

# A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E A HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO: A FORMAÇÃO DAS ENTIDADES NACIONAIS DOS EMPREITEIROS DE OBRAS PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO ESTADO AMPLIADO NO BRASIL (1956-1964)

Pedro Henrique Pedreira Campos <sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa as formas de organização dos empresários da construção civil no âmbito da sociedade civil e a formação das primeiras entidades nacionais do setor durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). São abordadas as condicionantes que levaram à associação desses agentes e, com o uso de um aparato teórico e conceitual marxista gramsciano, problematizamos a atuação desses aparelhos privados de hegemonia junto ao Estado ampliado no Brasil. Verificamos a participação dos empreiteiros de obras públicas, através de suas organizações, no golpe de Estado de 1964 e também a sua atuação na formulação de propostas de políticas públicas que foram aplicadas depois da derrubada do regime democrático, políticas essas que tiveram esses empresários como grandes beneficiários.

**Palavras-Chave:** empresários; empreiteiros de obras públicas; Estado ampliado; aparelho privado de hegemonia; golpe de Estado de 1964.

## THE CONSTRUCTION OF HEGEMONY AND THE HEGEMONY OF CONSTRUCTION: THE FORMATION OF NATIONAL ENTITIES OF CONTRACTORS OF PUBLIC WORKS AND ITS ACTION TO THE EXTENDED STATE IN BRAZIL (1956-1964)

**Abstract:** This article analyzes the forms of organization of civil construction entrepreneurs in civil society and the formation of the first national entities of the sector during the Juscelino Kubitschek administration (1956-1961). The conditions that led to the association of these agents are discussed and, with the use of a Gramscian Marxist theoretical and conceptual apparatus, we problematize the performance of these private hegemonic apparatuses with the enlarged State in Brazil. We verified the participation of public works contractors, through their organizations, in the coup d'etat of 1964 and also their action in the formulation of public policy proposals that were applied after the overthrow of the democratic regime, policies that had these entrepreneurs as great beneficiaries.

**Keywords:** Businessmen; Public works contractors; Expanded state; Private apparatus of hegemony; 1964 coup d'etat.

---

\* Este artigo é fruto de pesquisa financiada pelo CNPq e pela Faperj.

<sup>1</sup> Professor do Departamento de História e Relações Internacionais da UFRRJ. Doutor em História pela UFF. Atua nas áreas de História econômico-social, Estado e políticas públicas, empresariado brasileiro e no período da ditadura civil-militar (1964-1988).

A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E A HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO: A FORMAÇÃO DAS ENTIDADES NACIONAIS DOS EMPREITEIROS DE OBRAS PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO ESTADO AMPLIADO NO BRASIL (1956-1964)

Já está incorporado ao pensamento empresarial contemporâneo o chamado tripé da sustentabilidade, que, da tradução do inglês, é formado pelas palavras pessoas, planeta e lucros. [...] Na nossa organização (a Odebrecht), não paramos por aí. Acrescentamos mais duas dimensões: a cultural e a política. [...] [A] *dimensão política consiste na busca permanente de oportunidades de contribuição com as instituições governamentais, visando ao bem comum. Isso se dá, principalmente, no apoio à formulação de políticas públicas*, para as quais nossa experiência multinacional e diversificada pode ser útil (ODEBRECHT, 2009: 2 - grifo nosso).

Ao menos até o início da deflagração da chamada "Operação Lava-jato", em 2014, os empreiteiros de obras públicas constituíam alguns dos empresários mais poderosos do país. A raiz histórica da força econômica das companhias que atuam no ramo de empreendimentos de infra-estrutura no país remete ao veloz processo de crescimento econômico capitalista centrado no eixo urbano-industrial e com ênfase principal no mercado doméstico, o que ocorreu sobretudo entre as décadas de 1930 e 1980. Associado a esse fenômeno, a força política desses empresários guarda origem no processo de organização desses agentes em aparelhos privados de hegemonia no âmbito da sociedade civil. As formas associativas com participação desses empresários começaram a ser fundadas no final do século XIX e início do XX. No entanto, foi apenas no período da presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que foram formadas as primeiras entidades nacionais do setor, em meio às obras de Brasília e com a construção das rodovias previstas no Plano de Metas. A partir dessas organizações, os empreiteiros de obras públicas se capacitaram a desenvolver interesses e projetos de escala nacional. Com isso, postularam-se, por exemplo, a participar do golpe de Estado de 1964 e contribuir com a formulação de alguns projetos de políticas públicas que foram implantadas ao longo do período da ditadura civil-militar.

**Gramsci, sociedade civil e aparelhos privados de hegemonia no Brasil:**

Antonio Gramsci usou o descompasso no desenvolvimento da sociedade civil para caracterizar diferentes sociedades:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente perceber uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto que exigia um acurado conhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 2001 [1932-1933]: 262).

Essas elaborações remetiam às diferentes estratégias a serem adotadas nas sociedades europeias para a tomada do poder, mas indicavam também formações econômico-sociais distintas. Não se referindo a conceitos geográficos, as categorias Ocidente e Oriente dizem respeito ao grau de desenvolvimento da sociedade civil em diferentes meios sociais.

Os primeiros aparelhos privados de hegemonia da classe dominante no Brasil foram formados juntamente com a instalação do aparelho de Estado português no Rio de Janeiro, em 1808 (PIÑEIRO, 2002), e a sociedade civil foi se complexificando com a transição do escravismo para o capitalismo e com o avanço deste. Mesmo com essa estrutura representativa de classe em evidente desenvolvimento, muitos autores tipificam a formação social brasileira como oriental, dada a suposta fragilidade da sua sociedade civil. Carlos Nelson Coutinho, por exemplo, percebe um processo de ‘ocidentalização’ na sociedade brasileira apenas em passagens dos anos 1970 para os 1980, em meio à transição política (COUTINHO, 2003: 202-207). Vários autores já demonstraram evidências contrárias e tentaremos mostrar aqui também que, havia sim aparelhos privados de hegemonia no país antes disso e que o processo de ocidentalização da sociedade brasileira remete a esse período e a momentos históricos anteriores.

Pedro Marinho relativiza a anteposição rígida entre sociedades orientais e ocidentais propondo que a noção de Ocidente seja entendida mais como processo e não apenas um estágio específico de desenvolvimento. Assim, a marca da sociedade brasileira no período por ele analisado – da transição do escravismo colonial para o capitalismo – é o de um aparelhamento paulatino da sociedade civil, com surgimento de novas entidades classistas e organização de interesses específicos (MARINHO, 2006: 55-70). Nesse sentido, já no século XIX, vários autores identificaram uma sociedade civil constituída, com

representação de classes e frações em organizações próprias. Essas formas associativas se desenvolveram ainda mais no século XX.

Um momento da história nacional em que houve uma aceleração do processo de ocidentalização foi o dos dez anos que antecederam o golpe civil-militar de 1964. Nesse período, consoante o desenvolvimento industrial e urbano do país, foram formadas associações que representavam grupos de interesse, sendo nítida e decisiva a participação de alguns desses aparelhos na ruptura da ordem constitucional em 1964 (DREIFUSS, 1981: 361-416). No setor industrial, com o impulso das atividades do setor, novos aparelhos foram formados por empresários, como a Associação Brasileira pelo Desenvolvimento da Indústria de Base (Abdib), datada de 1955 (BRANDÃO, 2007: 1-22). A intensa atividade da construção pesada no período JK proporcionou também o terreno no qual se formaram as primeiras entidades nacionais significativas do setor.

Muitas dessas associações e sindicatos emergiram após modificações na ordem institucional e legal. Dessa forma, assim como Sonia Mendonça notou que a UDR (União Democrática Ruralista) foi formada apenas 30 dias após o lançamento do Plano Nacional de Reforma Agrária, em 1985, opondo-se ao mesmo (MENDONÇA, 2006: 114-149), durante o governo Goulart, com o Estatuto do Trabalhador Rural, associações foram criadas e outras, reformuladas. Em 1964, a Conferência Rural Brasileira deu lugar à CNA (Confederação Nacional da Agricultura), reunindo proprietários rurais de todo o país. No pólo oposto, foi criada a Conferência dos Trabalhadores da Agricultura, a Contag, também no início do ano de 1964 (RAMOS, 2005: 117-126). De forma similar, a reforma do sistema financeiro nacional, no governo Castello, deu ensejo à organização das empresas financeiras e bancos em associações específicas, como a Federação Nacional de Bancos (Fenaban), a Associação de Empresas Distribuidoras de Valores, em 1966, e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), de 1967 (MINELLA, 2005: 159-78; BRANDÃO, 2013).

Outras associações com participação da classe dominante foram organizadas no período, algumas com corte mais político, como é o caso do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad), de 1959, a Sociedade Brasileira de Tradição, Família e Propriedade (TFP), de 1960, e também o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), de 1961 (DREIFUSS, 1981: 71-124; OLIVEIRA, 2009: 145-179). Esse movimento de articulação

da burguesia se relacionava e se opunha à emergência das novas formas de organicidade popular, no que Roberto Schwarz denominou de ‘país irreconhecivelmente inteligente’, com novos partidos (PCdoB), movimentos políticos (AP), alta sindicalização rural e urbana, greves e novos movimentos artísticos e culturais (bossa nova, tropicalismo, novo teatro, cinema novo, CPC-UNE etc) (SCHWARZ, 1978; HOLANDA; GONÇALVES, 1995 [1982]: 8).

Pode-se verificar nesse período um processo de acelerada ocidentalização da sociedade brasileira, que não pode ser caracterizada como oriental às vésperas do golpe de 1964, sendo dotada de um conjunto complexo de associações e partidos que agremiavam classes e frações em diversos aparelhos, cada qual com seus interesses e projetos políticos. Os empreiteiros não ficaram fora desse contexto, participando intensamente do turbilhão social que movimentou o país, atuando por vezes de forma difusa e dividida. Empresários do setor, por exemplo, financiaram o comício de 13 de maio de João Goulart na Central do Brasil, enquanto outros sustentavam entidades como o Ipes, que participou do golpe de Estado.

Após o golpe de abril, o processo de ocidentalização da sociedade brasileira sofreu alteração. Elio Gaspari afirma que os empresários brasileiros foram desinstitucionalizados ao longo dos 20 anos de regime e que a sociedade brasileira como um todo sofreu um processo de desmobilização (GASPARI, 2002: 225-241). Essa afirmação não parece corresponder à situação dos organismos empresariais da sociedade civil. O que verificamos durante o regime foi o contrário, o que Virgínia Fontes chamou de ampliação restrita do Estado, ou Estado ampliado e seletivo:

A modernização capitalista acelerada – a ferro e fogo – sob a ditadura militar, entretanto, aprofundaria as formas associativas pré-existentes – aparelhos privados de hegemonia – em grande parte ligados aos próprios setores dominantes e expressando interesses corporativos empresariais, uma vez que a seletividade repressiva e autocrática estrangulava as vias de crescimento das entidades organizativas populares. Após o golpe de Estado civil-militar de 1964, houve uma importante expansão de associações empresariais por setores e ramos da produção a partir da década de 1970, as chamadas ‘associações paralelas’, que duplicavam a estrutura de representação empresarial oficial, de cunho corporativo-estatal (FONTES, 2010: 224-225).

Após o golpe, houve a continuidade e até proliferação das formas organizativas da classe dominante, ao passo que, em geral, as associações ligadas às classes subalternas sofreram repressão ou até foram extintas, como foi o caso da CGT e da UNE. Houve nessa tendência algumas exceções localizadas, como a CNI, que sofreu intervenção em 1964, sendo imposto o general-empresário Edmundo Macedo Soares e Silva como presidente (RODRIGUES, 1998: 11-48). Nesse momento, houve repressão aos sindicatos e aos poucos a representatividade popular foi deslocada para associações de moradores e comunidades eclesiais de base, sendo o Movimento Inter-Sindical Anti-arrocho uma tentativa de reavivar o movimento operário, sem sucesso devido à repressão estatal (LOBO; LISBOA; SIMÕES, 393-438). Essa ampliação da representação empresarial envolveu os empreiteiros, que fortaleceram suas entidades e criaram novas, reforçando seu poder junto à sociedade política.

Assim, apesar de termos um regime ditatorial no país entre 1964 e 1988, com todo o seu aparato autoritário e ausência de instituições típicas de um sistema democrático representativo, não houve cerceamentos maiores ao funcionamento e atividades dos mecanismos de representação das classes dominantes e suas frações. Pelo contrário, o que notamos é que o sistema político fechado deu grande liberdade de ação e reforçou o poder desses organismos, incluindo as associações de empresários da construção pesada.

Alguns problemas específicos dizem respeito ao associativismo dos empresários de obras públicas. Por conta de seu cliente praticamente monopsônico, as agências estatais, algumas particularidades são notadas na atuação dessas organizações, principalmente no que concerne à sua exposição pública e atuação junto ao aparelho de Estado.

Em primeiro lugar, os organismos das empresas de engenharia podem ser considerados órgãos setoriais. Eli Diniz e Renato Boschi constataram, ao entrevistar empresários industriais no final dos anos 70, que havia diferenças entre as grandes associações de classe e as associações mais específicas. Segundo esses autores, enquanto as grandes entidades, como Fiesp e CNI, eram mais formas de representação política, a resolução de problemas específicos junto a um órgão do aparelho de Estado ou a implementação de uma dada política singular passava mais por associações setoriais e de corte empresarial limitado, como a Abdib e o IBS (Instituto Brasileiro de Siderurgia)

(CERQUEIRA; BOSCHI, 1978: 170-185). Nessa tipologia, as associações dos empreiteiros podem ser alocadas nessa segunda linhagem. Mesmo funcionando também como formas de representação política, essas entidades têm atuação destacada junto a agências estatais específicas, como o DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), os DER's (Departamentos estaduais de Estradas de Rodagem - no caso das associações regionais), a Petrobrás ou o Ministério dos Transportes.

Regina Camargos afirma que as principais entidades que agregam empreiteiros são dominadas por pequenos e médios empresários, sendo que os grandes empreiteiros só em 1991 teriam se reunido em uma entidade própria, a ACCE (Associação dos Construtores de Centrais Elétricas) (CAMARGOS, 1993: 159-166). Essa configuração nem sempre foi assim, sendo mais fruto da formação do capital monopolista no setor e marginalização das pequenas e médias construtoras dos principais contratos públicos em fins dos anos 1970 e nos anos 1980. Essa distinção mais aguda entre as grandes empreiteiras e as menores é fruto do próprio desenvolvimento histórico do setor ao longo da ditadura, com as particularidades específicas do período final, no qual se consolidaram os grandes grupos empresariais da construção.

Outro lugar comum no que toca à análise das formas associativas das empresas de obras públicas é afirmar que a relação das firmas com o aparelho de Estado se dá mais no âmbito individual do que propriamente o coletivo. Sérgio Lazzarini afirma que as empresas têm duas formas de atuação junto ao aparelho estatal, sendo a primeira a coletiva, via associações e sindicatos, e a segunda de caráter individual. Segundo ele, essa pode trazer mais ganhos, dado que traz benefícios particulares que podem ajudar na concorrência de dada companhia com as suas rivais (LAZZARINI, 2011: 41-56). Essa atuação particular da empresa junto às agências estatais existe, mas não exclui as formas de organicidade das empreiteiras e, principalmente, não invalida as formas de organização coletiva dos empresários de maneira mais ampla. Ilustrativo disso é o fato de que mesmo os grandes empreiteiros, que tinham mais trânsito nos palácios e nas estatais e foram em determinados momentos alvos de ataques das diretorias das associações do setor, nunca terem se ausentado ou deixado de participar do quadro social das principais entidades da construção pesada.

É comum também ressaltar o silêncio e a inação dos organismos empresariais dos construtores (O EMPREITEIRO, 1975; 1977). Particularmente durante o período do "milagre", seguindo a tendência de boa parte das associações da classe dominante, as organizações do setor pouco se expuseram e poucas críticas públicas teceram ao Estado e às políticas de então. A atuação discreta e a escolha por estratégias de ação pouco explícitas não devem ser confundidas com uma inação ou falta de combatividade das entidades. Além disso, o mesmo *modus operandi* não foi verificado no período 1964-1967 e no período 1974-1985, quando – juntos com outras entidades empresariais – líderes de sindicatos e sociedades dos empreiteiros vieram a público externar seu descontentamento com certas diretrizes e medidas tomadas pelo poder público.

Críticas aos organismos do setor eram feitas. Donald Stewart Jr., da carioca Ecisa, atacava as entidades da construção, afirmando que elas “preferem a adulação, a fazer valer seus direitos”, em referência específica aos atrasos nos pagamentos às empresas do setor pelas agências estatais. Reclamando que essa morosidade no pagamento das obras era contrastada com a pontualidade no pagamento dos credores externos, em 1982, Stewart vociferou:

Dois pesos e duas medidas? Claro, e que continuarão a existir enquanto a comunidade de empreiteiros não agir com um mínimo de dignidade, fazendo valer seus direitos.

E convenhamos, a comunidade de empreiteiros, até agora, tem feito por merecer o tratamento que recebe... (O EMPREITEIRO, 1982)

A reclamação tem um contexto particular, já que se trata do dono de uma firma que havia já encarado processos de concordata e que fora marginalizado das concorrências do setor no período. Daí seus ataques aos sindicatos, associações e empresários, que preferiam a cautela nas críticas aos atrasos de pagamento. As palavras de Stewart são expressão de um conflito dentro do grupo dos empresários da construção pesada, que, naquele momento, disputavam os decrescentes e cada vez mais escassos recursos públicos disponíveis para o setor.

Por fim, uma questão que toca aparelhos privados de hegemonia dos construtores e de outros empresários é a divisão entre entidades oficiais, tais quais sindicatos e federações, e as civis e voluntárias, como associações e sociedades. Apesar da diferença institucional

que separa essas formas organizativas, entendemos que ambas podem ser consideradas aparelhos privados de hegemonia, visto que para a formação de sindicatos, fazia-se necessária antes a criação de associações privadas, que partiam da ação voluntária dos próprios empresários. Mesmo vinculado diretamente ao Ministério do Trabalho, participando formalmente da estrutura estatal, essas entidades não deixavam de ser organismos de representação de uma fração de classe e de um grupo de empresários, sendo *locus* para elaboração de concepções de mundo específicas e de atuação junto a órgãos da sociedade política.

Vejamos agora como foi o momento histórico no qual houve o advento dos primeiros aparelhos privados de hegemonia de corte nacional reunindo os empresários da construção civil e do ramo de obras públicas em particular.

### **O governo JK e o ambiente para a formação dos aparelhos privados de hegemonia por parte dos empreiteiros de obras públicas:**

Desde os anos 30, houve um processo de estatização da contratação das obras de construção pesada e, posteriormente, viu-se a retirada do aparelho de Estado da atividade construtora, passando este a apenas contratador das obras. Trata-se de um processo longo, complexo, com idas e vindas e algumas exceções. Porém, o marco maior dessa divisão de tarefas entre Estado e empresas privadas se deu no governo Juscelino Kubitschek, quando houve não só aumento significativo das obras contratadas, como sinais claros da consolidação dessa divisão de funções (FERRAZ, 1981: 31-109; CAMARGOS, 1993: 30-64; 65-136; FJP, 1984: vol. 2). Isso foi visto com a Chesf (Companhia Hidrelétrica do Vale do São Francisco) e o DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra a Seca), órgãos antes responsáveis pela realização das obras e que, a partir de então, passaram a contratar empresas para fazer esses serviços. Trata-se de um aperfeiçoamento do modelo varguista e uma vitória dos interesses dos empreiteiros, em modelo que teve continuidade posteriormente, marcando as obras durante a ditadura.

Vários testemunhos convergem sobre a relevância do governo JK para a alavancagem do setor da construção pesada, além do fortalecimento e nacionalização das atividades das empreiteiras brasileiras. Jaime Rotstein, engenheiro e empresário do setor, segue essa linha:

A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E A HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO: A FORMAÇÃO DAS ENTIDADES NACIONAIS DOS EMPREITEIROS DE OBRAS PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO ESTADO AMPLIADO NO BRASIL (1956 1964)

A bem da verdade, temos que reconhecer que, no govêrno anterior ao do sr. Jânio Quadros, realmente houve muito trabalho de engenharia. Não estamos aqui no mérito dos erros ou acertos da política adotada pelo govêrno do sr. Juscelino Kubitschek. No terreno particular da engenharia, foi a época que ela mais floresceu, a tal ponto de haver trabalho até para as firmas nacionais, levando a que pudessem se desenvolver e substituir emprêsas estrangeiras, até aquela época muito bem estabelecidas no País, vencendo a argumentação de que não existiam firmas nacionais capazes de substituí-las (CLUBE DE ENGENHARIA, 1967: 25).

Essas linhas constam em livro de 1966 e indicam a centralidade dada por empresários da engenharia para o governo JK no impulso às atividades da indústria da construção pesada

Visão similar tem o ex-ministro Antonio Delfim Netto, ao se referir aos governos que mais contrataram obras dos empreiteiros:

As referências em termos de modernização da infra-estrutura são claramente os governos Juscelino Kubitschek, na década de 50, e os do período autoritário (Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel, nas décadas de 1960 e 1970, além de João Figueiredo, na década de 1980). Foram períodos absolutamente diferenciados em termos de atmosfera política, mas guardam uma notável semelhança em dois aspectos-chave: não apenas garantiram um nível bastante razoável de investimentos públicos como deram estímulo e suporte às empresas privadas nos setores de engenharia e construção, as empreiteiras de obras (DELFIM, 2008: 12).

O trecho traz certo auto-elogio, visto que Delfim era ministro em três dos cinco governos apontados (Costa e Silva, Médici e Figueiredo), além de embaixador em Paris no período Geisel. O único governo mencionado no qual ele não esteve presente foi o de Kubitschek, sendo que o ex-ministro destacou no prefácio os governos estaduais JK e Adhemar de Barros em Minas e São Paulo como importantes para as obras públicas de infra-estrutura no país (DELFIM, 2008: 11-14).

Desde a Segunda Guerra, foram elaborados planos de desenvolvimento por agências estatais, como o Plano Salte, o Láfér e os estaduais de Carvalho Pinto e outros. Porém, a maioria dos autores está de acordo que o primeiro projeto mais articulado foi o Plano de Metas (CARDOSO, 1975: 80-103). Formuladas por um grupo misto de técnicos do Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão Econômica para América Latina da ONU (Cepal), as 31 metas previstas no plano do governo JK foram marco das políticas de planejamento estatal no país, contemplando as áreas de transportes, energia, alimentação, indústria de base, educação e a construção da nova capital federal. O plano tinha as suas 12 primeiras e mais importantes metas relacionadas a transportes - cinco - e energia - sete (MARANHÃO, 1981: 44-67; BENEVIDES, 1976: 199-245) -, que correspondiam a 73% dos gastos previstos, levando Juscelino a afirmar: “Criei o binômio ‘energia e transportes’. Foi a primeira vez que surgiu, no Brasil, um programa simbolicamente reunido em duas palavras...” (BENEVIDES, 1976: 292). Os dois setores eram justamente os de maior interesse dos empreiteiros dentro do projeto estatal.

Ao final do governo, os resultados do plano foram considerados um sucesso pela equipe presidencial e várias metas foram superadas, como a da construção de rodovias e de geração de energia. Houve ainda aumento significativo da extração e refino de petróleo, da produção de aço e a indústria foi de um índice de 100 em 1955 para 197 em 1959. Em sentido oposto, a meta prevista para a educação não foi atingida, como algumas em alimentação (MARANHÃO, 1981: 44-67).

Além dos ramos de energia e transportes, outro objetivo do plano que demandou serviços dos empreiteiros foi a construção de Brasília. Após a votação da transferência do Distrito Federal pelo Congresso, foi criada em 1956 a Companhia Urbanizadora da Nova Capital (a Novacap), responsável pelas obras de Brasília. JK escolheu o também mineiro Israel Pinheiro para a presidência da empresa e convidou o deputado federal da UDN de São Paulo, Iris Meinberg - da Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) e de outras entidades patronais ruralistas (MENDONÇA, 2010: 286) -, para o seu departamento financeiro, medida que tinha o objetivo de evitar críticas de corrupção e superfaturamento pela oposição parlamentar (O EMPREITEIRO, 2000: 62-64; QUINTELLA, 2008: 161-96). A Novacap foi importante demandante de obras às construtoras e era representativa do novo modelo de relação Estado-empreiteiros, já que apenas contratava as companhias privadas e coordenava os trabalhos, sem realizar serviço de engenharia direto.

Para os empreiteiros, a construção de Brasília era interessante por incluir as seguintes obras: conexão viária e elétrica da nova capital com o Sudeste e o resto do país; construção dos prédios públicos do Eixo Monumental, o que ficou sob a responsabilidade

de uma empreiteira apenas; os edifícios do plano piloto, nas asas Sul e Norte e proximidades; criação de infraestrutura para a cidade, com suas vias modernas, túneis, trevos, saneamento, rede de distribuição de energia elétrica etc; e obras auxiliares, como a barragem do Paranoá. Trabalhadores vieram sobretudo de Minas, Goiás e Nordeste e as condições de trabalho eram precárias, com greves constantes (SOUSA, 1978: 7-16; 17-64). A nova capital foi oportunidade significativa para construtoras mineiras, cariocas e paulistas, que aumentaram o seu porta-fólio de obras e atuaram em uma localidade distante. Tratou-se também de um momento decisivo para a aproximação entre esses empresários, muito voltados para seus estados de origem até então, favorecendo a sua organização em aparelhos da sociedade civil de âmbito nacional. Além disso, o fator pressa ajudava a maximizar lucros e garantir serviços adicionais às construtoras.

Ao contrário do plano Salte, voltado mais para o transporte ferroviário, o Plano de Metas priorizou a construção de estradas de rodagem. Com proposta inicial de implementar 10.000 km de rodovias, o governo JK aumentou seguidamente essa meta, chegando a um total de 12.169 quilômetros construídos. As metas de pavimentação e restauração também foram superadas, indo de 2.376 km para 9.591 km as rodovias federais asfaltadas de 1955 a 1961 e a extensão nacional passou de 459.714 km para 499.550 km entre 1955 e 1961. No período, os estados engrossaram esse esforço e implantaram grandes programas de construção e pavimentação de rodovias, dado o reforço do FRN (Fundo Rodoviário Nacional) de 1952. Em sentido oposto, as ferrovias perderam fôlego e, findo o governo, foram construídos apenas 826 km de estradas de ferro (ALMEIDA; DAIN; ZONINSEIN, 1982: 1-145; FERRAZ, 1981: 31-109; CAMARGOS, 1993: 65-136; MARANHÃO, 1981: 44-67).

Relacionado à implantação da malha rodoviária e à construção da nova capital, projetada para o transporte automobilístico, estava a política para instalação de montadoras de veículos no país. Com o auxílio das políticas cambial e fiscal, e com as condições específicas para a abertura das fábricas previstas pelo Grupo Executivo da Indústria Automobilística (o Geia), montadoras da Alemanha, França, Japão e Estados Unidos estabeleceram fábricas no Brasil, sobretudo na grande São Paulo, substituindo a importação de veículos (PAULA, 2000: 120-188). Os representantes dessas multinacionais, ou

empresários associados a eles, estabeleceram conexões com os empreiteiros brasileiros, aproximados pela bandeira do rodoviarismo.

O DNER (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem) e o MVOP (Ministério de Viação e Obras Públicas) foram posicionados no centro das políticas governamentais. O engenheiro Lafayette Prado afirma que o Departamento, comandado por Régis Bittencourt, adquiriu então um “status virtualmente ministerial” (PRADO, 1997: 287-294). Apesar de mudanças no ministério, a pasta de Viação e Obras Públicas ficava sempre com o PSD e Benevides afirmou: “No entanto, cumpre lembrar que o PSD (inclusive ao ‘controlar’ o Ministério da Viação) vivia muito voltado para os programas de obras públicas e relação com os empreiteiros, altamente florescentes no período.” (BENEVIDES, 1976: 111) Sobre a construção de estradas, essas eram relacionadas “às metas rodoviárias, diretamente vinculáveis aos interesses locais, mas também aos interesses dos grandes empreiteiros ligados à cúpula do PSD.” (BENEVIDES, 1976: 215) Essa aproximação de empreiteiros mineiros, cariocas e paulistas a JK e setores do PSD criou problemas para alguns deles posteriormente, nos governos Jânio Quadros e Castello Branco e na Guanabara da gestão Carlos Lacerda.

O DNER usou no período critérios não-licitatórios para a escolha das empreiteiras. Alegando que o volume de obras era muito grande, o departamento fazia seleção prévia, dispensando as concorrências. O PSD também mantinha controle sobre a diretoria do órgão e o andamento das obras rodoviárias era facilitado para as empreiteiras. Com a justificativa da inflação e alta nos preços de materiais, mão-de-obra e equipamentos, o DNER usava preços de serviços de terraplanagem de natureza mais complexa que a real, incluindo rochas e necessidade de equipamentos especiais em trechos que não os exigiam (ALMEIDA, DAIN; ZONINSEIN, 1982: 1-145).

Segundo Lafayette Prado, as rodovias do período podem ser divididas em três prioridades: 1) o eixo Sudeste-Sul e litorâneo, com a Rio-Belo Horizonte, São Paulo-Curitiba e Rio-Bahia; 2) a ligação do território nacional à nova capital, com a Belo Horizonte-Brasília e outras; 3) os acessos pioneiros na Amazônia, com a Belém-Brasília e a Cuiabá-Porto Velho (parte da Brasília-Acre) (PRADO, 1997: 287-294). O projeto rodoviário incluía uma centralidade em Brasília, com papel de centro aglutinador do novo desenho rodoviário do país, formando um cruzamento rodoviário com 5 mil km em cada

corredor e acessos desenhados para Belo Horizonte, Fortaleza, Belém e Acre. Na Brasília-Fortaleza, a obra foi contratada pelo DNOCS, sendo a última iniciada por Juscelino. A Brasília-Acre foi projetada e entregue às empreiteiras sem licitação antes do fim do governo, não chegando a ser iniciada no período. Em sentido oposto, a única conexão ferroviária para Brasília partiu do Sudeste, sem projetos de ligações da nova capital com outras regiões (LEAL, 1984: 62-63; QUINTELLA, 2008: 161-196; KUBITSCHKEK, 1975: 72-75). Essas obras rodoviárias representaram a principal fonte de ganhos para os empreiteiros no período JK, consolidando essa especialidade dentre as empresas brasileiras de engenharia, em particular as mineiras, ligadas ao grupo político de JK.

Apesar do aumento de 65% na produção de eletricidade, o setor de energia não representou então nicho tão rico como a construção rodoviária para as empreiteiras nacionais. Mesmo assim, foi semeado nesse período o controle técnico sobre os empreendimentos no setor por parte das empreiteiras brasileiras. Isso por conta da obrigatoriedade imposta pelo governo JK para que empresas nacionais participassem das obras de hidrelétricas no país, como ocorreu em Furnas (1216 MW) e Três Marias (396 MW). A partir de projeto da Cemig (Centrais Elétricas de Minas Gerais), a realização da usina de Furnas, no rio Grande, foi tornada tarefa federal e, em 1957, foi criada a Furnas Sociedade Anônima, empresa de capital misto. Com a obrigatoriedade de participação de empresas brasileiras no consórcio construtor, a mineira Mendes Júnior se associou a firmas estrangeiras, sendo responsável por obras auxiliares, o que a ajudou na obtenção de *know-how* para obras barrageiras futuras. Na usina de Três Marias, contratada pela Cemig, a CBPO (Companhia Brasileira de Projetos e Obras) prestou serviços para a norte-americana Morrisen Knudsen e acabou absorvendo técnica para tocar sozinha obras hidrelétricas posteriormente (BENEVIDES, 1976: 199-245; FERRAZ, 1981: 31-109; DANTAS, 2007: 247).

O dirigente da empreiteira Camargo Corrêa, Wilson Quintella, dá uma explicação excêntrica para a nacionalização das obras de barragens por empresas brasileiras. Depois de relatar que a construtora na qual ele trabalhava recusou a proposta de ingleses de colocar o nome da companhia brasileira no consórcio construtor da usina de Três Marias, da Cemig, Quintella relata um incidente ocorrido na obra que quase matou o presidente Kubitschek,

quando esse fazia uma visita de inspeção. “Depois desse incidente, o governo federal proibiu construtoras estrangeiras de trabalharem no Brasil. Dali em diante, obras públicas só com empresas nacionais. Assim, nasceu a indústria brasileira de construção pesada.” (QUINTELLA, 2008: 200) No entanto, as empresas estrangeiras continuaram atuando no país e só com um decreto-lei de 1969, a atividade das empreiteiras estrangeiras para realização de obras públicas foi proibida no país, apesar de ter havido exceções após a lei.

Outra iniciativa do governo JK teve importância para o setor da construção pesada em âmbito regional. Depois da forte seca que acometeu o Nordeste em 1958, foi criado o ‘Grupo de Trabalho para Desenvolvimento do Nordeste’ (GTDN), que enfatizava questões econômicas, sociais e políticas, e não só climáticas, para a análise e proposta de soluções dos problemas locais. O GT levou à criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (a Sudene), em dezembro de 1959, sob a direção de Celso Furtado. Foi criado também o Banco do Nordeste (BNB), com o objetivo era industrializar a região, sendo o meio para tal dotar seus estados de uma infraestrutura adequada. Os projetos incluíam rodovias, aproveitamento de matérias-primas, hidrelétricas e incentivos para instalação de empresas com subsídios fiscais. A partir disso, vários investimentos vieram, como a Usina Siderúrgica da Bahia (a Usiba), a Companhia Pernambucana de Borracha Sintética (a Coperbo), além de fábricas de auto-peças, metalúrgicas, fiação e tecelagem etc, com a participação de empreiteiras nordestinas nas obras na maioria dos casos (SINGER, 1969: 271-357).

A criação do Sudene e do BNB completou o grupo dos ‘padrinhos’ das empreiteiras nordestinas, junto com DNOCS, Chesf e Petrobrás. Essas agências do governo federal geravam um intenso conjunto de encomendas às empreiteiras locais e, mais que os contratos com os governos estaduais e prefeituras, foi com essas demandantes de obras públicas que as empresas nordestinas se projetaram regional e, depois, nacionalmente.

Findo o governo JK, a economia brasileira crescia em marcha avançada e as obras públicas corriam em processo acelerado. As cidades estavam em veloz desenvolvimento demográfico, criando demandas de serviços públicos e de infraestrutura, chegando a ter crises de abastecimento. A nova conjuntura política, porém, levou a uma redução no ritmo de obras. Com a contratação das empresas de construção pesada praticamente monopolizada pelo aparelho de Estado, o setor viu um corte de recursos com as medidas de

austeridade fiscal do governo Jânio Quadros, que ordenou também a desaceleração das obras de Brasília. Com a renúncia do presidente, a solução do parlamentarismo e os sucessivos ministérios, o governo federal ficou de mãos atadas quanto ao andamento dos projetos públicos de engenharia. Foi a partir de 1963 que as empresas retomaram parte das atividades com encomendas do governo federal e também dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Guanabara, irrigados com os dólares do Fundo norte-americano do Trigo, na política de apoio aos governos anti-janguistas pelo Departamento de Estado na gestão Kennedy. Segundo Wilson Quintella, a construção pesada brasileira estava voltando ao pleno vapor quando da eclosão do golpe de 1964 (QUINTELLA, 2008: 239-262; TOLEDO, 1984: 22-40).

Como vimos acima, a administração Kubitschek proporcionou um conjunto inédito de encomendas à indústria da construção civil brasileira e com os projetos da nova capital federal e das rodovias e outras obras do período criou um ambiente no qual os empresários da construção civil do país se encontrariam, estabeleceriam relações e se associariam. O período é marcante para a deflagração de um mercado nacional de obras públicas e o advento de empreiteiras de escala nacional, tendo em vista que, até aquele momento, as empresas do setor tinham horizontes de corte local e regional. Essa aproximação desses empresários permitiu que eles constituíssem já naquele período os primeiros aparelhos privados de hegemonia nacionais do setor, permitindo que eles desenvolvessem interesses e projetos nacionais.

### **Os aparelhos privados de hegemonia dos empreiteiros de obras públicas:**

Historicamente os empresários do segmento da engenharia dispõem de suas formas organizativas no âmbito da sociedade civil. Assim, desde o século XIX, o Brasil tem faculdades que formam engenheiros e, já naquele período, há no país empresas de construção civil e engenharia que atuam na realização de obras para clientes públicos e privados, geralmente em associação com empresas estrangeiras, detentoras de tecnologia e experiência nessas áreas. Assim, ao longo do século XIX, grandes empresas estabelecidas no Brasil, como as firmas estrangeiras de serviços ferroviários e a Light, contratavam

empresas de engenharia para realização de empreendimentos de infraestrutura. A preferência era dada para empresas estrangeiras, mas algumas firmas nacionais também atuavam para essas contratantes e outras existentes no período.

Assim, uma primeira forma organizativa que reunia empresários do segmento da construção civil foi o Clube de Engenharia. O organismo, fundado em 1880 no Rio de Janeiro por engenheiros formados na Escola Politécnica, possui um claro perfil classista, apesar do nome sugerir uma entidade de perfil corporativo. Assim, o órgão era composto por profissionais do setor e era controlado e dirigida por empresários que atuavam no segmento da engenharia. Muitos desses possuíam firmas que atuavam na construção civil e em obras públicas no Rio de Janeiro, junto à Corte e, depois, à prefeitura da capital federal. Os empresários ligados ao clube tiveram grande projeção política e econômica durante as administrações Pereira Passos (1902-1906), Carlos Sampaio (1920-1922), Henrique Dodsworth (1937-1945), dentre outras (HONORATO, 1996; CURY, 2000; MARINHO, 2008; CAMPOS, 2014). De forma similar, o Instituto de Engenharia de São Paulo, fundado em 1917, também abrangia empresários do setor da engenharia da capital paulista e também tinha um perfil de cunho local e regional, reunindo empresários que atuavam junto à prefeitura e governo estadual paulista (IE, 2007).

A primeira entidade setorial do ramo de construção civil especificamente foi formada na Primeira República, no Rio de Janeiro. A Associação da Indústria da Construção Civil (AICC), formada em 1919 na antiga capital federal, reunia inicialmente 92 construtores, sobretudo empenhados na construção habitacional. Eram liderados por Antonio Januzzi, empresário especializado na construção de casas populares e vilas operárias. Em 1935, em função da legislação então criada, a associação foi transformada em sindicato e, registrada no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1941, passou a ser denominada Sindicato da Indústria de Construção, ou Sinduscon-Rio. A entidade era poderosa e teve grande poder no governo de Henrique Dodsworth na prefeitura da capital durante o Estado Novo (LEAL, 1987: 40-96).

Apesar de ser mais restrito do que o Clube de Engenharia, abrangendo exclusivamente empresários vinculados à construção civil da cidade do Rio de Janeiro, o Sinduscon-Rio comportava tanto empreiteiros de obras públicas como os empresários vinculados à construção imobiliária urbana, com predomínio destes últimos. Assim, não

A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E A HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO: A  
FORMAÇÃO DAS ENTIDADES NACIONAIS DOS EMPREITEIROS DE OBRAS  
PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO ESTADO AMPLIADO NO BRASIL (1956-1964)

expressava exclusivamente os interesses dos agentes da indústria da construção pesada. No entanto, com o desenvolvimento e a complexificação das atividades de engenharia no Brasil ao longo do século XX, as primeiras entidades do setor vieram à tona. Dessa forma, em 1947, foi formada em São Paulo a Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas (Apeop). Trata-se da primeira entidade que se tem notícia composta exclusivamente por empresários dedicados aos empreendimentos de infraestrutura. Ela era constituída no mercado mais dinâmico dessas atividades, justamente o paulista. Apesar de a fundação do organismo ser um indicativo do desenvolvimento desse ramo e das suas empresas, a entidade reunia empreiteiros que tinham atuação privilegiada junto às agências das prefeituras e do estado de São Paulo. Assim, a associação tinha uma clara limitação regional.

Foi somente no período sob a presidência de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que verificamos o advento das primeiras atividades nacionais do setor. As obras da nova capital federal e as rodovias previstas no Plano de Metas propiciaram a aproximação entre os empresários do setor oriundos de diferentes estados e regiões. Em meio ao pique de obras da segunda metade da década de 1950, os empreiteiros de obras públicas passaram a se organizar em nível nacional e desenvolver projetos políticos em novo patamar.

Assim, expressão direta desse processo foi a formação da Associação dos Construtores e Empreiteiros de Brasília (Aceb ou Acebra), órgão que reunia empresas de engenharia de todo o país que estavam envolvidas com as obras encomendadas pela empresa Novacap. A entidade foi formada como uma espécie de reação à organização dos operários que trabalharam na construção da cidade, tendo como objetivo confrontar as reivindicações coletivas dos trabalhadores e lutar por bandeiras compartilhadas por todos os seus membros, como, por exemplo, a condenação de aumentos elevados no salário mínimo, dado o caráter intensivo na utilização de força de trabalho por esse setor (SOUSA, 1978: 7-64). As formas de organização dos trabalhadores foram importantes para acelerar o processo de formação de entidades patronais da construção, que se juntavam em torno de objetivos comuns contra esses operários. Há de ser lembrado que esse é um período de inflação crescente e de mobilização e sindicalização acelerada da classe trabalhadora (IANNI, 1975 [1967]: 53-115). Foi esse cenário que condicionou o advento de importantes

aparelhos privados de hegemonia e essas circunstâncias permitiram ao setor da construção elaborar, pela primeira vez, um projeto nacional.

Além da Acebra, foi formada nesse período a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (Cbic), fundada em 1957, reunindo os sindicatos patronais e associações regionais e estaduais ligadas ao mercado imobiliário e à indústria de construção. Em geral, seus sócios eram 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 hoje 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) (CBIC, 2007). Verificamos que nos seus primeiros anos a entidade foi controlada principalmente por empresários do setor imobiliário do Rio de Janeiro. Há de se destacar que não se trata de uma organização restrita aos empreiteiros de obras públicas, já que estes conviviam na entidade com os empresários da construção de edifícios urbanos, havendo historicamente tensão em alguns momentos entre os agentes envolvidos nessas duas atividades (CAMPOS, 2014).

No entanto, apenas em 1959 foi fundada a organização mais importante para o tema aqui trabalhado. Nesse ano foi formado no Rio de Janeiro o Sindicato Nacional da Indústria de Construção de Estradas, Pontes, Portos, Aeroportos, Barragens e Pavimentação (Sinicon), que, depois, em 1998, mudou seu nome para Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada, mantendo a mesma sigla. Com sede no Rio, o órgão ganha projeção em relação ao tema da infra-estrutura por reunir as principais empresas nacionais da indústria de construção pesada. A entidade foi formada como associação em 1959 e transformada em sindicato em 1960. Participavam do mesmo apenas empresas vinculadas ao segmento da construção pesada e que atuavam no ramo de obras públicas. Eram ali representados principalmente empresários que atuavam na realização de obras rodoviárias junto ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), que também tinha sede no Rio.

Analisando documentos do sindicato, seus informes, ata de fundação, estatuto e divulgação de atividades na imprensa e revistas técnicas do ramo de obras públicas, verificamos um conjunto de atividades exercidas pelo Sinicon. Em primeiro lugar, como a

A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E A HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO: A FORMAÇÃO DAS ENTIDADES NACIONAIS DOS EMPREITEIROS DE OBRAS PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO ESTADO AMPLIADO NO BRASIL (1956-1964)

Aceb, trata-se de um sindicato patronal que reúne empresas do setor para atuar coletivamente ante os trabalhadores. Assim, uma de suas funções reside em gerir o dissídio coletivo e negociar com o sindicato dos operários da construção pesada. A atuação nesse segmento vai no sentido de defender os interesses das empresas associadas, em geral contra o aumento salarial e a conquista de direitos por parte dos trabalhadores (INFORME SINICON, 1959).

Além disso, uma segunda função que identificamos é a de acordos prévios entre empresários em relação a obras, licitações e concorrências. Assim, em 1984, o informe interno do sindicato sinalizou: “O Sinicon quer dividir obras rodoviárias” (SINICON, 1984). Dessa forma, uma das atividades da organização residia no acordo prévio entre os empresários em concorrências e a divisão de tarefas no mercado de obras públicas entre empreiteiros. A entidade desenvolvia práticas cartelistas que eram visíveis mesmo em seus documentos internos. Nem sempre essas combinações eram cumpridas ou chegavam a um bom termo, mas os indícios apontam que o sindicato era ambiente de acordos prévios a licitações, espaço para combinação do resultado de concorrências, divisão de obras entre empresários, acordo de sub-empregada em obras, divisão e determinação de margens de lucros em empreendimentos etc.

As funções e atividades do Sinicon, porém, não se restringiam a isso. Conforme estipulado em seu primeiro artigo na Ata de fundação, o sindicato indicava que tinha como finalidade a “colaboração com os poderes públicos”. No artigo seguinte, a ata indicava que uma prerrogativa do órgão era “Colaborar com o Estado, como órgão técnico consultivo, no estudo e solução dos problemas [...]” (SINICON, 1959: 1). Assim, o sindicato indicava ter como função privilegiada a atuação junto ao aparelho de Estado. Essa atuação ia no sentido de defender os interesses das empresas. Muitas vezes o sindicato fazia a cobrança de pagamentos pendentes e também levava sugestões de empreendimentos de infraestrutura. Assim, consta no informe interno do sindicato em 1984 a seguinte notícia: “Sinicon enviou ao Ministério dos Transportes proposta de obras” (SINICON, 1984). Vê-se que o sindicato era *locus* para elaboração de projetos de obras públicas e tentava inscrevê-las junto às agências do aparelho de Estado. Dessa forma, o sindicato atuava no sentido de tentar pautar as políticas públicas, defendendo os interesses das empresas associadas como prioridade

para as políticas estatais. Muitas vezes também, atuava junto à imprensa no sentido de defender que os projetos de seu interesse constassem como necessidades mais amplas de toda a população (CAMPOS, 2014).

Por fim, para além da atuação junto aos trabalhadores, distribuindo obras entre os associados, junto ao aparelho de Estado e junto à imprensa, o Sinicon tinha muitas vezes uma atuação política coletiva relevante. Uma de suas primeiras atividades residiu justamente no engajamento na política de desestabilização do governo João Goulart e de articulação junto a outras organizações empresariais e junto a militares para a derrubada da democracia brasileira com o golpe de Estado de 1964. O Sinicon teve participação intensa nesse episódio, como revela a pesquisa de René Armand Dreifuss (1981), que analisou a atuação do Ipes contra o governo Jango, na preparação do golpe e na elaboração de um projeto de Estado e de políticas públicas para serem impostas durante a ditadura civil-militar. O presidente do Ipes, Haroldo Poland, veio a ser justamente o primeiro presidente do Sinicon, entre 1960 e 1962, que exercia um papel de liderança entre os empreiteiros e levou vários desses empresários a contribuir com o Ipes e com o golpe. Poland era dirigente da empreiteira Metropolitana e tinha outros negócios empresariais. Era próximo de outros empresários, de firmas multinacionais e de oficiais militares, como o então coronel Golbery do Couto e Silva, militar decisivo no processo do golpe e que era muito próximo de Poland (CARVALHO, 2001).

### **Conclusão - A construção da hegemonia e a hegemonia da construção:**

Como vimos até aqui, o *boom* de obras contratado no período Kubitschek proporcionou o ambiente no qual se deu a nacionalização das formas de organização dos empreiteiros de obras públicas. Nessas organizações, dentre outras atividades, esses empresários se empenharam na campanha de desestabilização do governo Goulart e na preparação do golpe. Eles tiveram atuação no Ipes também no sentido de elaborar projetos de políticas públicas que seriam, com adaptações, postas em prática a partir de 1964. Após o golpe de Estado, esses empresários tiveram um acesso mais direto ao poder, criando um canal mais livre entre suas organizações e as agências do aparelho de Estado.

A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E A HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO: A FORMAÇÃO DAS ENTIDADES NACIONAIS DOS EMPREITEIROS DE OBRAS PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO ESTADO AMPLIADO NO BRASIL (1956-1964)

Não é novidade que alguns grupos econômicos foram intensamente beneficiados pela ditadura brasileira (1964-1988). No movimento de aprofundamento e extensão do processo de acumulação capitalista no Brasil verificado no período, empresas brasileiras e estrangeiras de setores como comunicações, indústria e finanças foram fartamente favorecidas pelas políticas públicas adotadas após o golpe de Estado e conseguiram se consolidar como grandes grupos, inclusive se posicionando na forma de oligopólio ou monopólio em seus setores de atuação.

Ao lado de outros ramos da economia brasileira, a construção civil percebeu um crescimento inédito no período. No interior desse setor industrial, a construção pesada, que abrange as empresas dedicadas às obras públicas de infraestrutura - as empreiteiras -, teve destaque ao verificar um crescimento superior a outros ramos da indústria da construção e outros setores da economia brasileira. As empreiteiras nacionais cresceram de maneira sem precedentes no período, beneficiadas pelo projeto da ditadura de modernização capitalista acelerada do país. Assim, algumas dessas empresas, que começavam a assumir uma feição nacional às vésperas do golpe, assumiram ao final do regime o patamar de conglomerados econômicos - com tentáculos em diversos setores da economia para além da construção civil - organizados na forma de oligopólio no mercado nacional de obras públicas e dotados de atividades internacionais, visto que elas começaram a tocar obras fora do Brasil desde os finais da década de 1960.

A ditadura proporcionou um ambiente ideal para as atividades e para os lucros dos empreiteiros brasileiros. Ao longo do regime, a arrecadação de recursos para o fundo público foi ampliada significativamente através das reformas do Paeg (Plano de Ação Econômica do Governo, do período Castello - 1964/1967) e da criação de poupanças compulsórias (FGTS, PIS, Pasep etc.) e o orçamento foi direcionado para gastos em investimentos, na forma de obras públicas de engenharia, inclusive em detrimento das inversões em Saúde e Educação, cujas fatias no orçamento público foram decaindo paulatinamente ao longo do regime. Os gastos públicos centralizados no governo federal permitiram a realização de grandes projetos de infraestrutura, demandados às maiores empresas do setor, que cresceram mais que as outras, caracterizando um processo acentuado de concentração na construção pesada no período. As políticas favoráveis às

empreiteiras foram materializadas também na forma de financiamentos subsidiados, isenções fiscais direcionadas e a reserva do mercado doméstico às empreiteiras nacionais, livrando-as da competição com as construtoras estrangeiras e fortalecendo suas práticas cartelistas (CAMPOS, 2014).

As políticas destinadas aos trabalhadores também agiram em favor dos empresários do setor, ao garantir a compressão salarial, cerceamento das formas de organização e atuação coletiva dos trabalhadores e também uma certa displicência em relação aos mecanismos de segurança dos operários nos canteiros de obras, o que fez elevar crescentemente as estatísticas de acidentes de trabalho, índice que teve o Brasil como recordista no período, sendo o setor da construção civil o líder nacional nas cifras de acidentes e mortes de trabalhadores. Por fim, o amordaçamento dos mecanismos de fiscalização - como partidos, parlamento, oposição, movimentos sociais e imprensa - proporcionou um ambiente no qual os empreiteiros puderam dispor de acesso direto ao aparelho de Estado, usando artifícios que permitiram a maximização de seus lucros, nem sempre com o uso dos melhores padrões de qualidade nas obras e excelência em uso adequado e regular dos recursos públicos (CAMPOS, 2014).

Passados quase 30 anos da implantação do regime inaugurado com a Constituição de 1988, os últimos episódios envolvendo esses agentes indicam que a atuação desses empresários vai justamente no sentido oposto ao da democracia. O desnudamento das formas de financiamento das eleições, a atuação no trâmite do Orçamento, na dinâmica parlamentar e nas diretorias de empresas estatais mostra como esses empresários agem justamente no sentido de desvirtuar a democracia, inscrevendo seus interesses empresariais na agenda pública e impedindo a participação política das classes populares. Assim, é possível compreender a saudade que os empreiteiros nutrem em relação à ditadura, como expressa o título das memórias do dirigente da empreiteira Camargo Corrêa em relação ao período em que ele atuou na empresa, durante o período do regime civil-militar: "Memórias do Brasil Grande" (QUINTELLA, 2008). No caso, de acordo com a lógica do livro e do seu título, o Brasil grande da ditadura foi sucedido pelo Brasil pequeno da democracia.

## Referências

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. 206p.

BENEVIDES, Maria Victoria. *O Governo Juscelino Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-61*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 302p.

BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. “A ABDIB e a política industrial do governo Geisel, 1974-9”. Texto de discussão apresentado ao laboratório Polis. Niterói: UFF, 2007. p. 1-22.

\_\_\_\_\_. *Ajuste Neoliberal no Brasil: desnacionalização e privatização do sistema bancário no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)*. Tese de doutoramento em História. Niterói: UFF, 2013.

CBIC. Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Portal eletrônico. <http://www.cbic.org.br/> acessado em 26 de julho de 2007.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. *Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Campinas: IFCH/Unicamp, 1993. 173p.

CARDOSO, Fernando Henrique. “Aspectos políticos do planejamento no Brasil”. In: *O Modelo Político Brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difel, s/d. p. 80-103.

\_\_\_\_\_. *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Difel, 1972

CARVALHO, Luiz Maklouf. *Cobras Criadas: David Nasser e O Cruzeiro*. 2ª ed. São Paulo: EdSENAC-SP, 2001. 599p.

CERQUEIRA, Eli Diniz; BOSCHI, Renato Raul. *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978. 207p.

CLUBE de Engenharia. *Luta pela Engenharia Brasileira*. Rio de Janeiro: Engenharia, 1967. 211p.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 2ª ed. ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 [1999]. 320p.

CURY, Vânia Maria. *Engenheiros e Empresários: o Clube de Engenharia na gestão de Paulo de Frontin, 1903-1933*. Tese de doutorado. Niterói: PPGH/UFF, 2000. 357p.

DANTAS, Ricardo Marques de Almeida. *Odebrecht: a caminho da longevidade sustentável?* Dissertação de mestrado em Administração. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007. 285p.

DELFIN Netto, Antonio. "O tempo dos empreendedores". In: QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande: a história das maiores obras do país dos homens que as fizeram*. São Paulo: Saraiva / Vigília, 2008.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 399p.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 1981 [1981]. 815p.

FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. *A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira*. Dissertação de mestrado em Economia. Campinas: Unicamp, 1981. 327p.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o Capital-Imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2010. 384p.

FUNDAÇÃO João Pinheiro (FJP). *Diagnóstico Nacional da Indústria da Construção*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1984.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 507p.

GRAMSCI, Antonio. "Caderno 13 (1932-1933): Breves notas sobre a política em Maquiavel". In: *Cadernos do Cárcere*. 2ª ed. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001 [1932-1933]. 6 vol.

HOLANDA, Heloísa Buarque de; GONÇALVES, Marcos A. *Cultura e Participação nos anos 60*. 10ª ed. Coleção Tudo é História. São Paulo: Brasiliense, 1995 [1982]. 101p.

IANNI, Octavio. *O Colapso do Populismo no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975 [1967]. 223p.

INSTITUTO de Engenharia (IE). *Engenharia no Brasil: 90 anos do Instituto de Engenharia, 1916-2006*. São Paulo: Instituto de Engenharia, 2007. 187p.

KUBITSCHKE, Juscelino. *Por Que Construí Brasília*. Rio de Janeiro: Bloch, 1975. 370p.  
LAZZARINI, Sérgio G. *Capitalismo de Laços: os donos do Brasil e suas conexões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 184p.

A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E A HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO: A FORMAÇÃO DAS ENTIDADES NACIONAIS DOS EMPREITEIROS DE OBRAS PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO ESTADO AMPLIADO NO BRASIL (1956-1964)

LEAL, Maria da Glória de Faria. *A Construção do Espaço Urbano Carioca no Estado Novo: a indústria de construção civil*. Dissertação de mestrado em História. Niterói: UFF, 1987. 205p.

LEAL, Paulo Nunes. *O Outro Braço da Cruz*. Rio de Janeiro: Companhia Brasileira de Artes Gráficas, 1984. 332p.

LOBO, Eulália Maria Lahmeyer; LISBOA, Fátima Sebastiana Gomes; SIMÕES, Mariza. “O regime militar e a reorganização sindical, 1965-1970”. In: LOBO, Eulália Maria Lahmeyer (org.). *Rio de Janeiro Operário: natureza do Estado, a conjuntura econômica, condições de vida e consciência de classe, 1930-1970*. Rio de Janeiro: Access, 1992. p. 393-438.

MARANHÃO, Ricardo. *O Governo Juscelino Kubitschek*. Coleção Tudo é História. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1981 [1981]. 105p.

MARINHO, Pedro Eduardo Mesquita de Monteiro. *Ampliando o Estado Imperial: os engenheiros e a organização da cultura no Brasil Oitocentista, 1874-1888*. Tese de doutorado. Niterói: PPGH/UFF, 2008. 387p.

\_\_\_\_\_. “O centauro imperial e o ‘partido’ dos engenheiros; a contribuição das concepções gramscianas para a noção de Estado ampliado no Brasil Império”. In: MENDONÇA, Sonia Regina de (org.). *Estado e Historiografia no Brasil*. Niterói: EdUFF / Faperj, 2006. p. 55-70.

MENDONÇA, Sonia Regina de. Capítulo 1 – Estado e sociedade. In: MATTOS, Marcelo Badaró (org.). *História: pensar & fazer*. Rio de Janeiro: Laboratório de Dimensões da História, 1998. p. 13-32.

\_\_\_\_\_. *A Classe Dominante Agrária: natureza e comportamento, 1964-1990*. Coleção A Questão Agrária no Brasil. São Paulo: Expressão Popular, 2006. 201p.

\_\_\_\_\_. *Estado e Economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1985. 107p.

\_\_\_\_\_. *Estado e Educação Rural no Brasil: alguns escritos*. Rio de Janeiro: Faperj / Vício de Leitura, 2007. 116p.

\_\_\_\_\_. *O Patronato Rural no Brasil Recente (1964-1993)*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2010. 299p.

MINELLA, Ary Cesar. “Grupos financeiros e associações de classe do sistema financeiro”. In: MENDONÇA, Sonia Regina de (org.). *Estado Brasileiro: agências e agentes*. Niterói: EdUFF / Vício de Leitura, 2005. p. 159-78.

HONORATO, César Teixeira (org.). *O Clube de Engenharia nos Momentos Decisivos da Vida do Brasil*. Rio de Janeiro: Venosa, 1996. 185p.

Informe Sinicon. Edição de 23 de abril de 1984, nº 9, ano I.

ODEBRECHT, Emílio. Artigo “Pilares do sustentável”. In: *Folha de São Paulo*. Edição de 13 de setembro de 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. *A Economia da Dependência Imperfeita*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1977 [1977]. 161p.

OLIVEIRA, Francisco de. Entrevista. In: MOURA, Flávio; MONTEIRO, Paula. (org.). *Retrato do Grupo: 40 anos do Cebrap*. São Paulo: Cosac Naify, 2009. p. 145-79.

PAULA, Dilma Andrade de. *Fim de Linha: a extinção de ramais da estrada de ferro Leopoldina, 1955-1974*. Tese de doutoramento em História. Niterói: UFF, 2000. 344p.

PIÑEIRO, Théó Lobarinhas. *Os Simples Comissários: negociantes e política no Brasil Império*. Tese de doutoramento em História. Niterói: UFF, 2002. 299p.

PRADO, Lafayette Salviano. *Transportes e Corrupção: um desafio à cidadania*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997. 447p.

QUINTELLA, Wilson. *Memórias do Brasil Grande: a história das maiores obras do país dos homens que as fizeram*. São Paulo: Saraiva / Vigília, 2008. 426p.

RAMOS, Carolina. “Estado e patronato rural: a CNA”. In: MENDONÇA, Sonia Regina de (org.). *Estado Brasileiro: agências e agentes*. Niterói: EdUFF / Vício de Leitura, 2005. p. 117-26.

Revista O Empreiteiro. Edição de janeiro de 1975, nº 84.

Revista O Empreiteiro. Edição de abril de 1977, nº 111.

Revista O Empreiteiro. Edição de janeiro de 1982, nº 170.

REVISTA O Empreiteiro (YOUNG, Joseph; OLIVEIRA, Nilo Carlos de). *100 Anos de Engenharia Brasileira*. São Paulo: O Empreiteiro / Univers, s/d [2000]. 158p.

RODRIGUES, José. *O Moderno Príncipe Industrial: o pensamento pedagógico da Confederação Nacional da Indústria*. Campinas: Autores Associados, 1998. 153p.

SCHWARZ, Roberto. *O Pai de Família e Outros Estudos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

SINGER, Paul Israel. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969. 377p.

A CONSTRUÇÃO DA HEGEMONIA E A HEGEMONIA DA CONSTRUÇÃO: A  
FORMAÇÃO DAS ENTIDADES NACIONAIS DOS EMPREITEIROS DE OBRAS  
PÚBLICAS E SUA ATUAÇÃO JUNTO AO ESTADO AMPLIADO NO BRASIL (1956-1964)

SINICON. *Ata da Reunião de Fundação do Sinicon*. 10 de março de 1959.

SINICON. Sindicato Nacional da Construção Pesada. Portal eletrônico.  
<http://www.sinicon.org.br/> acessado em 20 de agosto de 2007.

SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de. *Operários e Política: estudo sobre os trabalhadores da construção civil em Brasília*. Dissertação de mestrado em Ciências Sociais. Brasília: UnB, 1978. 147p.

TOLEDO, Caio Navarro de. *O Governo Goulart e o Golpe de 64*. Coleção Tudo é História. 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1987 [1982]. 123p

**Recebido em:** 13 de novembro de 2017

**Aceito em:** 09 de março de 2017