos órgãos contratantes e os atrasos nos pagamentos passaram a ser correntes em um cenário de alta inflação, havendo também acirramento da concorrência e falências. A redução das atividades no setor pode ser verificada no gráfico 4, que traz o uso da capacidade instalada das construtoras:

Gráfico 4 – Uso da capacidade instalada nas firmas da indústria de construção:



Fonte: IBGE *apud* FUNDAÇÃO João Pinheiro. *Diagnóstico Nacional da Indústria... op. cit.* vol. 1, p. 46.

Os alvos da grita dos empresários se tornaram o acordo com o FMI, os juros praticados pelos bancos e seus próprios colegas, os empreiteiros maiores. As associações do setor expunham números que representariam o estado de crise atingido. Assim, a Associação Paulista de Empreiteiros de Obras Públicas (Apeop) afirmou que em setembro de 1982 o nível de emprego chegava ao seu pior nível, com desemprego setorial de 39%. Já o Sindicato Nacional da Construção Pesada (Sinicon) afirmava que o nível de ociosidade nas empresas associadas chegava a 65 e 70% em 1984¹⁶. Como veremos, esses números, além de não totalmente confiáveis, dizem mais respeito às pequenas empresas, diretamente representadas então pelas duas associações.

O desaquecimento econômico se deu concomitantemente e relacionado com o processo de abertura política, o que acabou por criar novos nichos de atividades para as empreiteiras. As mobilizações dos trabalhadores e as eleições estaduais no início dos anos 1980 levaram a políticas voltadas para as demandas populares, com destaque para projetos nas áreas de saúde, educação, saneamento e habitação social. A emergência de prefeitos e governadores da oposição veio junto com a exigência de maior descentralização dos recursos e investimentos, havendo alteração nas prioridades das obras, substituindo-se as autoestradas pelas vias vicinais e a construção de rodovias por gastos na conservação das já existentes. O transporte de massa também passou a ser prioridade, em detrimento do modelo do automóvel individual, com investimentos nos trens suburbanos e nos metrô¹⁷.

Paralelamente, novos nichos de atuação foram criados para as empreiteiras pela nova

¹⁶ Revista O Empreiteiro. Edições nº 80, 88, 90, 125, 131, 182 e 184; Informe Sinicon, ano I, edições 17 e 33.

¹⁷ Revista O Empreiteiro. Edições nº 121, 134, 136, 141, 160 e 175.

conjuntura econômica. A elevação dos preços do petróleo tornou rentável a exploração de óleo em águas profundas, levando a investimentos na construção de plataformas e perfuração de poços em alto-mar após 1974, quando foram descobertas as reservas litorâneas do Sudeste. Além disso, com os déficits na balança comercial, houve uma política agressiva de incentivo às exportações no início dos anos 1980, o que implicava em investimentos nos ‘corredores de exportação’ e nos portos, como o de Tubarão, Suape, Rio Grande e Sepetiba¹⁸.

Avanços tecnológicos trouxeram também novas áreas de atuação das construtoras. Os investimentos em telecomunicações nos anos 1970 tornaram o sistema Telebrás um contratador de serviços às empreiteiras. Da mesma forma, o desenvolvimento da aviação levou à construção de novos aeroportos nas principais cidades brasileiras no final da ditadura, como Guarulhos, em São Paulo, e Confins, em Belo Horizonte¹⁹.

Houve, portanto, mais uma re-acomodação do setor de obras públicas no país entre 1974 e 1988 do que de fato uma decadência contínua. A formação bruta de capital fixo, um dos indicadores dos investimentos no setor, sofreu suas primeiras reduções apenas nos anos de 1979 e 1980 e a década de 80 foi marcada por uma certa estagnação nas atividades da construção, com anos de queda e outros de leve recuperação²⁰.

Ao final da ditadura, as empreiteiras apresentavam porte invejável em relação a outras empresas nacionais. Em 1977, as quatro maiores do setor (Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht e Mendes Júnior) alcançaram patrimônio líquido médio equivalente a 80% da média das quatro maiores montadoras automobilísticas do Brasil (Volkswagen, Chevrolet, Ford e Fiat)²¹. Em 1984, segundo relatório sobre as maiores empresas da América Latina, contando empresas estrangeiras, estatais e privadas locais, apontava a Camargo Corrêa – maior construtora do Brasil – na 34ª posição, sendo a Andrade Gutierrez a 55ª e a Mendes Júnior a 77ª²². Já na classificação nacional, em 1985, a Camargo Corrêa figurava, segundo a revista *Visão*, como a 2ª maior empresa privada nacional em patrimônio, sendo a Mendes Júnior a 6ª e a Andrade Gutierrez, a 9ª. No lucro líquido, a Camargo Corrêa detinha a liderança dentre as empresas privadas brasileiras e a Andrade Gutierrez, a 17ª posição²³.

As empreiteiras eram conhecidas pela alta lucratividade de suas operações. A Camargo Corrêa afirmou ter tido, em 1981, faturamento de Cr\$ 105,6 bilhões e lucro de Cr\$ 14,4 bilhões, com taxa de 13,6% sobre o faturamento. Já a Andrade Gutierrez divulgou lucro de Cr\$ 19,1 bilhões em 1982, contra um faturamento de Cr\$ 176,24 bi, com uma margem de 10,8%. No ano seguinte, a mesma empresa teve um lucro total de Cr\$ 40,7 bilhões contra faturamento de Cr\$ 367,1 bi, atingindo lucratividade de 11%. Outras fontes, no entanto, trazem dados bem diferentes. Economistas da UFRJ analisaram o balanço de 18 empresas do setor no início dos anos 1980 e chegaram à taxa de 28,91% de lucro bruto médio, equação entre o lucro bruto total sobre o faturamento. Os próprios especialistas consideraram-nas “substanciais margens de lucro”, contrastando-as com o índice médio de lucro bruto das construtoras imobiliárias, 15,4%²⁴. Na querela que envolveu o exército brasileiro como empreiteiro de obras públicas,

18 Revista O Empreiteiro. Edições nº 194, 198, 206 e 217

19 O Empreiteiro. Edições nº 85 e 205; INSTITUTO de Engenharia. *Engenharia no Brasil: 90 anos do Instituto de Engenharia*, 1916-2006. São Paulo: Instituto de Engenharia, 2007. p. 128-53.

20 ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; DAIN, Sulamis; ZONINSEIN, Jonas. *Indústria... op. cit.* p. 146-206.

21 FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira*. Dissertação de mestrado em Economia. Campinas: Unicamp, 1981. p. 1-9.

22 Informe Sinicon. Edição de 9 de abril de 1984, ano 1, nº 8.

23 Revista *Visão*. Edição de 28 de agosto de 1985, ano 34, nº 34.

24 JOBIM, Antonio Jaime da Gama; PROCHNIK, Victor; TAUJLE, José Ricardo. *A Inserção da Construção Pesada na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ/Finpe, 1982. p. 1-96.

o coronel Sérgio Henrique Carneiro Tavares defendeu a atuação da força na construção da ferrovia Norte-Sul nos anos 1980, argumentando da seguinte forma:

Aceitamos construir esse trecho da Norte-Sul porque a estrada é considerada de interesse estratégico pelo Exército.

Também poderemos treinar nosso pessoal e testar material na obra. Além disso, *creio que a economia seria de 30%, pois esse é o percentual médio de lucro dos empreiteiros [grifo nosso]*.²⁵

Como se vê, a taxa de lucro indicada se aproxima das cifras apontadas pelos especialistas da UFRJ, que devem estar próximas da realidade das empresas do setor naquele período.

Além da diversificação dos tipos de obras realizados e as altas taxas de lucro obtidas, uma característica da indústria da construção pesada durante a ditadura foi a tendência à mecanização, com o desenvolvimento de uma atividade cada vez mais capital-intensiva ou com uma composição orgânica de capital cada vez mais elevada. Historicamente, o setor de construção no Brasil era pouco mecanizado em comparação ao dos países centrais, sendo um grande empregador de força de trabalho. No que concerne à construção pesada em particular, vê-se as duas características agregadas, um grande contingente de mão-de-obra associada a um uso variado, intensivo e crescente de máquinas e equipamentos, no final da ditadura. A Camargo Corrêa foi indicada pela Caterpillar, maior fabricante mundial de máquinas para construção, como a empresa que tinha a maior frota de equipamentos com a sua marca em todo o mundo no início dos anos 1980. A instalação e ampliação de fábricas de maquinário para construção foi crescente durante a ditadura, com novas unidades de produção da Caterpillar, Terex, FiatAllis, Komatsu, Villares, dentre outros produtores de equipamentos usados na indústria de construção, principalmente após o 'Plano Nacional de Tratores', lançado em 1969²⁶. Ao contrário do início da ditadura, quando as empresas estavam começando a usar equipamentos importados ou produzidos no país, nos anos 80 as empreiteiras brasileiras tinham ampla experiência na utilização do maquinário especial para a construção, produzido em larga escala no país e exportado pelas empresas aqui instaladas para diversos países do mundo²⁷.

Concentração e centralização de capital na construção durante a ditadura:

Marx afirmou no capítulo 23 do livro I d'O Capital, acerca da lei geral da acumulação capitalista, que o processo de concentração de capitais ocorre através de mais inversões do

25 Apud PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e Corrupção: um desafio à cidadania*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997. p. 97-116.

26 Revista O Empreiteiro. Edição de novembro de 1969, nº 22.

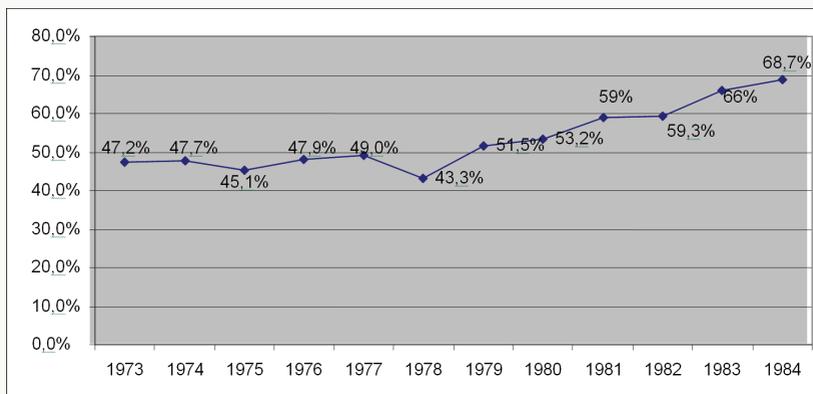
27 CHAVES, Marilena. *A Indústria de Construção no Brasil*. op. cit. p. 78-137; FERREIRA, Carlos Ernesto. *A Construção Civil e a Criação de Empregos*. Rio de Janeiro: FGV, 1976. p. 61-112.

capitalista individual em capital constante e variável e é mais típico de períodos de expansão econômica. Já a centralização do capital, com combinações de capital e a concentração da propriedade dos meios de produção por menos agentes, é notada principalmente em época de estagnação e retração das atividades da economia²⁸.

Na ditadura brasileira o setor da construção pesada conheceu três períodos distintos. Em um primeiro momento, de 1964 a 1967, houve queda e estabilização das atividades do setor, com tendência à centralização de capitais, através de fusões de empresas, incorporações e aquisições, processo incentivado pelas políticas do período. Entre 1968 e 1974/77, viu-se um ciclo de crescimento da demanda, com acúmulo de capital constante por parte das empresas, através de compra de equipamentos e instalações, além da contratação de equipes permanentes de engenheiros e especialistas, sem contar os operários temporários empregados em cada obra. Foi um período altamente favorável para as construtoras e, sem notar falências ou concordatas até 1973, viu-se certa permanência de incorporações, fusões e compras, tratando-se de período marcado tanto pela concentração como pela centralização de capitais. Em um terceiro momento, a partir de meados da década de 70 e, de maneira mais pronunciada, a partir de 1979/1980, verificou-se uma certa estagnação no setor até 1985 e 1988, havendo anos de retração das atividades no mercado de obras públicas. Concomitante a isso, houve nesse período um intenso ciclo de centralização de capitais, com fusões, falências e concordatas, tornando esse mercado cada vez mais oligopolizado em cinco e, depois, quatro empresas.

Com poucos dados estatísticos acerca do processo de centralização de capitais no início da ditadura, temos informações sobre o que ocorreu no final do regime, quando várias instituições estudavam a conjuntura da construção, como a Fundação Getúlio Vargas (FGV), revistas especializadas, grupos de estudos em universidades públicas e as próprias associações dos empreiteiros. Em meados da década de 1980, a revista *O Empreiteiro* trouxe a porcentagem do faturamento das 10 maiores empreiteiras do país em relação ao das 100 maiores (ver gráfico 5), mostrando a concentração das receitas do setor em poucas empresas, denotando um processo de centralização de capitais.

Gráfico 5 – Faturamento das 10 maiores construtoras em relação às 100 maiores:

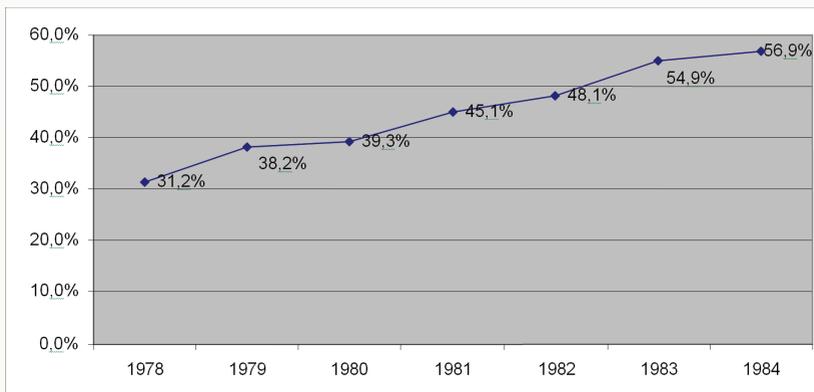


Fonte: Revista *O Empreiteiro*. Edição de julho de 1985, nº 212.

28 Ver MARX, Karl. *O Capital*. 2ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985 [1867]. vol. II, p. 187-259.

Já no gráfico 6, podemos verificar que a tendência era mais intensa quando enfocada a participação das cinco maiores empresas no mercado de obras.

Gráfico 6 – Faturamento das 5 maiores construtoras em relação às 100 maiores:



Fonte: Revista O Empreiteiro. Edição de julho de 1985, nº 212.

As chamadas barrageiras – Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior, Odebrecht e Cetenco – deixaram de ter um rendimento de menos de um terço do total auferido pelas 100 maiores em 1978 para ter uma receita superior à metade daquele montante após 1983. Vê-se, portanto, que o processo de centralização não se dá em torno especialmente das dez maiores empresas do país, mas eminentemente de cinco empresas que atuavam na construção de hidrelétricas. Após a saída de Eduardo Celestino Rodrigues da Cetenco, em 1979, a conseqüente decadência da empresa levou à concentração das receitas do setor em torno de apenas quatro empresas. O nível de centralização de capital era então mais expressivo na construção pesada do que no setor de edificações, conforme indica estudo de Victor Prochnik²⁹.

Boa parte dessa tendência se explica pelo fato de que nas decisões sobre o contingenciamento de verbas, as prioridades no orçamento estavam dirigidas às grandes obras da ditadura, como Itaipu, as usinas de Angra, Tucuruí e Carajás, que contavam com a participação preponderante das grandes empresas nas suas obras. Já empreendimentos menores ou que contavam com a participação de médias empresas, como a Ferrovia do Açúcar, foram interrompidos e, alguns, nunca concluídos. Essa política reforçou o processo de centralização de capitais que vinha ocorrendo paulatinamente durante o “milagre”. Além disso, o governo concedia facilidades e privilegiava a ramificação e a atuação de grandes empreiteiras no exterior.

Enquanto as maiores empresas açambarcavam espaço no mercado, as médias e pequenas perdiam. Entre 1978 e 1984, o faturamento das empreiteiras estabelecidas entre a 11ª e a 25ª posição na listagem caíram de 36,9 para 14,2% do total das receitas das cem maiores empreiteiras do país. Já as situadas entre a 26ª e a 50ª posição foram de 11,6 para

²⁹ Apud JORGE, Wilson Edson. *A Política Nacional de Saneamento Pós-64*. Tese de doutoramento em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: USP, 1987. p. 46-55.

10,3% e as localizadas entre o 51º lugar e o 100º, de 8,1 para 6,6%. Índices da FGV, pesquisas universitárias e estudos feitos pelas associações indicavam dados semelhantes³⁰.

Como parte desse processo de centralização de capitais, tivemos diversas formas de combinação de capitais nos anos 70 e 80. Foram processos diversos, como incorporação, compra e fusão, geralmente com empresas maiores tomando menores, com troca e aquisição de ações, porém controle da firma mantido pelo lado mais forte antes do negócio. Não temos um quadro completo de todas as operações realizadas nesse mercado, mas procedemos um levantamento preliminar, conforme se vê no quadro 1.

Quadro 1 – Combinações de capital no setor da construção pesada:

1ª empresa envolvida:	2ª empresa envolvida:	Empresa final:	Data:
Camargo Corrêa	CAVO	Camargo Corrêa	1956
Azevedo & Travassos	Itaporã	Azevedo & Travassos	1968
Serveng	Civilsan	Serveng-Civilsan	1968
Sobrenco	Sermarso	Sobrenco	1969
Tenco	Terex	Tenco	1969
Tenco	Centenário	Cetenco	1970
Rossi	Servix	Rossi-Servix	1970
Barbosa Mello	Assumpção	Barbosa Mello	Antes de 1972
Rossi-Servix	CCBE	Rossi-Servix-CCBE	1972
Alcindo Vieira	Convap	Ancindo Convap	1972
CR Almeida	Lysimanco	CR Almeida	antes de 1973
CR Almeida	Susolaport	CR Almeida	antes de 1973
CR Almeida	Aranha S.A.	CR Almeida	antes de 1973
CR Almeida	Noreno do Brasil	CR Almeida	antes de 1973
CR Almeida	Genésio Gouveia	CR Almeida	1973
Concic	Portuária	Concic	1973
Ultra	Setal Engenharia	Ultratec (UTC)	1974
Brasília	Guaíba	Brasília-Guaíba	1976
Ecisa	Coenge	Ecisa	1977
Odebrecht	Star	Odebrecht	1978
Odebrecht	CBPO	Odebrecht	1980 / 1983
Estacon	Coterra	Estacon	antes de 1984
Odebrecht	Tenenge	Odebrecht	1986
Mendes Júnior	Morrisen Knudsen Br.	Mendes Júnior	1986
Carioca	Christiani-Nielsen	CCNE	1988

Fonte: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A Ditadura dos Empreiteiros*: as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese de doutorado em História. Niterói: UFF, 2012. p. 116.

Como se verifica, não há acréscimo especial do número de fusões e processos similares a partir de meados da década de 70. O mesmo não se pode afirmar sobre os processos de falências e concordatas:

Quadro 2 – Casos de falência e concordatas de empreiteiros durante a ditadura:

Nome da empresa:	Processo:	Ano:
Metropolitana	falência	1975
Ecisa	concordata	1979
Servix	concordata	1982
Servix	concordata	1983
Esusa	falência	1983

30 Revista O Empreiteiro. Edição de julho de 1985, nº 212; Informe Sinicon. Edição nº 29, ano I.

Transpavi-Codrasa	concordata	1983
Cebec S.A. Engenharia	falência	1984
Firpave Construtora e Pavimentadora S.A.	concordata	1984

Fonte: Revista O Empreiteiro, edições nº 84, 139, 178 e 193; Informe Sinicon. Edição nº 2, ano I.

Novamente, só conseguimos realizar levantamento preliminar, sinalizando basicamente casos de grandes empresas noticiados na revista O Empreiteiro. Há ainda as falências da SBU, Quatroni, Rodotécnica e Rabello, ocorridos nos anos 70, porém em data exata desconhecida. A Mendes Júnior, a Concic e a Vega-Sopave tiveram concordata nos anos 90³¹.

Essa foi uma tendência mais pronunciada entre as pequenas empresas do setor, em casos que não ganharam notoriedade nos periódicos específicos e na imprensa. Segundo o Sinicon, havia no país 768 empreiteiras em 1971 e 615 em 1977³². A Apeop afirmou que, em 1979, 13 empresas associadas pediram concordata ou falência³³. No levantamento feito pela Fundação João Pinheiro para realização do Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção (DNIC) junto a 600 empresas, 120 deixaram de existir ao longo dos 19 meses do estudo, feito entre 1983 e 1984³⁴. Nesse período, a tendência de quebra das empresas era geral na indústria do país e a Gazeta Mercantil aponta 104 falências em 2 meses de 1984³⁵.

A partir de meados do governo Geisel, a alteração na correlação de força no aparelho de Estado e as mudanças institucionais na arrecadação e distribuição das verbas para investimentos estatais, com conseqüente redução das inversões em obras públicas, levaram ao aumento da competição entre as empresas do setor, agora disputando recursos cada vez mais escassos. Segundo Marx, essa é uma tendência comum em períodos recessivos:

Enquanto vai tudo bem, a concorrência, como se verificou na equalização da taxa geral de lucro, age como irmandade prática da classe capitalista, de forma que esta se reparte coletivamente na proporção da grandeza do que cada um empenhou, o despojo coletivo. Quando já não se trata de repartição do lucro, mas do prejuízo, cada um procura diminuir tanto quanto possível seu quantum do mesmo e empurrá-lo ao outro. O prejuízo é inevitável para a classe. Quanto, porém, cada um tem de suportar, até que ponto ele tem que acabar participando dele, torna-se uma questão de poder e de astúcia, transformando-se então a concorrência em uma luta entre irmãos inimigos. A antítese entre o interesse de cada capitalista individual e o da classe capitalista se faz valer então, assim como antes a identidade desses interesses se impunha praticamente mediante a concorrência.³⁶

31 ATTUCH, Leonardo. *Saddam, Amigo do Brasil: a história secreta da conexão Bagdá*. Rio de Janeiro: Quality-mark, 2003. p. 95-101; O Globo, 27/11/2003, p. 3.

32 Revista O Empreiteiro. Edição de novembro de 1977, nº 118.

33 Revista O Empreiteiro. Edição de junho de 1980, nº 144.

34 Informe Sinicon. Edição de 29 de outubro de 1984, nº 29, ano I

35 Gazeta Mercantil. Edição de 19 de março de 1984 *apud* Informe Sinicon. Edição nº 6, ano I.

36 MARX, Karl. Capítulo 15 – Desdobramentos das contradições internas da lei. Seção III – Lei da queda da taxa

O incremento da concorrência entre as empresas do setor levou a vários conflitos entre empresários e fez com que alguns lançassem mão de margens de lucro cada vez menores em seus lances nas licitações, de modo a manter as suas atividades e não imobilizar o seu capital fixo. Essa estratégia, associada à redução dos recursos destinados às obras, acabaram levando a uma queda das taxas de lucro das empreiteiras³⁷. Um exemplo dessa situação foi indicado pelo presidente do Sinicon, João Lagoeiro Barbará, em 1984, quando ele afirmou que

a luta pela sobrevivência, a manutenção de técnicos e operários às vezes implica em trabalho com margens muito abaixo das que permitem o equilíbrio econômico. Por isso [...] as licitações acabaram se transformando em concorrências predatórias entre as empresas.³⁸

Empresários criticavam as posturas fratricidas e desesperadas de construtoras em licitações. Outros enfatizavam a dilatada capacidade produtiva assumida pelo setor nos anos 70 em contraste com o novo contexto. Assim, Haroldo Guanabara, do Sinicon, “disse que a indústria da construção brasileira está superdimensionada em relação à capacidade de investimentos do setor público e, por isso, nosso Sindicato incentiva permanentemente a exportação de capitais.”³⁹

Porém, nem todas as empresas foram afetadas de maneira idêntica na nova conjuntura:

Constata-se que o atual sistema de ‘preço mínimo’, utilizado em épocas de recessão, permite a ocorrência de práticas predatórias e prejudiciais a todos os setores da sociedade. É que algumas propostas baixam a níveis absurdos e acabam afastando dos empreendimentos as pequenas e médias empresas, comprometendo a estrutura dessas firmas, suas equipes de trabalho, equipamentos e o nível de emprego do país.⁴⁰

Esse trecho do editorial do boletim interno do Sinicon ressalta que as menores empresas tinham menos capacidade de suportar margens de ganho baixas ou negativas, o que fortaleceu a tendência de centralização de capital no setor.

Mais do que um conflito geral entre todas as construtoras, a crise dos anos 80 se apresentou sob a forma de um confronto entre pequenas e médias empresas contra as grandes, evidenciando a centralização de capital no setor e a apropriação dos recursos

de lucro. Livro 3: O processo geral da produção capitalista. In: *O Capital, op. cit.* p. 193.

37 Essa redução das margens de ganho foi comprovada em estudo empírico do economista David Fischer na primeira metade dos anos 80 e foi apresentado em FUNDAÇÃO de Economia e Estatística. *A Indústria da Construção: uma análise econômico-financeira*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul, 1984.

38 Informe Sinicon. Edição de 6 de fevereiro de 1984, ano I, nº 1.

39 Informe Sinicon. Edição de 29 de outubro de 1984, ano I, nº 29.

40 Informe Sinicon. Edição de 11 de junho de 1984, ano I, nº 16.

públicos pelas macro-empresas. Segundo Thyrso Camargo Micali, da mediana Vega-Sopave, em 1980,

o mercado pertence a 15 empresas. [...] puxada artificialmente por uma elitização dos editais de concorrência, que vetam o acesso de pequenas e médias empresas às obras consideradas mais importantes.

[...] O faturamento deflacionado da construtora vem diminuindo de um ano para outro e esta tendência deve prevalecer por bom tempo.⁴¹

Como se vê, os mecanismos usados na elaboração dos editais reforçavam o processo de concentração do mercado de construção pesada em poucas empresas. A revista O Empreiteiro era outra porta-voz das pequenas e médias empresas nesse período:

São inúmeras as histórias de firmas que ganharam no preço, mas não levaram. [...] Invariavelmente, neste regime de competição onde há regras não explícitas, quem sai perdendo são as empresas médias e pequenas. E a alegação mais comum é a falta de capacidade financeira ou técnica. Aliás, a tendência é que sejam alijadas a priori pelo edital de pré-qualificação.⁴² [grifo no original]

Sindicatos e associações viraram espaços de conflitos e, controlados por pequenos empresários, passaram a ser ponta de lança contra as grandes empresas. A Apeop criticava as “5 irmãs” e o sindicato da Bahia denunciava o “clube da barragem”⁴³. A justiça passou a ser usada nas disputas entre as empresas e a concorrência assumiu formato público, com denúncias de casos de corrupção contra as rivais na imprensa e mídia.

Em 1978, a Apeop criticou levantamento da FGV que apontava não ter havido redução do mercado da construção pesada, mas uma estabilidade. O pequeno empresário e membro da associação Emilio Siniscalchi, da Civilia Engenharia, afirmou: “Uma análise da FGV que inclui as primeiras cinco grandes empresas não pode efetivamente apresentar resultados negativos. As primeiras 35 empresas do setor detêm um faturamento tal que geram uma violenta concentração de recursos.”⁴⁴ Da mesma forma, Sérgio Sorrentino, da pequena Alavanca e também da Apeop, afirmou: “A sondagem conjuntural da FGV contém a falha de não mostrar a concentração de trabalho que existe no setor – determinadas empresas detêm a maior parte das obras.” Já o presidente da entidade, João Carlos Almeida Guedes, defendia a redistribuição dos contratos: “Num mercado carente de obras como o nosso, principalmente com os cortes de orçamentos do governo, está havendo uma divisão injusta do bolo de investimentos para

41 Revista O Empreiteiro. Edição de setembro de 1980, nº 152.

42 Revista O Empreiteiro. Edição de março de 1980, nº 146.

43 Revista O Empreiteiro. Edições de agosto e outubro de 1978, nºs 127 e 129.

44 Revista O Empreiteiro. Edição de agosto de 1978, nº 127.

as pequenas e médias.⁴⁵ De forma inusitada, um pequeno empresário nordestino fez uma metáfora em 1977 sobre o perigo de redução do conjunto de obras de forma equivalente para grandes e pequenas empresas, afirmando que isso seria como aplicar o mesmo regime alimentar para o então ex-ministro Delfim Netto e o superintendente da Sudene, José Lins de Albuquerque: “O resultado seria um Delfim mais sadio, uma vez que ele precisa mesmo emagrecer, e um José Lins morto de inanição, porque este não tem mais como perder peso.”⁴⁶

Com essas críticas públicas das pequenas e médias empresas, os grandes empreiteiros, como era comum em suas atitudes, preferiam o silêncio. Em duas ocasiões, entretanto, Sérgio Andrade, jovem diretor da Andrade Gutierrez, saiu em defesa das grandes e justificou a concentração das obras em poucas empresas. Afirmando que não houve recessão em 1978, mas uma mudança de prioridade, Andrade negou protecionismo às grandes empreiteiras: “O que há são condições que o cliente exige em termos de experiência, de capacidade técnica para efetuar grandes obras, obras complexas. Não se pode chamar isso de protecionismo.”⁴⁷

Dois anos depois, ele concedeu nova entrevista à revista *O Empreiteiro*, afirmando confiar em Delfim e preferir inflação alta a desemprego em massa. Então com 35 anos, Andrade entendia que a “situação vivida pelo país é conjuntural e pode ser superada num prazo de seis meses”. Defendeu a extensão do pró-álcool e criticou a taxação de capital, afirmando que “taxar o capital leva à descapitalização” e que “sem uma diminuição nos níveis de natalidade, é impossível proporcionar melhores condições de saúde, educação e habitação ao homem.” A defesa de idéias malthusianas e de controle de natalidade não era exceção no setor naquele período⁴⁸. Por fim, negou a existência de concentração no mercado da construção pesada, afirmando que havia surgido no país um mercado de grandes obras:

A partir de 1970, se criou obras [sic] de grande porte para as quais se exigem grandes empresas. Uma grande obra hoje, custa em torno de 10 bilhões de cruzeiros. Para participar de uma obra dessas, uma empresa vai precisar de equipamentos num valor aproximado de 2 bilhões de cruzeiros, além de instalações e estoques que totalizam mais de 1 bilhão. Precisa de equipes técnicas altamente especializadas, métodos construtivos próprios, mais capital de giro, mais versatilidade e uma série de outros itens que só grandes empresas podem manter. O que se pode discutir é a filosofia de se criar grandes obras. Mas se ao invés de construir Itaipu, o Brasil construisse 10 usinas menores, não sairia mais caro para o contribuinte e para o consumidor de energia elétrica?⁴⁹

45 Revista *O Empreiteiro*. Edição de julho de 1980, nº 150.

46 Revista *O Empreiteiro*. Edição de janeiro de 1977, nº 108.

47 Revista *O Empreiteiro*. Edição de junho de 1978, nº 125.

48 Para isso, ver, dentre outros, BHERING, Marcos Jungmann. “Planejamento familiar e controle da natalidade: agências internacionais e atores locais no Brasil (1960-1980)”. In: *Anais do Encontro Regional de História*. Rio de Janeiro: Anpuh-Rio / Uni-Rio, 2010. p. 1-8.

49 Revista *O Empreiteiro*. Edição de julho de 1980, nº 150.

Sérgio Andrade usa uma justificativa técnica para legitimar a centralização no mercado de construção, argumentando pelo baixo preço proporcionado pela energia elétrica das grandes centrais. Assim, acabou expondo outro setor do empresariado também interessado na política de construção de grandes unidades geradoras de energia, os consumidores eletro-intensivos.

Pode-se dizer que o que se viu no final da ditadura não foi uma redução acentuada do mercado de obras públicas, mas uma estabilização das atividades do setor da construção pesada, com anos de retração nos anos 1980. No entanto, isso foi distribuído desigualmente entre as empresas, com a manutenção e até elevação das atividades das quatro principais construtoras e intensa redução para as demais, levando ao acirramento da concorrência entre os dois grupos e a conflitos abertos na imprensa específica e na mídia. A continuidade dos grandes projetos de engenharia da ditadura, à revelia da paralisação de outros, reforçou a centralização no setor e levou à formação de um oligopólio de quatro empresas presentes nas principais concorrências havidas dali por diante. Essas quatro macro-empresas se postulavam com seu porte a desenvolver atividades internacionais e deter amplo protagonismo no processo de transição política, além de realizar mais intensamente que outras um processo de ramificação de suas atividades.

Ramificação e diversificação dos investimentos das construtoras:

As empresas de construção brasileiras realizaram um vigoroso e extenso processo de ramificação de suas atividades ao longo da ditadura, o que fez com que algumas deixassem de ser especializadas no mercado de obras públicas para se tornar conglomerados, com diversas frentes de atuação. Apesar de ser fenômeno comum no setor, esse movimento é mais típico e acentuado entre as grandes construtoras, que tinham projetos mais ambiciosos para os novos nichos de atividade explorados⁵⁰.

Marx afirma, na seção em que aborda a lei tendencial da taxa de lucro, que cada ramo da economia tem a sua própria taxa média, que depende de condições como a composição orgânica e os períodos de rotação do capital. Essa diferenciação das margens de lucro entre os diferentes setores econômicos leva à migração de capitais de um ramo para outro, saindo de nichos com taxas menos elevadas para outros com maiores perspectivas de ganho⁵¹.

Esse fenômeno é verificado no final da ditadura, quando as construtoras ampliaram suas áreas de atuação para setores ascendentes na economia, como a mineração e a agropecuária de exportação. Antes disso, várias empreiteiras tinham iniciado processo mais modesto de diversificação das atividades em áreas diretamente relacionadas à construção, em ramos dominados por fornecedores, por exemplo. Assim, uma característica da ramificação das empreiteiras no período de crescimento econômico e altas taxas de lucro no setor foi a atuação em setores diretamente análogos à construção pesada, como o controle sobre pedreiras, fábricas de cimento, concretagem, britas, dentre outros, estratégia usada para fugir das práticas oligopolistas dos fornecedores de materiais.

50 Galeno Tinoco Ferraz Filho traz áreas de atuação das maiores construtoras brasileiras no início dos anos 80, baseado em dados da Gazeta Mercantil em *A Transnacionalização... op. cit.* p. 3-4.

51 Ver MARX, Karl. Cap. 8 – Composição diferente dos capitais em diversos ramos da produção e diferença resultante disso nas taxas de lucro. In: *O Capital*. Livro 3. *op. cit.* p. 111-9.

Em um segundo momento, com a retração das verbas direcionadas para as obras públicas, acirramento da concorrência e redução das taxas de lucro no setor, a direção da ramificação transcendeu os limites da indústria de construção. A tendência então se tornou a conglomeração, ou melhor, a atuação em ramos paralelos à construção, mas que de alguma forma demandavam serviços de engenharia, como petroquímica, exploração de petróleo, mineração e agroexportação, seguindo a direção das políticas estatais e as novas fronteiras de expansão do capital por elas proporcionadas⁵².

Quadro 3 – Ramificação de atividades das empreiteiras ao longo da ditadura, por setor:

Área de ramificação:	Empresas envolvidas**:
Agropecuária	Constran, MJ, CC, QG, AG, NO, Ecisa, Tenenge e Servienge
Indústria em geral	CC, MJ e CR Almeida
Cimento	CC, Servienge e João Fortes
Materiais e equipamentos	Barbosa Mello, NO, Lix da Cunha
Projetos de engenharia	Servix, Rabello, CC, AG
Construção naval	MJ e NO
Petróleo	QG, NO, AG, Montreal e CBPO
Petroquímica	NO e CC
Bancos e finanças	CC, Constran e QG
Centros comerciais	Ecisa, CR Almeida e Alfredo Mathias
Siderurgia	MJ e QG
Mineração	CRA, AG, CC, NO, MJ, Montreal e Ecisa
Coleta de lixo e limpeza urbana	Vega-Sopave
Concessões públicas*	AG, NO, CC, QG, OAS, CRA, Serveng-Civilsan e Carioca

Fonte: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *A Ditadura dos Empreiteiros*. op. cit. p. 123-8.

* Processo ocorre após a ditadura, na década de 1990.

** Siglas usadas: MJ – Mendes Júnior; CC – Camargo Corrêa; QG – Queiroz Galvão; NO – Norberto Odebrecht; CRA – CR Almeida.

Um terceiro movimento ocorreu no período posterior à ditadura, correspondendo às políticas neoliberais. Nessa conjuntura, as grandes empreiteiras se postularam como concessionárias de serviços públicos nos processos de privatização, consolidando o processo de conglomeração que as transformou em poderosos complexos monopolistas, não mais focadas fundamentalmente nas atividades da construção. Mesmo nesse terceiro movimento, as áreas buscadas pelas empreiteiras se relacionavam ao setor de obras, como concessão de rodovias, com as devidas obras de manutenção e conservação; telecomunicações, com os serviços de engenharia para implantação de infra-estrutura etc. Um resumo do processo de ramificação pode ser visto no quadro 3.

Uma primeira área de ramificação das empresas de construção – uma forma de integração vertical – se refere à produção de materiais usados nas obras, ou comércio dos mesmos. Essa era uma estratégia para fugir dos fornecedores, que tentavam se beneficiar do período expansivo no setor de construção e condições especiais de fornecimento, como obras em locais afastados. Assim, a Odebrecht contava no início dos anos 70 com empresas de beneficiamento e comércio de aço, transporte de cimento, fundações, produção de cal e silício, atendendo à própria demanda da empresa. Do grupo Lix da Cunha faziam parte as empresas Pedralix e Concrelix e a Barbosa Mello produzia peças e equipamentos para tratores,

⁵² Ver 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. p. 31-139.

atendendo às necessidades da sua frota e de outras construtoras. Dentre os materiais de construção, o caso mais delicado era o cimento, cujos produtores eram acusados de práticas cartelistas, o que levou algumas construtoras a entrar no ramo. Assim, a Servienge tinha em 1972 uma fábrica de cimento em Montes Claros, a Camargo Corrêa tinha um total de 5 usinas de concreto em 1970 e abriu a sua primeira fábrica de cimento em 1974, sendo a empresa que mais consumia o produto no país. A João Fortes, empresa do ramo da construção leve, também tinha fábricas de cimento⁵³.

Outra marca no setor, principalmente entre as empresas mais antigas e tradicionais, era a de possuir firmas com funções especializadas, como de projetos. Emblemáticos disso era o controle da Engevix pelo grupo Servix, da Projectum pela Rabello, da Etege pela Andrade Gutierrez e das CNEC e MDK pela Camargo Corrêa. Trata-se de uma característica que marca os primórdios da indústria da construção pesada no país, como também o mercado do setor a partir do período recessivo dos anos 80, quando a centralização de capitais e consolidação dos grandes grupos empresariais levaram as maiores empresas a abrigarem fornecedores e projetistas no seu conglomerado⁵⁴.

A atuação na produção de materiais e cimento era parte das atividades industriais de um grupo empresarial. O caso mais emblemático dessa tendência foi a Camargo Corrêa, que com a CC Indústria, consolidou um dos maiores complexos industriais do país, com produção de calçados (marcas Havaianas, Rainha e Topper com a São Paulo Alpargatas), alimentos (Supergel), vestuário (Santista Têxtil, que fabrica produtos para as marcas Levi's, Gap e Lee) e alumínio (com participação no projeto Alcoa Alumínio). Outras empreiteiras também atuavam no setor, como a CR Almeida, que possuía empresa de explosivos e a Mendes Júnior, que detinha fábrica de caulim, insumo da indústria de papel⁵⁵.

A área mais comum de diversificação das atividades das empreiteiras era a construção de edifícios urbanos. Sem representar uma ramificação para fora da engenharia, o setor era comumente ambicionado por diferentes construtoras, principalmente com os grandes edifícios comerciais e residenciais dos maiores centros urbanos, cuja complexidade muitas vezes demandava uma empresa de maior porte e capacidade de gestão para a construção. Na ditadura, com as perspectivas proporcionadas pelo BNH, empreiteiras criaram representações específicas para explorar o mercado imobiliário, sendo exemplo disso a criação da subsidiária MJ Edificações pela Mendes Júnior, em 1983⁵⁶.

Outro ramo relacionado à construção no qual alguns empreiteiros atuavam e de figurava como uma forma de integração vertical, era a exploração de centros comerciais e de serviços. Nessa empreitada, os construtores passavam a atuar em ramo que antes pertencia aos seus clientes. Ao invés de vender a realização da obra de um centro comercial, as próprias construtoras exploravam suas atividades depois de pronto. A Ecisa foi um exemplo, ao construir e administrar o *shopping center* Conjunto Nacional, em Brasília, e um supermercado no Rio, em Madureira. Já a CR Almeida explorava hotéis construídos pela empresa e a paulista

53 Revista O Empreiteiro. Edições nº 34, 52, 75, 76, 103 e 127; O GLOBO. Edição de 12/02/2010, p. 27.

54 <http://www.engevix.com.br/> acessado em 8 de fevereiro de 2011; FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização... op. cit.* p. 303-14; 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. p. 17-38.

55 O Empreiteiro. Edição de outubro de 1975, nº 93; Informe Sinicon. Edição nº 18, ano I; CRUZ, Sebastião Velasco e. *Empresariado... op. cit.* p. 31-139; <http://www.camargocorrae.com.br/> acessado em 20 de agosto de 2007; <http://www.cralmeida.com.br/> acessado em 3 de fevereiro de 2009.

56 <http://www.mendesjunior.com.br/> acessado em 20 de agosto de 2007.

Alfredo Mathias era proprietária do *shopping center* Iguatemi, em São Paulo⁵⁷.

Para além do setor construtor, a atividade mais visada pelas empreiteiras foi o comércio de terras e a agropecuária. Esse ramo teve como exemplo principal as fazendas do grupo Itamaraty, de Olacyr de Moraes. Com os recursos acumulados na construção pesada, o dono da Constran investiu na produção de gado, soja, algodão e cana-de-açúcar em Mato Grosso, tornando-se um dos maiores empresários do agronegócio brasileiro. A MJ possuía a empresa Florestas Mendes Júnior, voltada para exploração de madeiras, e a Andrade Gutierrez especulou com terras na Amazônia, comprando lotes quando da construção de estradas na região, revendendo-os ao poder público para fins de colonização e reforma agrária por preços bem superiores aos pagos originalmente. As maiores empreiteiras do país (CC, AG, NO e MJ) se envolveram no projeto Jarí, liderado por um empresário norte-americano, para produzir arroz e gmelinas para produção de papel no Amapá e no Pará. A Eicisa e a Tenenge tinham atividades no setor, assim como a Camargo Corrêa (cujo dono, Sebastião, tinha origem na agropecuária), e a Serviengue controlava a Agropastoril Litorânea Paraná. Já a Odebrecht explorava fazendas na Bahia, produzindo seringais, cocos e gado, e a Rabello tinha fazendas no Paraná. A atuação na agropecuária não se resumia apenas às grandes empresas, sendo processo mais horizontal, visível em várias empreiteiras. O setor atraiu mais as empresas de engenharia em fins dos anos 70 e início dos 80, com a política governamental de incentivo à agroexportação, como forma de contrabalançar os déficits na balança comercial. Alimentado por incentivos fiscais, os empreiteiros entraram ou reforçaram sua atuação nesse ramo naquele momento⁵⁸.

Uma área mais restrita e até hostilizada pela maioria dos empreiteiros era o ramo bancário e financeiro. Poucas construtoras se arriscaram nesse ramo, que, em geral, era alvo de desconfiança desses empresários. A Camargo Corrêa contou no seu grupo com o Investbanco, empresa de crédito e financiamento, e com o Banco Geral de Comércio, parcialmente vendido na década de 90, período também em que o grupo figurava como acionista da Itaúsa, controlador do banco Itaú e suas empresas. Olacyr de Moraes tinha associado à Constran o banco Itamaraty, vendido na década de 90. Já a Queiroz Galvão possui atualmente o banco BGN, de empréstimos com desconto em folha, recente filão do setor financeiro⁵⁹.

A siderurgia também é outra área de mais limitada atuação dos empreiteiros, apesar de o aço ser um insumo importante na construção. O caso mais expressivo foi o da Siderúrgica Mendes Júnior, em Juiz de Fora, fábrica de grande porte que tinha suas atividades associadas à Açominas, adquirida pela MJ em 1993 no seu leilão de privatização. A Queiroz Galvão possui três pequenas siderúrgicas no estado do Maranhão voltadas para a exportação⁶⁰.

A elevação do preço do petróleo nos mercados internacionais e os déficits na balança comercial brasileira deslocaram os investimentos estatais para a Petrobrás, que virou a principal contratadora de obras do governo federal. Algumas poucas empresas se

57 Revista O Empreiteiro. Edições nº 68, 114 e 147; Informe Sinicon, nº 22, ano I.

58 O Empreiteiro. Edições nº 45, 79, 93, 137 e 167; Informe Sinicon, nº 22, ano I; Revista Veja, nº 697; <http://www.camargocorrea.com.br/>; <http://www.queirozgalvao.com.br/> acessado em 30 de agosto de 2007; GASPARI, Elio. *A Ditadura Derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. p. 197-213; MENDONÇA, Sonia Regina de. *A Classe Dominante Agrária: natureza e comportamento, 1964-1990*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 71-115; CARVALHO, Luiz Maklouf. *Cobras Criadas*: David Nasser e O Cruzeiro. 2ª ed. São Paulo: EdSENAC-SP, 2001. p. 383-454.

59 Revista O Empreiteiro. Edições nº 34 e 167; <http://www.camargocorrea.com.br/>; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. "Mundialização financeira e internacionalização do sistema bancário brasileiro". In: GUIMARÃES, Carlos Gabriel; PIÑEIRO, Théó Lobarinhas; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira (org.) *Ensaio de História Econômico-social: séculos XIX e XX*. Niterói: Eduff, 2012. p. 1-21; <http://www.queirozgalvao.com.br/>.

60 O Empreiteiro. Edições nº 89 e 93; <http://www.queirozgalvao.com.br/>; MENDES, Murillo Valle; ATTUCH, Leonardo. *Quebra de Contrato: o pesadelo dos brasileiros*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 96-136.

adaptaram ao novo nicho, passando a atuar na perfuração de poços, produção e montagem de sondas, plataformas e navios. Tal área exigia tecnologia e equipamentos diferenciados e foi explorada por grandes empresas com histórico de contratos com a estatal, como a Odebrecht, a Mendes Júnior, a Queiroz Galvão, a Montreal, a Tenenge e a Andrade Gutierrez. Entre 1979 e os primeiros anos dos anos 80, várias delas criaram subsidiárias de perfuração de poços ou exploração de petróleo e a CBPO criou a Engepetro, que fazia obras para a estatal paulista Paulipetro, criada na gestão Paulo Maluf para perfuração e pesquisa de petróleo no estado de São Paulo⁶¹.

Relacionada ao setor do petróleo, a petroquímica teve seu parque industrial montado com participação do capital estatal, privado nacional e privado estrangeiro, no chamado modelo tripartite. Tornou-se setor atraente para as empreiteiras nacionais pelos lucros proporcionados com a alta do preço do petróleo e também por ter sido uma das primeiras áreas governamentais a sofrer processo de desestatização, já no governo Figueiredo. Camargo Corrêa e Odebrecht adquiriram ações das empresas controladas pela Petroquisa, subsidiária da Petrobrás no setor. Posteriormente, a Odebrecht, associado aos grupos baianos Mariani e os Calmon de Sá, firmou-se sobre os outros como o líder no controle dos ativos petroquímicos do país, realizando várias aquisições de bens públicos e privados até formar o conglomerado Braskem, em 2004, que detém o virtual monopólio de produção nacional de insumos do setor⁶².

Paralelo à elevação dos investimentos na agropecuária no final da ditadura, houve pressão para incrementar a produção e exportação de minerais. Os empreiteiros injetaram capitais no setor e participaram de grandes projetos do período, com a facilidade de deter equipamentos semelhantes aos usados na mineração. Ouro e outros metais preciosos foram explorados pelas empreiteiras, que tinham presença física em regiões do país pouco exploradas por outros grupos. Projetos de mineração foram estabelecidos ao lado das rodovias na Amazônia e o próprio equipamento para a abertura da estrada era usado para minerar metais em alguns casos. A Mendes Júnior produzia bauxita no Pará e a Montreal e a CR Almeida atuaram na exploração de ouro na região amazônica. A NO explorou cobre na Bahia com a subsidiária Odebrecht-Harrison Engenharia de Minas e a Ecisa também atuou no setor. O projeto Carajás teve participação da Camargo Corrêa e da Andrade Gutierrez, que investiu também na exploração de urânio, prata e na terceira maior mina de ouro do mundo no Zaire⁶³.

No período final da ditadura, as ramificações das empreiteiras passaram a distar cada vez mais das características originais de suas atividades. Com poucos contratos com o governo para realização de obras públicas, a Vega-Sopave resolveu atuar na coleta de lixo e limpeza urbana para prefeituras do estado de São Paulo a partir de 1980. As relações de proximidade estabelecidas com agentes públicos facilitavam a contratação de empreiteiras para esses serviços. A exploração de atividades como essa parece ser indicativo das dificuldades das pequenas e médias empreiteiras, alijadas do mercado da construção e, não à toa, na década seguinte, a empreiteira paulista foi à falência⁶⁴. A diversificação nesse momento era não só uma fuga das taxas declinantes de lucro no ramo da construção e busca de margens mais

61 Revista O Empreiteiro. Edições nº 150 e 165; Informe Sinicon, nº 27; <http://www.queirozgalvao.com.br/>; <http://www.andradegutierrez.com.br/>; <http://www.odebrecht.com.br/> acessados em 20 de agosto de 2007.

62 Em meados da década de 2000, 75% das receitas do grupo Odebrecht vinham da petroquímica. Ver DAN-TAS, Ricardo Marques de Almeida. *Odebrecht: a caminho da longevidade sustentável?* Dissertação de mestrado em Administração. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. p. 1-2.

63 O Empreiteiro. Edições nº 150 e 165; Informe Sinicon, nºs 21, 22 e 24; MENDES, Murillo Valle; ATTUCH, Leonardo. *Quebra... op. cit.* p. 96-113; ROSA; SIGAUD; MIELNIK (org.). *Impactos... op. cit.* p. 17-38.

64 Revista O Empreiteiro. Edição de setembro de 1980, nº 152.

favoráveis em outros setores, mas também de nichos seguros de investimento diante das incertezas no cenário doméstico durante a transição política.

Nos anos 90, a diversificação das atividades das empreiteiras se intensificou com as privatizações, que abriram novos horizontes de possibilidades para as construtoras, com taxas de lucro atraentes. As próprias políticas privatizantes correspondiam ao novo porte alcançado pelas empresas brasileiras – como as da construção pesada, de segmentos industriais e do setor bancário –, levando a que empresários brasileiros desses setores se postulassem como candidatos a absorver os ativos públicos em processo de desestatização. Nesse sentido, as maiores empreiteiras brasileiras se punham ao lado de poucas companhias nacionais e dos grupos estrangeiros como os agentes capazes de adquirir as empresas estatais vendidas nos leilões dos anos 90. A compra de estatais e exploração de serviços públicos permitiu que as empreiteiras passassem a atuar em áreas como a concessão de rodovias, com a exploração de pedágios; fornecimento de água e atuação em saneamento básico; concessão de serviços de telecomunicações e telefonia; administração de aterros sanitários e exploração de serviços públicos urbanos diversos. Essas novas áreas de atuação envolveram principalmente as maiores empresas do setor, dentre as que se mantiveram fortes ao fim da ditadura, o que incluía os grupos Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Carioca Engenharia, CR Almeida, OAS, Serveng-Civilsan, dentre outras. As políticas públicas do período permitiram não só a continuidade e sobrevivência dessas empresas como um novo ciclo de altas taxas de lucro, que capitalizaram e reforçaram esses grupos, alçados a um nível maior, não mais de complexos econômicos de nível nacional ou de empreiteiras com investimentos no exterior, mas de conglomerados de projeção internacional⁶⁵.

O processo de ramificação da atuação das empreiteiras ao longo da ditadura teve uma série de características. Em primeiro lugar, ele segue a regra de busca de taxas mais elevadas de ganhos pelas empresas, com atuação em setores da economia mais favoráveis conforme a conjuntura vigente. Assim, a diversificação em um primeiro momento ocorreu no próprio âmbito da construção, dadas as altas margens de lucros proporcionadas pelo setor em fins dos anos 60 e primeira metade da década de 70. Em um segundo momento, a ramificação se endereçou para setores não diretamente ligados à construção, mas que tinham alguma relação com os equipamentos ou a forma de operação das empreiteiras, como o caso da mineração, que usava máquinas e tratores iguais ou similares aos das construtoras. Outra marca das ramificações é que se trata de um processo que, mesmo abrangendo grande quantidade de empresas do setor, é mais intenso, claro e diversificado entre as macro-empreiteiras, o que permite inferir que se trata de uma tendência típica do grande capital do setor. Por fim, os setores focados pelas construtoras foram justamente os que eram alvos das políticas estatais, o que permite supor que houve formas mais ou menos formais de convite por parte dos agentes governamentais aos empresários em questão para atuação nos referidos ramos econômicos.

65 Ver CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. "A formação do grande capital brasileiro no setor da indústria de construção: resultados preliminares de um estudo sobre causas e origens". In: *Trabalho Necessário*. Niterói: UFF, 2009. p. 1-11; *Idem*. "Origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras". In: *História & Luta de Classes*. Nº 6. Novembro de 2008. p. 61-66.

Conclusão – o ovo da serpente:

Como verificamos ao longo deste ensaio, as empresas brasileiras de construção pesada se fortaleceram intensamente durante o regime ditatorial, com diversas oportunidades de obras públicas e ramificação de atividades para setores mais atraentes conforme a conjuntura. Essa expansão não se deu de forma equitativa e privilegiou as grandes empresas do setor, que se apropriavam de maneira cada vez mais significativa dos contratos de obras públicas e que tinham um processo mais acentuado e ambicioso de diversificação de suas atividades do que as pequenas e médias construtoras. Todo esse crescimento e concentração de riqueza e poder tinham como causa principal a atuação estatal e as políticas públicas, que privilegiavam o grande capital do setor através de mecanismos de edital e licitação, encomenda e manutenção dos grandes projetos de obras e abertura de novas fronteiras de expansão do capital em determinados ramos econômicos, privilegiando os grandes grupos. Assim, a ditadura acabou sendo o criadouro dos grupos monopolistas da construção pesada e de outros setores da economia brasileira, que mantêm até hoje um poder econômico e político admirável. Esse capital monopolista iria se apresentar extremamente poderoso ao final do regime e, dependente do fundo público, se mostraria decisivo no processo de transição política, mantendo e até ampliando o seu porte e poder no novo regime inaugurado em 1988. A chegada do sistema democrático representativo se daria concomitantemente ao predomínio dos grandes grupos engendrados pela ditadura civil-militar e estes iriam condicionar as novas políticas estatais, como as privatizações, das quais seriam grandes defensores e beneficiários. Grupos como os Marinho, Odebrecht, Gerdau, Camargo Corrêa, Moreira Salles, Votorantim, Itaú, Andrade Gutierrez e Bradesco não decaíram e mantiveram-se na liderança da economia brasileira ao lado das empresas estatais e multinacionais. Portanto, mesmo após o fim da ditadura, ainda vivemos sob o poder dos grupos econômicos gestados sob o regime político civil-militar.

Recebido em 15 de junho de 2013, aprovado em 15 de agosto de 2013.