

O grupo da indústria de construção e o Estado brasileiro, 1964-84 – projeto de trabalho¹

Pedro Henrique Pedreira Campos²

Resumo: A presente exposição visa apresentar a pesquisa ora em desenvolvimento no curso de doutorado sobre o poder e a penetração das empresas e associações da indústria de construção no aparelho de Estado brasileiro durante a vigência da ditadura. Imbuído do aparelho conceitual marxista e gramsciano, a exposição pretende abranger o grupo das empresas do setor, suas formas de organização e também sua participação no pacto político estabelecido no período ditatorial. Busca-se compreender a organização dessas companhias em aparelhos privados de hegemonia, agências que organizam os interesses dessas empreiteiras e penetram no aparelho estatal. Propõe-se aferir o grau de inserção do grupo nos órgãos específicos do Estado nos diferentes momentos do regime e, à luz desses dados, dar novo redimensionamento às políticas públicas voltadas para o setor, principalmente no tocante às grandes obras e questão habitacional. Entende-se que assim é possível tentar compreender por que o Brasil dispõe de empresas construtoras de organização oligopólica tão poderosas e internacionalizadas.

¹ Esse artigo é versão adaptada do projeto de pesquisa apresentado – e aprovado – ao Programa de Pós-Graduação em História da UFF no ano de 2007 e será apresentado ainda este ano na Semana de História Política, promovida pelo Programa de Pós-Graduação de História da Uerj.

² Professor da Uerj-FFP e doutorando em História pela UFF

O empreendimento neoliberal destrói o Estado do Bem-Estar e o substitui por um Estado penal. [...] esse Estado tem um grande e ambicioso projeto, que é o da criminalização das relações sociais, dos conflitos sociais [...] o seu projeto de habitação para a pobreza é construir penitenciárias [...].³

1. Delimitação do objeto de pesquisa:

Ano de 2007. As empresas de indústria de construção brasileiras ganham projeção no cenário nacional por dois principais motivos. O primeiro é o bom cenário vivido pelas construtoras no momento, o que se reflete em notícias como essas:

A elevada oferta de crédito no país e a interiorização do setor produtivo criaram um novo mapa para a atuação de grandes construtoras e incorporadoras no país. [...] O aquecimento do mercado deve fazer com que o setor imobiliário receba a injeção de recursos de R\$ 50 bilhões este ano. [...] O governo vem adotando desde 2004 uma série de medidas para estimular o setor de construção civil, como patrimônio de afetação, redução da carga tributária e o aumento do volume de recursos para financiamentos [...].⁴

Se esse exemplo de notícia na imprensa nacional, comum nos últimos anos, é positivo para o setor, que tem encontrado mercados para expansão e amplas possibilidades para acumulação de capitais, o mesmo não se pode dizer do segundo tipo de informação:

[...] Zuleido Soares Veras, de 62 anos, dono desde 1995 da empreiteira Gautama e preso na quinta-feira da semana passada durante a Operação Navalha como chefe de uma quadrilha que faturou com obras públicas irregulares mais de R\$ 120 milhões nos últimos cinco anos.⁵

E não são só empresas de médio e pequeno porte que foram descobertas em negociatas de corrupção:

³ BATISTA, Nilo. Entrevista. In: *Revista Caros Amigos*. nº 77, agosto de 2003.

⁴ *O Globo*. Caderno de Economia. Reportagem de Martha Beck. 16 de julho de 2007. p. 19.

⁵ *O Globo*. Caderno de Política. Coluna de Ricardo Noblat. 21 de maio de 2007. p. 4.

Em 1993, descobriu-se que um grupo de 18 deputados de baixa estatura física ganhava dinheiro com a apresentação de emendas ao Orçamento. Seis foram cassados, oito absolvidos e quatro renunciaram ao mandato.

A empreiteira *Odebrecht* foi a principal estrela da CPI dos Anões. [grifo nosso]⁶

A junção de altos índices de crescimento do setor de construção com escândalos públicos de corrupção envolvendo empresas do ramo não é novidade na história nacional. Pode-se dizer que, há uns 35 anos atrás, os principais motivos da exposição pública do setor eram os mesmos, apesar do contexto histórico totalmente diferente.

A indústria de construção viveu um período de grande crescimento e muitas obras durante a década de 70, auxiliada por uma política estatal altamente benéfica. Grandes obras públicas e privadas e uma onda de especulação imobiliária urbana com grande número de construções marcaram a época do “milagre” e o momento logo posterior. Essa conjuntura positiva foi importante para a consolidação de grandes empresas construtoras, que hoje marcam um dos setores mais fortalecidos da economia nacional.

Além disso, não faltaram denúncias de corrupção naquele momento, principalmente as que envolviam o principal órgão do Estado ditatorial para a construção civil, o Banco Nacional de Habitação (BNH)⁷. Essas “tenebrosas transações” eram auxiliadas pelo silêncio forçado aos mecanismos comuns incumbidos de fazer a fiscalização em uma democracia liberal, como a imprensa livre e o ministério público; o que fez com que, possivelmente, muito mais ilegalidades tenham ocorrido do que as que chegaram ao público.

1.1 – O grande capital e a ditadura:

O ambiente propiciado pela ditadura civil-militar não foi favorável apenas para o ramo da construção, mas sim para toda a forma de grande capital. Uma das principais marcas da política da ditadura em relação aos trabalhadores, senão a principal, foi o arrocho salarial, principalmente nos primeiros anos do regime. De 1964 a 1974, o salário mínimo perdeu 41,1% de seu valor real, cifra que toma um vulto maior ainda quando se conhece a importância do mesmo para a determinação dos outros salários urbanos. Em 1975, 33% dos trabalhadores urbanos recebiam um vencimento equivalente ao valor de até um salário mínimo e 75% recebiam o equivalente a até dois. Assim, ao congelar o salário mínimo, fazendo a redução do seu valor real, os governantes do período reduziam o valor de boa parte

⁶ *O Globo*. Caderno de Política. Coluna de Ricardo Noblat. 21 de maio de 2007. p. 4.

⁷ Para isso, ver FONTES, Virgínia Maria Gomes de Mattos. *Rupturas e Continuidades na Política Habitacional Brasileira, 1920-79*. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF/ICHF/PPGHIS, 1986. p. 149-53.

dos salários dos trabalhadores urbanos, o que era benéfico para os empregadores. É por isso que, por exemplo, Octavio Ianni afirma que o arrocho salarial era a principal política para os trabalhadores na ditadura e que essa tinha propiciado a produção de uma mais-valia extraordinária. Há de se levar em conta ainda que houve casos de manipulação dos índices de custo de vida e inflação por órgãos oficiais, com a apresentação de números mais baixos que os reais, o que torna o arrocho salarial ainda pior⁸.

Para que tal política de compressão salarial fosse possível, os novos governantes impuseram também uma ferrenha política de repressão sindical aos trabalhadores e seus movimentos. As greves foram proibidas, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) foi fechada, assim como outras centrais e sindicatos. Sindicalistas foram perseguidos, presos, cassados politicamente e, alguns, torturados e mortos. A polícia era usada para repressão e até o Exército chegou a ser utilizado em fábricas, como no caso da multinacional Telefunken. Além disso, os órgãos públicos do regime ditatorial criaram sindicatos apolíticos e incentivaram a filiação dos trabalhadores aos mesmos, incluindo certos benefícios para seus membros, como o financiamento da casa própria⁹.

A perda de valor nos salários e da possibilidade de luta por direitos foram drásticas para os trabalhadores. Como a quantidade de horas de trabalho necessárias para se conseguir os mesmos produtos essenciais aumentou, eles tiveram que recorrer às horas extras. Isso fez com que as horas de trabalho semanais ultrapassassem em muito as diretrizes legais do país e que famílias lançassem mão do ofício de ex-donas de casa e filhos em idade de estudar para completar um rendimento mínimo para a subsistência doméstica¹⁰.

Isso deu origem a um aumento da produtividade do trabalhador independente da introdução de melhoramentos técnicos ou tecnológicos, conseguido apenas com o aumento da exploração do trabalho. Ainda, com as condições especiais postas em prática pelo regime pós-64, aumentaram os acidentes de trabalho, as doenças e decaíram alguns indicadores sociais básicos, como o da mortalidade infantil. Tudo isso foi facilitado pela perda de possibilidades de livre ação da justiça do trabalho, da imprensa, do ministério público e outros órgãos fiscalizadores do próprio aparelho de Estado ou fora deste¹¹.

⁸ OLIVEIRA, Francisco de. A crítica da razão dualista. In: *A Crítica da Razão Dualista. O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 71-92; IANNI, Octavio. *A Ditadura do Grande Capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981. p. 59-68.

⁹ IANNI, Octavio. *A Ditadura do Grande Capital*. op. cit. p. 79-88; MENDONÇA, Sônia Regina de; FONTES, Virgínia Maria Gomes de Mattos. *História do Brasil Recente: 1964-1992*. 4ª ed. São Paulo: Ática, 1996. p. 25-8.

¹⁰ IANNI, Octavio. *A Ditadura do Grande Capital*. op. cit. p. 79-88

¹¹ SINGER, Paul Israel. *A Crise do "Milagre": interpretação crítica da economia brasileira*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978. p. 95-7.

Essas não foram as únicas perdas da classe trabalhadora durante o período ditatorial. A garantia da estabilidade no emprego privado após 10 anos foi retirada, sendo posto em seu lugar o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o FGTS. Essa contribuição obrigava os empregadores a abrir uma conta-corrente para cada um de seus empregados, com depósito mensal de 8% do valor do salário. Porém, o fundo findava com a lei da estabilidade e impedia o assalariado de ficar com o dinheiro acumulado caso fosse demitido por justa causa ou se demitisse. Isso levou a um aumento da rotatividade no emprego, o que facilitou ainda mais a redução dos salários. Além disso, a inexistência de funcionários estáveis a partir de então tirou combatividade de trabalhadores que antes não tinham medo de lutar por seus direitos e ingressar em uma forte atuação sindical¹².

O dinheiro do FGTS foi utilizado pelo novo órgão da construção civil, o BNH. Mas essa não foi a única poupança compulsória criada no período, já que surgiram também, nos primeiros tempos do novo regime, o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). A criação dessas poupanças obrigatórias se relaciona diretamente com a reformulação do sistema financeiro nacional, feita durante o governo Castelo Branco. Essa reformulação deu origem a novos órgãos como o Banco Central – tendo fim a Superintendência da Moeda e do Crédito do Banco do Brasil (SUMOC) –, o Conselho Monetário Nacional e outras entidades governamentais. Além de beneficiar o setor financeiro privado nacional, essa reforma teve o fito de melhor captar e canalizar capitais para os grandes grupos econômicos, principalmente os que faziam parte diretamente do bloco de poder¹³.

Essas poupanças compulsórias passaram a ser geridas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e pelo BNH, que tinham exatamente a função de canalizar esses recursos para as empresas. O BNH foi criado em 1964 e o BNDE teve uma reorientação em sua política. Criado no governo democrático de Vargas, este banco tinha como principal objetivo, até o golpe, o de financiar as empresas estatais. Isso se modificou com a ditadura e o órgão passou a fazer mais empréstimos para o capital privado, tanto o nacional quanto o multinacional instalado no país, do que para as estatais. O sentido do organismo ficava explícito em sua política de empréstimos: o BNDE fazia financiamentos a juros negativos, ou melhor, com taxas de juros em níveis menores que os da inflação oficial¹⁴.

¹² OLIVEIRA, Francisco de. A crítica da razão dualista. op. cit. p. 107-19.

¹³ MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista e Crises no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p. 59-71.

¹⁴ GORENDER, Jacob. *A Burguesia Brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 70-80; MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista e Crises no Brasil*. op. cit. p. 59-71.

Outra característica da política ditatorial para as empresas, principalmente nos anos iniciais do regime, foi o incentivo à concentração de capital. A contenção do consumo e a criação de novos impostos, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), levou a uma série de falências, concordatas, fusões de empresas, levando à formação de grupos econômicos mais robustos¹⁵.

Todas essas decisões foram altamente positivas para o grande capital que, com a liberação do crédito pelo presidente Costa e Silva, em 1967, passou a fazer grandes investimentos. Essas inversões vão caracterizar o chamado “milagre” econômico, período de grande crescimento do produto interno bruto com inflação relativamente baixa, que durou de 1968 a 1973. Pode-se dizer que o elemento explicativo central do “milagre” foi o arrocho salarial, sendo importantes também as fontes de financiamento externas e internas. Internamente, as novas poupanças compulsórias financiaram firmas industriais e empreiteiras através do BNDE e do BNH; externamente, houve o endividamento público – que foi enorme nesse período, auxiliado pela grande liquidez internacional que possibilitou taxas de juros negativas – e o investimento direto das empresas multinacionais. Durante o “milagre”, aumentou a concentração de renda, incrementaram-se as intervenções estatais na economia, cresceram as exportações e houve uma ampla generosidade dos aparelhos de Estado para o capital, com subvenções, financiamentos e subsídios¹⁶.

O período foi excelente para as empresas internacionais e nacionais que atuavam do país, sendo garantidas altíssimas taxas de lucro, porém, tratava-se de um modelo dependente de condições externas favoráveis. Com a crise de 1973, que abalou os preços de petróleo e a oferta de matérias primas e – em especial – de fluxos financeiros e de investimento internacional, estancou a entrada de capitais estrangeiros, pondo em xeque o cerne do financiamento do crescimento brasileiro¹⁷.

As conseqüências de um modelo sem autonomia própria logo iriam se mostrar: o endividamento externo ganhou vultos maiores do que a possibilidade de pagamento do Estado, a dependência tecnológica havia sido reforçada durante o governo Médici, a concentração de renda havia aumentado e houve reversão da chamada substituição de importações, ou melhor, a produção interna não dava conta da demanda de produtos industriais, principalmente no que diz respeito aos bens de produção¹⁸.

¹⁵ MENDONÇA, Sônia Regina de; FONTES, Virgínia. *História do Brasil Recente*. op. cit. p. 29-32.

¹⁶ OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da Dependência Imperfeita*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977. p. 98-107; MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista...* op. cit. p. 51-2.

¹⁷ MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. p. 75-94.

¹⁸ SINGER, Paul Israel. *A Crise do “Milagre”*. op. cit. p. 65-76.

A questão da crise econômica que abala a economia brasileira a partir de meados da década de 1970 remete ao modelo econômico do regime. Não se pode dizer que houve profunda ruptura econômica a partir de 1964, havendo a reiteração do chamado modelo nacional-desenvolvimentista com certo aperfeiçoamento. Esse modelo econômico, predominante no governo JK, baseava-se no chamado tripé da economia nacional com abertura para o capital internacional e com centro hegemônico da indústria no departamento III, os bens de consumo duráveis. A indústria brasileira tem atuação do capital nacional, predominantemente nos bens de consumo não-duráveis; do capital estatal, principalmente na produção de bens de capital; e do capital multinacional, que domina o departamento III da indústria. Isso constitui o tripé da indústria nacional, forjado de 56 a 60 e reiterado após 1964, com ampla abertura para o capital internacional e reforço da função do Estado como produtor de bens de capital a baixo custo para potenciação do lucro privado, seja nacional ou estrangeiro¹⁹.

Deve-se destacar que a divisão não é feita eqüitativamente na indústria, sendo o departamento III o mais poderoso e o que obtém os maiores lucros. Se isso acontecia até 1964, o processo se acentuou a partir de então, com amplos ganhos para o capital multinacional que se instalava no Brasil. O lucro das multinacionais norte-americanas era o maior da América Latina, em uma média de 14,3% no período do “milagre”²⁰. Mesmo comparado aos outros setores industriais, o capital nacional e o capital estatal – as empresas estatais foram reorientadas a auferir lucros a partir de 1964 –, as empresas estrangeiras tinham um rendimento maior:

Tabela 1 – Patrimônio líquido (1974):

Capital nacional	21,2%
Capital internacional	24,5%
Capital estatal	54,3%
Total	100%

Fonte: IANNI, Octavio. *A Ditadura...* op. cit. p. 48.

Tabela 2 – Faturamento (1974):

Capital nacional	32,0%
Capital internacional	42,8%
Capital estatal	25,2%
Total	100%

Fonte: IANNI, Octavio. *A Ditadura...* op. cit. p. 48.

A tabela mostra como as condições de acumulação do capital estrangeiro no Brasil eram as melhores possíveis, o que se estende a todo o período do regime ditatorial.

A preponderância dos interesses de capitais estrangeiros durante o período ditatorial ficou explícita não só nos números. Em 1965, logo após o golpe de Estado, Brasil e Estados

¹⁹ MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Economia no Brasil*. op. cit. p. 67-75. Para o governo JK, ver MARANHÃO, Ricardo. *O Governo Juscelino Kubitschek*. Coleção Tudo é História. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981. p. 44-67.

²⁰ SINGER, Paul Israel. *A Crise do “Milagre”*. op. cit. p. 79-86.

Unidos assinavam o “Acordo de Garantia de Investimentos”, segundo o qual o governo brasileiro assegurava estabilidade e boas condições para os investimentos norte-americanos no território nacional²¹.

Esse capital internacional residente no Brasil vinha de países como Estados Unidos, Alemanha Ocidental, Inglaterra e França, em ordem de importância, e produziam bens de consumo duráveis, sendo o ramo mais dinâmico de suas atividades a produção de automóveis. O modelo do tripé com epicentro na produção de duráveis se relacionava diretamente com outra característica do modelo econômico adotado, a escolha pelo transporte rodoviário.

A construção de rodovias e o desprezo por outras formas de transporte de cargas e pessoas tinham sido características do governo Kubitschek. Nos cinco anos de seu governo, foram construídos 20 mil quilômetros de rodovias – ao invés da meta inicial de 10 mil km – e apenas 826 km de ferrovias. Isso foi reforçado pelo regime inaugurado em 1º de abril, com grandes projetos rodoviários nacionais e reiteração da opção rodoviária dentro das médias e grandes cidades. Paul Singer lembra que, em 1975, produziam-se 1 milhão de carros anualmente no país enquanto não havia uma linha de metrô em qualquer cidade brasileira. De acordo com Dreifuss, enquanto, em 1955, 55% do transporte de cargas no Brasil eram feitos em rodovias, o mesmo índice atingia a soma de 78,1% em 1970, quando se gastava 3% do PNB com investimentos em estradas. Segundo Guido Mantega, em artigo de 1978, mais de 80% do transporte nacional era feito por rodovias naquele momento²².

Essa escolha encontra a sua explicação nas relações de força dentro do aparelho de Estado durante o período ditatorial. O grupo hegemônico dentro do bloco de poder que dominou todos ou quase todos os 21 anos de regime se reuniu no complexo IPES/IBAD de 1961 a 1964, havendo inclusive um contínuo aparelhamento de cargos do governo com quadros dos dois órgãos. Ali, estavam incluídos militares da ESG, proprietários de terra, banqueiros nacionais ou associados, industriais nacionais e, principalmente, membros do capital internacional e associado. Esses tinham a preponderância dentro dessas agências, bem como dentro do aparelho de Estado até 1968 e no governo Geisel, ao menos. Esses grupos representavam os interesses de empresas estrangeiras, como as do ramo automotivo, sendo o seu poder um fator explicativo do modelo rodoviário brasileiro²³.

1.2 – O grupo da indústria de construção e a ditadura:

²¹ IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. op. cit. p. 259-76.

²² SINGER, Paul Israel. *A Crise do “Milagre”*. op. cit. p. 50-60; 99-105; DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. op. cit. p. 444-5; MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista...* op. cit. p. 59-71; MARANHÃO, Ricardo. *O Governo Juscelino Kubitschek*. op. cit. p. 44-67.

²³ DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. op. cit. p. 417-9.

A posição de grupos econômicos como o da indústria de construção não era tão central no bloco de poder e no aparelho de Estado como a do capital associado e estrangeiro. O setor era dominado por companhias predominantemente nacionais²⁴.

Apesar de não constituir o grupo mais poderoso dentro do pacto político, as empresas de construção foram beneficiadas pela política específica para o setor durante a ditadura. Dentro do complexo IPES/IBAD, já se organizavam empresários do setor com projetos de política de construção no pós-golpe. Sandra Cavalcanti, política da UDN da Guanabara, aliada de Carlos Lacerda e dona da firma de engenharia Hosken Construtora, atuava dentro do IPES, prestando consultoria sobre habitação popular. Foi a primeira presidente do principal órgão para construção civil do regime ditatorial, o BNH, saindo do cargo por ocasião do rompimento de Carlos Lacerda com o grupo golpista. Carlos Moacyr Gomes, dono de uma grande construtora e associado ao IPES, ficou à frente de um projeto-piloto desenvolvido pelo BNH, o Programa de Cooperativa Habitacional do Estado da Guanabara²⁵.

A reorientação da política habitacional do governo federal, forjada dentro do IPES entre 1961 e 1964, incluiu a criação de novos órgãos e programas, como o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanização (SERFHAU), cujo primeiro presidente foi Harry J. Cole, a criação do BNH e o Plano Nacional de Habitação. De acordo com as diretrizes da nova política habitacional, Estados e Municípios deveriam participar do planejamento urbano através de planos diretores, projetos e orçamentos. Ainda, o Executivo chegou a legislar em alguns momentos, como na criação da lei do inquilinato e da lei das incorporações²⁶.

Além disso, o setor da construção civil foi beneficiado por toda a política salarial e trabalhista da ditadura, o que fez com que os salários dos seus empregados fossem achatados e os acidentes de trabalho proliferassem. A construção civil foi campeã em acidentes de trabalho durante o período ditatorial, apesar de a censura fazer a repercussão dos mesmos ser menor do que o que de fato acontecia²⁷.

Porém, o elemento central da política habitacional do governo autoritário e, ao mesmo tempo, a principal fonte de ganhos para o setor de construção civil foi o BNH. Segundo

²⁴ Não entraremos nesse projeto na discussão sobre a burguesia ou o capital nacional, questão que será aprofundada na possível pesquisa. Para isso, ver, dentre outros, GORENDER, Jacob. *A Burguesia Brasileira*. op. cit. p. 110-2; MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Economia...* op. cit. p. 34-8; TOLEDO, Caio Navarro de. *O Governo Goulart e o Golpe de 64*. Coleção Tudo é História. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 116-20.

²⁵ DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. op. cit. p. 231-52; 446-7.

²⁶ DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. op. cit. p. 446-7; IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento...* op. cit. p. 229-42; IANNI, Octavio. *A Ditadura do Grande Capital*. op. cit. p. 5-21.

²⁷ FONTES, Virgínia. *Rupturas e Continuidades...* op. cit. p. 210-21.

Dreifuss, o “BNH também desempenhou um papel significativo no fomento da indústria de construção civil, onde [sic] tantos associados e contribuintes do IPES tinham interesses”. Para Mantega, a política de habitação da ditadura desviou recursos do BNH para o setor de construção civil e gerou ampla especulação urbana. O beneficiamento do setor privado pelo banco público não era um acidente, visto que muitos cargos do órgão eram ocupados por representantes dos interesses da construção, como é o caso de João Machado Fortes, que, em 1966, era diretor da carteira de cooperativas do BNH, sendo também presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Estruturas do Estado da Guanabara²⁸.

O BNH deveria implementar políticas governamentais de habitação, bem como regular e refinar o crédito habitacional. Incluída nessas funções estava também a de remover favelas de centros urbanos, o que foi realizado principalmente na cidade do Rio de Janeiro. A partir de 1967, os recursos do BNH foram alavancados com o início da utilização das verbas do FGTS e das poupanças voluntárias. Para Fontes, o órgão tinha o sentido de atenuar a questão salarial que vigorou a partir de 1964, sendo a habitação a grande área de concessão aos trabalhadores no período ditatorial. Segundo o discurso de membros dos órgãos públicos, o BNH servia prioritariamente ao financiamento de habitações para as classes populares, porém, aí, surgiu um impasse. Sem aceitar a hipótese de subsídio total das casas, o financiamento para a compra de alojamentos para as classes populares se tornava quase impossível com a manutenção de uma política de arrocho salarial. Assim, os principais imóveis financiados pelo banco foram os de grupos com rendimento médio e não inferior²⁹.

O BNH cresceu e foi readequado, transformando-se em empresa estatal incumbida de “comandar e ordenar” o crescimento urbano, em 1971. Se por um lado, o banco auferia seguidos superávits, por outro, a inadimplência aumentava, principalmente entre os compradores de imóveis das classes populares, o que atingiu também a classe média, com o tempo. Entre 1974 e 1979, o órgão aumentou seus investimentos em infra-estrutura, consoante as novas políticas inauguradas no governo Geisel em relação à indústria de bens de produção e investimentos estatais na economia³⁰.

Portanto, as políticas governamentais para a área da construção civil e habitação durante a ditadura foram altamente proveitosas para as empresas do setor, que tiveram amplas possibilidades de crédito e financiamento público, além de licitações milionárias em projetos estatais de grande envergadura. Dos grandes projetos do período, é possível citar rodovias

²⁸ DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. op. cit. p. 446-7; MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação...* op. cit. p. 59-71; FONTES, Virgínia. *Rupturas e Continuidades...* op. cit. p. 124-8.

²⁹ DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. op. cit. p. 446-7; FONTES, Virgínia. *Rupturas e Continuidades...* op. cit. p. 120-8; 156-63.

³⁰ FONTES, Virgínia Maria Gomes de Mattos. *Rupturas e Continuidades...* op. cit. p. 163-98; 210-34.

como a Transamazônica, a hidrelétrica de Itaipu e outras, a ponte Rio-Niterói e outras, diversos estádios pelo país, túneis, linhas de metrô, usinas nucleares etc. A generosidade estatal ficou exposta também na política em relação às classes dominadas, no que diz respeito à política salarial, trabalhista e na coerção à fiscalização de irregularidades nessas empresas.

A partir de todas essas condições favoráveis, em fins da década de 1970, o setor atingiu um outro patamar em termos de força econômica e organização política. Segundo Guido Mantega e Maria de Moraes, a economia nacional se mostrava mais madura na segunda metade da década de 70, apresentando maior autonomia do que no passado, principalmente no ramo da produção de bens de capital que, outrora, era em sua maior parte externa. Nesse processo de maturação da organização da economia brasileira, emergem grupos monopolistas nacionais, com destaque para o setor de bens de produção, o setor de construção civil e o financeiro. Esses grupos não são plenamente nacionais nem ideologicamente nacionalistas, muito pelo contrário, surgiram exatamente na órbita da produção de bens de consumo duráveis controlado pelas multinacionais³¹.

O setor de bens de capital teve crescimento espantoso durante o “milagre”, triplicando-se a produção desses artigos entre 1968 e 1974. A gestão Geisel foi altamente positiva para o setor, que teve ações compradas pelo governo, incentivos, subsídios e financiamentos do BNDE. O objetivo da equipe de Geisel era fortalecer a produção nacional de bens de capital para reduzir as importações desses itens, melhorando a capacidade do país de pagar a galopante dívida externa. Grupos como os Vallares, os Bardella e os Romi ganharam vigor e projeção no período³².

As empresas do setor financeiro também tiveram um cenário altamente positivo para se desenvolver no período, mesmo que em desproveito das contas do aparelho de Estado. As emissões das Letras do Tesouro Nacional (LTN) e as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) maximizaram as possibilidades de lucro dos bancos e entidades financeiras, consolidando o setor como um dos mais fortes da economia nacional. Além disso, a própria política de incentivo habitacional através do BNH ativou o setor, gerando lucros generosos para as empresas bancárias. O grupo foi privilegiado na sua representação nos órgãos do aparelho de Estado, destacando-se Mário Henrique Simonsen (do grupo Bozzano Simonsen),

³¹ MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista...* op. cit. p. 13-20; OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da Dependência Imperfeita.* op. cit. p. 98-107.

³² MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista...* op. cit. p. 90-5; FONTES, Virgínia. *Rupturas e Continuidades...* op. cit. p. 205-10.

Olavo Setúbal (do banco Itaú), Laudo Natel (do banco Bradesco) e Calmon de Sá (do Econômico); todos desempenhando papéis em postos-chave do governo³³.

Da mesma forma, a indústria de construção emergiu como setor destacado da economia brasileira a partir da década de 1970. A política habitacional e as grandes obras de infra-estrutura ativaram a produção de itens de produção e também as empresas construtoras. Pode-se dizer que parte do crescimento do grupo se deu na esteira do crescimento das empresas estrangeiras, já que as rodovias construídas no período, necessidade básica para a expansão da produção de automóveis, eram uma área importante de atuação das empresas de construção civil e engenharia, sendo um caso típico disso a empresa Andrade Gutierrez, que ganhou projeção com a construção de estradas pelo país. Com o fortalecimento do setor, surgem as grandes empresas de construção de alcance nacional, quais sejam a Norberto Odebrecht, a já citada Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Mendes Junior e Queiroz Galvão³⁴.

Cabe destacar que esses três setores não são distantes entre si, tendo eles diversos interesses comuns e até interseções em suas áreas de atuação. Além do já citado beneficiamento dos setores financeiro e de construção com o BNH, há um aumento do crédito em todas as áreas de 1964 a 1970, inclusive com a criação e consolidação de sociedades de crédito imobiliário, corretoras de investimento e outras novas instituições de fomento financeiro à construção civil, como lembra Maria Conceição Tavares. Também, é nítido que tanto empresas de construção civil como de bens de produção são beneficiadas com obras de infra-estrutura, como rodovias, hidrelétricas e obras de saneamento básico. O setor de construção civil é dependente de alguns ramos da produção de bens de capital, como o de cimento e o de aço, o que explica o fato de empresas como Camargo Corrêa atuarem tanto na produção de cimento e aço como na construção civil em sentido restrito³⁵.

No período de distensão do regime, a Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base (ABDIB) pediu moderação na abertura política e fez projetos de política econômica. A associação – que incluía também grandes empresas da indústria de construção – propôs o aumento da produção de bens de capital, fazendo do Brasil um grande produtor e até exportador de insumos, além da realização de grandes obras públicas de infra-estrutura urbana, como saúde, saneamento, habitação, educação, transportes coletivos e meio

³³ MENDONÇA, Sônia Regina de. *Estado e Economia...* op. cit. p. 75-94; MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação...* op. cit. p. 95-8; FONTES, Virgínia. *Rupturas e Continuidades...* op. cit. p. 163-95.

³⁴ MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista...* op. cit. p. 87-90; GORENDER, Jacob. *A Burguesia Brasileira*. op. cit. p. 101-9; <http://www.andradegutierrez.com.br/> acessado em 20 de agosto de 2007.

³⁵ TAVARES, Maria da Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capital Financeiro*. 3ª ed. Campinas: EdUNICAMP, 1998. p. 218-33; <http://www.camargocorrea.com.br/> acessado em 20 de agosto de 2007.

ambiente. Vê-se aí também uma aproximação nos interesses de empresas de construção civil e bens de capital, o que possibilitou a adoção de projetos políticos comuns³⁶.

Paralelo ao fortalecimento dos conglomerados da indústria de construção enquanto grupos monopolistas está outro processo, o da internacionalização dessas empresas. De 1969 a 1973, a Mendes Júnior construiu uma hidrelétrica na Bolívia e, em 1975, começou a construção de uma rodovia na Mauritânia. O caso da Mendes Júnior é singular dado que a empresa já tinha uma grande experiência anterior à ditadura, por ter participado de grandes projetos do governo JK, como a construção da hidrelétrica de Furnas. Além disso, ela iniciou as suas atividades no exterior em um período de veloz crescimento da economia brasileira e de grandes projetos de engenharia no país³⁷.

A partir de fins da década de 1970, há um movimento mais nítido e forte das empresas de construção para o exterior, o que é condicionado pela consolidação dessas empresas no período e também pelo cenário interno mais desfavorável em termos de investimentos e grandes obras de construção pesada. Assim, em 1979, a construtora Norberto Odebrecht estabeleceu contratos de engenharia e construção no Peru e no Chile, depois de ter chegado ao Paraguai em 1973. A partir de então, diversas empresas seguiram o mesmo caminho, fazendo da construção civil um dos ramos mais dinâmicos e internacionalizados da economia brasileira. Hoje, existem seis grandes construtoras com projetos e construções no exterior: a Odebrecht, presente em 31 países; a Andrade Gutierrez, em 14 países; a Camargo Corrêa, em 8 países; a Mendes Júnior, em ao menos 5 países; Queiroz Galvão, em 5 países; e a OAS, que também tem projetos no exterior. Os principais países onde essas empresas têm atividades são os vizinhos do Brasil na América do Sul, seguidos pelos outros da América Latina, os da África, Portugal, Oriente Médio e, em poucos casos, há atuação também nos chamados países desenvolvidos³⁸.

Um caso interessante aconteceu a partir de 1980, ano em que a Odebrecht passou a atuar em Angola. O Brasil foi a primeira nação do mundo a reconhecer a independência do país, apesar de se tratar de uma república democrática em pleno período da guerra fria, enquanto o Brasil tinha uma ditadura de direita, ligada aos EUA. A Petrobrás chegou ao país ainda no final da década de 1970 e a construtora se associou à estatal brasileira em diversos

³⁶ BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *ABDIB e a Política Industrial do Governo Geisel, 1974-1979*. Texto apresentado ao laboratório Polis. Niterói: 2007, p. 1-22; MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação Monopolista...* op. cit. p. 98-101.

³⁷ <http://www.mendesjunior.com.br/> acessado em 20 de agosto de 2007.

³⁸ <http://www.odebrecht.com.br/> acessado em 19 de agosto de 2007; <http://www.andradegutierrez.com.br/>; <http://www.camargocorrea.com.br/>; <http://www.mendesjunior.com.br/>; <http://www.queirozgalvao.com.br/> acessado em 30 de agosto de 2007; <http://www.oas.com.br/> acessado em 20 de agosto de 2007.

projetos. Hoje, a Odebrecht é a segunda empresa brasileira em Angola, tem 10.992 empregados no país e está construindo a hidrelétrica de Capanda, além de outras obras de infra-estrutura, como o sistema de abastecimento de água potável a Luanda. Em 2007, a Andrade Gutierrez chegou ao país ao vencer uma licitação para construir uma estrada³⁹.

Recentemente, a Fundação Dom Cabral publicou uma pesquisa com o ranking das empresas brasileiras que têm atividades no exterior. Das 24 empresas nacionais nessa situação, a Gerdau é a empresa mais internacionalizada, seguida pela Odebrecht – que tem 80% das receitas e 35% dos seus empregados no exterior –, tendo a Andrade Gutierrez em 7º lugar. Na lista, encontramos outras empresas relacionadas ao ramo da indústria de construção, como: a Tigre, em 10º lugar, produtora de materiais de construção; a Votorantim cimentos, em 14º lugar, que produz cimento; a Votorantim metais, em 17º lugar, indústria siderúrgica; e a Braskem, petroquímica da organização Odebrecht, 20º lugar⁴⁰. Compreender as origens da internacionalização do setor é um dos objetivos de nossa pesquisa.

A consolidação dessas empresas como grupos monopolistas não inclui somente a internacionalização das empresas, mas também a diversificação das atividades de cada uma delas. Detendo-se nessas seis maiores, vê-se que a construção pesada deixou de ser a sua única atividade a partir da década de 1980, passando a haver atuação nas áreas de empreendimentos imobiliários, petróleo, petroquímica, cimentos, calçados, setor têxtil, energia, transportes, siderurgia, agroexportação, ramo financeiro e, ultimamente, até o setor sucroalcooleiro. Uma outra tendência é a entrada na área de concessões públicas, a partir das políticas neoliberais no Brasil e em outros países da América Latina, estando esses grupos no controle de concessões de energia, telecomunicações, transportes e outras áreas. Trata-se da transformação dessas empresas de grandes construtoras em verdadeiros conglomerados monopolistas, sendo um caso interessante o do grupo Camargo Corrêa, que hoje atua nas áreas de construção naval, plataformas off shore, silício e outras, com controle acionário de empresas como a Santista Têxtil, Usiminas e da Itaúsa e detendo as seguintes marcas: calçados Havaianas, Topper e Rainha, cimentos Cauê e Loma Negra⁴¹.

Para se explicar como o grupo conseguiu se consolidar e internacionalizar e como foi amplamente escorado por políticas estatais favoráveis, faz-se necessário estudar as formas de organização dessas empresas e de seu poder de pressão e penetração no aparelho de Estado.

³⁹ *O Globo*. Caderno de Economia. Reportagens de Eliane Oliveira e Ramona Ordoñez. 20 de agosto de 2006. p. 38.

⁴⁰ *O Globo*. Caderno de Economia. Reportagem de Ronaldo D’Ercole e Lino Rodrigues. 25 de outubro de 2006. p. 37.

⁴¹ <http://www.odebrecht.com.br/>; <http://www.andradegutierrez.com.br/>; <http://www.camargocorrea.com.br/>; <http://www.mendesjunior.com.br/>; <http://www.queirozgalvao.com.br/>; <http://www.oas.com.br/>.

Nacionalmente, existem hoje diversas agências que abarcam as diferentes etapas e ramos da construção civil, como a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), que reúne empresas ligadas ao financiamento à construção civil; a Associação Brasileira de Serviços de Concretagem (ABESC), que reúne empresas que fabricam cimento, como a Votorantim Cimentos, Camargo Corrêa, Lafarge Brasil etc; e a Câmara Brasileira de Comércio e Serviços Imobiliários (CBCSI), com empresas e associações ligadas à compra, venda, locação e administração de imóveis⁴².

A Câmara Brasileira de Construção Civil (CBIC), fundada em 1957, reúne os sindicatos patronais e associações regionais e estaduais ligados ao mercado imobiliário e à indústria de construção. Em geral, seus sócios são constituídos pelos sindicatos de indústria de construção estaduais e regionais (SINDUSCON), pelas associações dos dirigentes de empresas de mercado imobiliário espalhadas pelo país (ADEMI) e pelos sindicatos de comércio e serviço imobiliário (SECOVI). Além disso, tem como sócios também a Associação Brasileira das Empresas de Engenharia e Manutenção Predial (ABEMPI), a Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (ANEOR) e o Sindicato da Indústria de Construção Pesada do Estado do São Paulo (SINICESP)⁴³.

Na área de construção pesada, foi fundado, em 1959, o Sindicato Nacional da Indústria de Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação (SINICON), que depois mudou seu nome para Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada, mantendo a mesma sigla. Com sede no Rio, ganha projeção em relação ao objeto da pesquisa por reunir as principais empresas nacionais da indústria de construção, já citadas. Com 450 empresas filiadas e 104 associadas mantenedoras, a agência afirma ter por objetivo a “consolidação e expansão da infra-estrutura física do País”. É interessante notar que apesar de agregar sindicatos estaduais da construção pesada do Paraná, Rio Grande do Sul e outros estados, o SINICESP, sindicato da construção pesada de São Paulo, não é filiado ao SINICON⁴⁴.

Mais do que essas associações, uma agência do setor que parece ganhar maior projeção nacional é a Associação Brasileira de Engenharia Industrial, a ABEMI. Fundada em 23 de maio de 1964, sob o nome de Associação Brasileira de Engenharia e Montagens Industriais (ABEMI), manteve a sigla, apesar da modificação no nome da entidade. Hoje, a associação conta com 100 empresas associadas e tem oito subdivisões por atividade de suas associadas: engenharia, área na qual se encontram empresas de médio porte, principalmente paulistas;

⁴² <http://www.secovirio.com.br/> acessado em 30 de agosto de 2007.

⁴³ <http://www.cbic.org.br/> acessado em 26 de julho de 2007.

⁴⁴ <http://www.sinicon.org.br/> acessado em 20 de agosto de 2007.

petróleo e gás, que tem a Petrobrás como a única associada; hidrojato e vácuo; construção civil industrial e montagem industrial, com empresas voltadas para construção e montagem apenas de indústrias; rede de águas e esgotos; fabricantes de equipamentos; e construção civil pesada, setor em que se encontram as grandes empresas do ramo da indústria de construção no sentido restrito, tais quais Norberto Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, Galvão Engenharia, Mendes Júnior, Hyundai Construction do Brasil, Santa Bárbara Engenharia, Constran e Rohr⁴⁵.

A associação conta também com a participação de empresas não diretamente relacionadas com a construção, o que é o caso da Petrobrás, da Usiminas e da Siemens. Apesar de não ter atuação diretamente na área de engenharia, essas empresas têm interesses em associações com a ABEMI e com as empresas de engenharia e construção. Um exemplo é o da Petrobrás:

Desde a sua fundação, a ABEMI mantém estreita relação com a Petrobras, tendo seus associados participado dos esforços de desenvolvimento dos empreendimentos da Petrobras nos últimos 42 anos, projetando e construindo refinarias, plataformas off shore, terminais, dutos, etc.⁴⁶

Esse esclarecimento sobre a relação antiga entre a Petrobrás e empresas associadas à ABEMI foi feito em uma nota no jornal, em que o órgão se defendeu de acusações políticas. De acordo com estas, as empresas associadas da ABEMI estavam doando recursos para candidatos do governo com o objetivo de manter benefícios para as empresas. Dentre esses, destaca-se o Prominp, programa de parceria entre a ABEMI e a Petrobrás, feito sem licitação pública a um custo total de R\$ 228,7 milhões para a empresa desde 2003, no qual a associação forma quadros técnicos para trabalhar por contrato na estatal. Em junho de 2006, o presidente da estatal, José Sérgio Gabrielli, foi à ABEMI apresentar os projetos da empresa para o segundo mandato do governo Lula e, a partir de então, as empresas de construção fizeram doações às campanhas eleitorais dos candidatos⁴⁷.

As relações dessas empresas com a Petrobrás é uma fonte de grandes ganhos do setor e de grande acumulação desde a fundação da estatal, em 1953. Caso emblemático disso é o da Odebrecht, que na própria apresentação de sua história afirma a importância da Petrobrás para a trajetória da empresa, visto que a companhia já construiu para a estatal: refinarias, plataformas, estradas, prédios, portos e perfurou um total de 140 poços no mar. O próprio

⁴⁵ www.abemi.org.br acessada em 5 de abril de 2007.

⁴⁶ *O Globo*. Caderno de Política. Nota de esclarecimento. 22 de novembro de 2006. p. 3.

⁴⁷ *O Globo*. Caderno de Política. Nota de esclarecimento. 22 de novembro de 2006. p. 3; *O Globo*. Caderno de Política. Reportagem de Ricardo Galhardo. 20 de novembro de 2006. p. 3.

marco da nacionalização da empresa é dado pela construção do edifício-sede da Petrobrás, em 1969, na Avenida Chile, no Rio de Janeiro⁴⁸. Em menor escala, outras estatais também devem ter sido importantes para o fortalecimento das empresas do setor.

A ABEMI mantém publicações sobre o tema da construção civil, em sub-áreas como: operação de guindastes, indicadores estatísticos de acidentes, gerenciamento e controle ambiental, acidentes de trabalho – manual de responsabilidade civil e criminal –, desmonte de rochas com explosivos, prevenção de acidentes de trabalho na carpintaria e outros. Como se vê, três das nove publicações dizem respeito a acidentes de trabalho⁴⁹.

A associação tem sede na Avenida Paulista e em seu estatuto social, dentre os 11 objetivos arrolados da associação, destacam-se dois:

- a) Contribuir para o *desenvolvimento sócio-econômico do País*, atuando proativamente nos *processos decisórios governamentais* e fomentando investimentos públicos e privados nos setores de infra-estrutura e empreendimentos industriais, *visando a proteção da ordem econômica e da livre concorrência*; [...]
- c) *Agir junto à administração pública* (executivo, legislativo e judiciário), investidores e fontes de financiamento nacionais e estrangeiros, visando a criação de oportunidades de negócios para suas associadas [grifo nosso].⁵⁰

Destaca-se o caráter ideológico com vistas à hegemonia do texto, quando se afirma que a associação de empresas busca o “desenvolvimento sócio-econômico do País”, dando a falsa impressão de que os interesses dessas corporações são também os interesses de todos os brasileiros. Mais do que isso, fica exposta a função política do órgão, que pretende agir “junto” ao Estado e “proativamente” nas decisões públicas. Portanto, uma das funções mais importantes, senão a mais relevante, é a da sua relação com o aparelho de Estado.

Eli Diniz e Renato Boschi demonstraram através da pesquisa oral feita com empresários paulistas que as associações específicas são mais pragmáticas do que as grandes associações de classe. Para afirmar isso, eles citam um empresário que mostra como uma Fiesp, por exemplo, não pode resolver um problema específico de uma empresa ou de um setor, sendo muito mais uma representação política. Para esses problemas específicos, são muito mais úteis órgãos setoriais como a ABDIB e o Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS), o que também parece ser o caso da ABEMI e do Sinicon. Diniz e Boschi mostram como a ABDIB e outras conseguem penetrar o Estado e aparelhar órgãos como a Carteira de

⁴⁸ <http://www.odebrecht.com.br/> acessado em 19 de agosto de 2007.

⁴⁹ www.abemi.org.br acessada em 5 de abril de 2007.

⁵⁰ www.abemi.org.br acessada em 5 de abril de 2007.

Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX) e a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME)⁵¹.

Assim, o estudo da ABEMI, Sinicon e de outras agências de engenharia e construção civil, sua constituição, desenvolvimento e relação com aparelhos de Estado parece ser importante para compreender as políticas públicas para habitação e infra-estrutura. Com isso, pode-se explicar melhor a acumulação e a consolidação do setor de construção civil, bem como a sua projeção internacional.

As relações entre empresas e agências com órgãos e aparelhos de Estado podem ficar expostas não só na política de habitação, mas também no desenvolvimento urbano de uma cidade. Para Engels, a organização do espaço urbano é um mecanismo de controle do proletariado pela burguesia, afirmação feita para a cidade de Manchester na primeira metade do século XIX. A partir do caso de Paris e de sua intervenção por Haussmann, não se pode mais desprezar a importância do Estado na construção do espaço urbano. Se a relação que molda a cidade é a das suas classes sociais constituintes, a burguesia e os trabalhadores, essa construção tem forte mediação do Estado, o que vale para os casos que se pretende estudar⁵².

Engels afirma ainda que a cidade capitalista, diferentemente das anteriores, tende a se setorizar, com um centro comercial e empresarial com preço caro por imóvel, uma área residencial cara e um subúrbio operário e barato. Pode-se dizer que a distinção dessas áreas na cidade do Rio de Janeiro se acentuou durante o período ditatorial, apesar de se ter nessa cidade a especificidade de “subúrbios” pobres inseridos em bairros residenciais caros⁵³.

As cidades do Rio e de São Paulo tiveram diversos projetos de infra-estrutura e grande especulação imobiliária no período. Destacam-se, no Rio, obras como o Túnel Rebouças, o viaduto Paulo de Frontin e outros, além dos trilhos de metrô. São Paulo também teve a construção de diversos viadutos, vias expressas e do sistema de trens subterrâneos. O crescimento das grandes cidades brasileiras é tão acentuado e acelerado que, a partir da década de 1960, surgem problemas de desabastecimento de alimentos nas áreas urbanas⁵⁴.

Em escala local, também surgiram e tiveram fortes atuações agências específicas do capital de construção civil local. O SINDUSCON-Rio já existia na cidade desde 1919, sendo a mais antiga entidade de classe da indústria de construção do país. O próprio IPES foi

⁵¹ CERQUEIRA, Eli Diniz; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978. p. 170-85.

⁵² ENGELS, Friederich. *A Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra*. Porto: Apontamento, 1975 *apud* ROCHA, Oswaldo Porto. *A Era das Demolições: cidade do Rio de Janeiro, 1870-1920*. CARVALHO, Lia Aquino. *Contribuição ao Estudo de Habitações Populares, 1866-1906*. 2ª ed. Coleção Biblioteca Carioca. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura do Rio de Janeiro, 1995. p. 25-7.

⁵³ ENGELS, Friederich. *A Questão do Alojamento*. Porto: Coleção Textos políticos, s/d. p. 134-40.

⁵⁴ TOLEDO, Caio Navarro de. *O Governo Goulart e o Golpe de 64*. op. cit. p. 22-40.

utilizado como uma agência específica do setor, já que contava com a unidade “Reforma Urbana (Estudo econômico e legal sobre casas populares)”, na qual Sandra Cavalcanti e outros ipesianos faziam estudos e projetos que acabaram se transformando na política oficial para a habitação. Inclusive, foi do IPES que saíram os três primeiros presidentes do BNH e diversos cargos menores também eram dominados por membros do instituto⁵⁵.

O SINDUSCON-SP tem um tamanho maior do que o congênere fluminense, representando, hoje, 25.000 empresas no Estado, com 1.200 associadas e 6.000 filiadas. De 1971, a associação paulista desenvolve atividades sociais, como o projeto de “alfabetização no canteiro de obras”, empreendimento que tem um similar mantido pelo SINDUSCON-Rio. A entidade também se apresenta como portadora de interesses públicos neutros:

O Sinduscon-SP pauta sua atuação por um *projeto nacional* que coloque o setor da construção, um dos maiores empregadores do país, na posição de um dos pilares do desenvolvimento sustentável. Assim, no plano federal, partilha das aspirações da indústria paulista pela implementação de reformas como a política, a tributária, a previdenciária e a trabalhista, bem como pela preservação do meio ambiente. No plano setorial, a entidade luta por uma política habitacional que contemple ações como a *elevação do volume de financiamentos à construção residencial*; atua em favor do *aumento de oferta de habitação popular* e defende a *ampliação da concorrência no mercado de obras públicas*, entre outros objetivos [grifo nosso]⁵⁶.

Dominada por empresas imobiliárias e não por construtoras do ramo pesado, a Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI-RJ) foi fundada em 1971, período propício, segundo seu antigo presidente, José Conde Caldas, que destaca a criação do BNH e da lei das incorporações no período. Como os objetivos da associação deixam claro, a fundação da ADEMI, naquele momento, visava “amparar os legítimos interesses dos sócios perante os poderes públicos” e “apoiar projetos de leis e decisões administrativas que atendam ao desenvolvimento imobiliário, opondo-se aos que lhes forem prejudiciais”⁵⁷. Durante a década de 1970, a agência criou o “Grupo do Rio”, com participação de Mário Henrique Simonsen, Cândido Mendes de Almeida e outros, visando estabelecer uma política de desenvolvimento de médio e longo prazo para o Rio de Janeiro⁵⁸.

Hoje, a ADEMI-RJ reúne 94 empresas que atuam na cidade, das quais se destacam Agenco, Brascan, Hosken, CHL, Cipa, Concal, Decta, elevadores Otis, Ética, Gafisa, João Fortes, Klabin Segall, Patrimóvel, Pinto de Almeida, R. Jardim, RJZ e Schipper. O atual presidente é Rogério Chor, da CHL, e o anterior havia sido Márcio Fortes, no biênio 2003-5,

⁵⁵ FONTES, Virgínia. *Rupturas...* op. cit. p. 124-8; DREIFUSS, René Armand. *1964...* op. cit. p. 446-7.

⁵⁶ <http://www.sindusconsp.com.br/> acessado em 26 de julho de 2007.

⁵⁷ www.ademi.webtexto.com.br acessada em 5 de abril de 2007.

⁵⁸ www.ademi.webtexto.com.br acessada em 5 de abril de 2007.

da empresa João Fortes Engenharia. Fortes tem um currículo extenso por entidades de classe, como o Sinduscon, a Firjan, o Clube de Engenharia, e também por órgãos governamentais, como a presidência do BNDES, do Banerj, a chefia das secretarias municipal de Obras e estadual de Indústria, Comércio e Turismo. Durante sua gestão na ADEMI, Fortes foi também ministro das Cidades do governo federal, cargo que mantém até hoje⁵⁹.

Investigar essas empresas de construção civil de alcance mais local, assim como sua organização em agências como os sindicatos da indústria de construção estaduais e outros é importante para compreender as diretrizes das políticas municipal, estadual e até federal para o setor, tendo-se em vista a penetração de seus membros no aparelho de Estado. Assim, compreender-se-á melhor tanto o desenvolvimento dessas empresas, como as políticas públicas para a construção civil.

Qualquer que seja a área de pressão política dessas empresas ou agências, se municipal, estadual ou federal, são sempre produzidas visões particulares sobre o problema da habitação e da infra-estrutura urbana. Principalmente a partir desses organismos, são criadas ideologias específicas do grupo de construção civil que tentam se generalizar hegemonicamente como interesses de todos na sociedade.

A produção de ideologias nessa área não é novidade e foi constatada por Engels em seu livro sobre a questão da habitação. Nos três artigos que compõem o livro, Engels refuta a tese de que o problema do alojamento é central para o trabalhador e que a propriedade de sua residência resolveria a maior parte de seus problemas, destacando que a questão é secundária diante do problema central da propriedade dos meios de produção, mecanismo central da exploração capitalista. Engels cita também um médico que adota a ideologia do grupo e defende que o Estado interceda para resolver o problema da habitação, visto que a burguesia e o proletariado em relações de mercado não davam conta do problema⁶⁰.

Esse é um pedido típico dos setores interessados no empreendimento da construção civil. Historicamente, empresas e agências pedem a participação do Estado na concessão de crédito ou doação de casa própria às classes trabalhadores, assim como uma atuação decisiva na distribuição de infra-estrutura urbana, especialmente transporte e saneamento básico. Baran e Sweezy notam a pressão das empreiteiras para que o Estado reduzisse o déficit

⁵⁹ www.ademi.webtexto.com.br acessada em 5 de abril de 2007; *O Globo*. Caderno de Economia. Coluna de Flávia Oliveira. 30 de maio de 2007. p. 27.

⁶⁰ ENGELS, Friederich. *A Questão do Alojamento*. op. cit. p. 14-20; 31-2; 110-22.

habitacional norte-americano, que foi admitido pelo presidente Eisenhower em cerca de dez milhões de domicílios no pós-guerra⁶¹.

No Brasil também, vê-se a pressão cotidiana das agências específicas para que o Estado haja no sentido de melhorar as condições de habitação das classes populares, ou melhor, fazer encomendas às empresas de construção. A ABECIP afirma que o atual déficit habitacional brasileiro é de 7,9 milhões de unidades e reclama que o crédito imobiliário no país equivale a somente 1,7% do PIB, enquanto chega a 9% no México, 13% no Chile e 78,9% no Reino Unido. Assim, eles anseiam por maior intervenção estatal no sentido de melhorar o crédito para o setor, pedindo maior oferta da Caixa Econômica, por exemplo⁶².

Da mesma forma, o ex-presidente da ABEMI, engenheiro Cristiano Kok, escreveu o artigo “Saneamento estatal ou privado – falso dilema”, em que se deixa claro como deve ser a atuação do Estado no problema:

No Brasil, existem mais de cinco mil municípios, dos quais menos de 300 apresentam sistemas de saneamento economicamente viáveis. Logo, esperar que a iniciativa privada possa equacionar, em sua totalidade, o problema de saneamento básico brasileiro, é iludir-se. [...]

A solução para os problemas passa pela utilização de recursos federais para o financiamento dos investimentos vinculados a metas de programas de qualidade, produtividade e universalização do atendimento. [...]

Os atuais limites de endividamento impostos aos estados e municípios seriam revistos no que se refere ao financiamento de sistemas de saneamento.⁶³

Apesar de o texto ser um pouco anacrônico para tratar de problemas do período ditatorial, por incluir a discussão do problema do endividamento máximo de instâncias governamentais, relacionando-se à Lei de Responsabilidade Fiscal e a práticas neoliberais impostas em forma de lei, pensa-se que o texto é interessante para a análise da ideologia do grupo.

Fica explícito no fragmento que se vê como impossível a não atuação do Estado na área do saneamento, defendendo-se o financiamento por parte desse com implementação por parte de empresas privadas. Assim, defende-se algo que seria benéfico para todos sem destacar a posição especial representada pelos interesses das empresas de construção nessa empreitada. Seria necessário maior poder ao grupo das empresas de construção civil para a implementação de objetivos tão ambiciosos, como a universalização do saneamento urbano.

O estudo da ideologia específica das empresas e agências de construção civil se faz importante para se entender as metas do grupo, bem como as pressões por políticas

⁶¹ BARAN, Paul; SWEEZY, Paul. *O Capitalismo Monopolista*: ensaio sobre a ordem econômica e social americana. Rio de Janeiro: Zahar, 1966. p. 289-99.

⁶² *O Globo*. Caderno de Economia. Reportagem de Martha Beck. 16 de julho de 2007. p. 19.

⁶³ www.abemi.org.br acessada em 5 de abril de 2007.

governamentais específicas para o tema. É nítida a tentativa de transformação de interesses e concepções de mundo próprias do grupo em interesses gerais e valores partilhados por toda as classes sociais, o que caracteriza a tentativa de hegemonia. Para se compreender a escala do êxito dessas propostas, deve-se visualizar antes o grau de penetração dos órgãos privados do grupo no aparelho de Estado e seu poder dentro deste.

Em relação às fontes, há quantidade suficiente para realização da pesquisa. Sobre os órgãos privados, cada uma dessas associações, como a ABEMI e outras, guarda um arquivo que pode vir a ser disponibilizado para pesquisa, além de terem periódicos disponíveis na Biblioteca Nacional. Para a sociedade política, os diversos aparelhos estatais guardam documentos oficiais que podem ser acessados no Arquivo Nacional. Há ainda a Coleção de Leis do Brasil, que disponibiliza leis, decisões e similares, o que está presente no sítio do Congresso Nacional. Há ainda uma terceira tipologia de fontes em periódicos de época, como jornais, revistas especializadas e publicações de empresas.

Dentro desses periódicos, há alguns que disponibilizam estatísticas constantes sobre as empresas residentes no Brasil e sobre as de construção civil em particular. Esse é o caso das publicações “Quem é Quem na Economia Brasileira” da revista *Visão* e da revista *Conjuntura Econômica*, cujo grupo dominante se relaciona aos quadros do IPES. Como se está um período histórico plenamente estatístico, fontes desse tipo poderão ser utilizadas para se fazer uma análise quantitativa de processos e questões levantadas.

A pesquisa se desenvolve em três frentes: a análise da organização e do poder político do grupo da indústria de construção no Estado nesse período, a análise do processo de internacionalização das grandes empreiteiras nacionais e, por fim, a análise do desenvolvimento urbano do Rio de Janeiro e São Paulo no período tendo em vista a organização e o poder dos grupos locais de construção civil.

No tocante à primeira frente, foram elaboradas as seguintes hipóteses:

1) O contexto da organização da sociedade civil, com surgimento de novas entidades empresariais e associações de direita nos anos anteriores ao golpe, foi fator condicionante para a organização do grupo das empresas da indústria de construção em agências específicas, que teve expressão máxima na formação da ABEMI.

A década que antecedeu o golpe viu surgir novas entidades empresariais e organismos de direita, que foram criados ou ganharam força, podendo ser citados o SINICON (1959), a

CBIC (1957), a ABDIB (1955), o IPES (1961), o IBAD (fins da década de 1950), dentre outros. A formação e o fortalecimento de aparelhos privados de hegemonia, ou melhor, o desenvolvimento da sociedade civil do país pode ser entendido como um sinal de que se acentuou o processo de “ocidentalização”⁶⁴ da sociedade brasileira no período. Pretende-se com o estudo dessas organizações mostrar que a sociedade civil no Brasil não é fraca, desorganizada ou passiva diante de um Estado hipertrofiado⁶⁵ e também que os empresários não têm desinteresse por atividades públicas⁶⁶, sendo evidências que levam a supor tal idéia a formação de todos esses órgãos e a presença de empresários da indústria de construção no aparelho de Estado. Esses novos órgãos organizaram e/ou apoiaram o golpe de Estado que instituiu um regime marcadamente mais coercitivo que o antecessor, havendo uma relação íntima entre esses órgãos, a preparação do golpe de 1º de abril e o novo governo que se impôs a partir de então. No contexto da organização da direita e do empresariado e da tomada do poder por um grupo com preponderância do IPES/IBAD, organizam-se também as grandes empresas da indústria de construção em organismos específicos, em especial a ABEMI, não à toa fundada também em 1964. Os empresários unidos no novo organismo se credenciam a fazer parte do pacto político que entrava em vigor em 1964 e a participar como membros dos aparelhos de Estado. Nesse sentido, a fundação da ABEMI guarda um forte significado político.

2) O grupo da indústria de construção, organizado em aparelhos privados de hegemonia específicos, consegue uma participação destacada no bloco de poder entre 1964 e 1979, o que se reverte em políticas altamente benéficas para as empresas do setor.

Dentro dos próprios organismos que empreenderam o golpe de 1964, destacando-se o IPES e o IBAD, havia uma preponderância do capital associado frente aos demais, como o da indústria de construção e o grupo financeiro nacional. Porém, não se pode dizer que o grupo da construção civil estava ausente do bloco de poder, havendo indícios claros de que empresários e representantes do setor estavam presentes em órgãos do aparelho de Estado voltados para a construção. Já foram citados os casos de Sandra Cavalcanti, da construtora Hosken, e de João Machado Fortes, da empresa João Fortes Engenharia, que ocupavam cargos no BNH. Esse e outros órgãos específicos do aparelho de Estado – SFH, SERFHAU e

⁶⁴ COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. op. cit. p. 78-82.

⁶⁵ COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. op. cit. p. 202-7; COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000 *apud* ALMEIDA, Mônica Piccolo. *O Programa Nacional de Desestatização do Governo Collor: uma leitura gramsciana*. Texto apresentado no laboratório Polis. Niterói: 2007. p. 1.

⁶⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Difel, 1972, especialmente cap. 5 *apud* CERQUEIRA, Eli Diniz; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado Nacional...* op. cit. p. 186.

cargos em ministérios cujas políticas se voltavam para o setor – parecem ter sido dominados parcial ou amplamente por representantes das empresas de construção durante todo o período abarcado. Essa inserção no pacto político permitiu políticas estatais altamente benéficas, como as voltadas para a área de habitação e de infra-estrutura, as grandes obras, além da política positiva posta em prática para o grande capital em geral. No entanto, a sua presença no aparelho político não parece avançar para cargos e órgãos de decisões centrais da política governamental, tendo eles, aparentemente, menor poder de decisão sobre questões mais fundamentais como, por exemplo, a política macroeconômica.

Dizendo respeito à segunda frente de pesquisa, foi criada a hipótese que segue:

3) A internacionalização e diversificação da atuação de empresas da indústria de construção em fins da década de 1970 se explica não só pela consolidação dessas empresas, mas também pela redução das taxas de lucro e de oportunidades de grandes empreendimentos internamente.

O governo Geisel ficou marcado pelo agravamento constante da crise econômica que levou o Estado a uma profunda penúria financeira, tendo malogrado o II PND e as possibilidades de manutenção de grandes investimentos públicos em infra-estrutura. A partir do início da década de 1980, houve uma modificação da forma de atuação do Estado na economia, reduzindo bastante a quantidade de obras de infra-estrutura e havendo as primeiras propostas de privatização de empresas estatais. A crise financeira e a modificação da atuação do Estado coincidiram com a dissolução do pacto político iniciado em 1964, contexto no qual parece haver um afastamento do grupo da indústria de construção do bloco de poder. Diante desse quadro, de queda da possibilidade de lucro e da redução do número de obras – tendo-se em mente que o Estado era o principal cliente das grandes empresas nacionais de engenharia e construção –, as grandes construtoras buscam mercados fora do país onde possam garantir suas taxas de lucro e atividades. Será levada em conta a idéia de Lênin de que a busca de altas taxas de lucro leva a expansão internacional das empresas e será discutida na pesquisa a possibilidade de utilização do conceito de imperialismo⁶⁷. Esse processo de internacionalização foi auxiliado pela política externa estatal, em especial nos últimos dois governos da ditadura, sendo emblemático o reconhecimento da independência de Angola e o posterior início das atividades da Odebrecht no país. Essa é uma área que receberá enfoque

⁶⁷ LENIN, Vladimir Ilich. *Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1985. *passim*; LENIN, Vladimir Ilich. *O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*. apud MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. A economia política brasileira em questão, 1964-75. In: *Cadernos do Presente*. São Paulo: Aparte, 1978. p. 16.

especial, tendo-se em conta a idéia de Gramsci na qual as relações internacionais seguem e não precedem as relações sociais fundamentais dentro de uma tal formação social⁶⁸.

E, por fim, consoante à terceira frente de trabalho, elaborou-se a hipótese a seguir:

4) A não implementação de vastos sistemas de saneamento e de transporte de massa sobre trilhos nas duas metrópoles nacionais deve ser compreendido tendo-se em vista as relações de força do grupo da indústria de construção com outros grupos e frações no interior do aparelho de Estado.

No Rio e em São Paulo, no período abarcado, houve investimentos em áreas como o transporte rodoviário subterrâneo e os sistemas de abastecimento de águas e esgotos, que devem ser vistos como conquistas das empresas do grupo, porém não houve um avanço contínuo e vigoroso da atuação do Estado no setor. As empresas e seus aparelhos privados defendem recorrentemente os investimentos públicos em infra-estrutura urbana, alegando defender interesses gerais da população, mais do que das próprias empresas. Apesar da campanha ideológica e do poder do grupo no bloco de poder, não houve o avanço esperado nessa área, sendo os sistemas de saneamento básico e transporte público de massa das duas cidades precário mesmo quando comparado com contextos sociais similares. Para a compreensão dessa questão, deve-se levar em conta as disputas e conflitos com setores como o capital multinacional da indústria automobilística, no plano nacional, e as empresas de transportes públicos rodoviários urbanos, no plano local. Pretende-se comparar o alcance diferenciado das obras no Rio em São Paulo tendo-se em conta como fator explicativo uma combinação de capital disponível em cada contexto e o poder do grupo da indústria de construção nos dois ambientes. Tendo-se em conta esse poder, outras características da atuação estatal devem ser contempladas, como os gabaritos, o plano diretor e posturas municipais, bem como o desenvolvimento urbano de uma forma geral enquanto materialização das relações sociais.

⁶⁸ GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. vol. 3. op. cit. p. 19-20.
Texto discutido em 29/06/2009