

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

DANIELA COSTANZO

**Estado, centrão e empreiteiras: o ensaio republicano de Dilma Rousseff antes da
Operação Lava Jato (2007-2014)**

Versão Corrigida

**São Paulo
2023**

DANIELA COSTANZO

**Estado, centrão e empreiteiras: o ensaio republicano de Dilma Rousseff antes da
Operação Lava Jato (2007-2014)**

Versão Corrigida

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de doutora em Ciência Política.

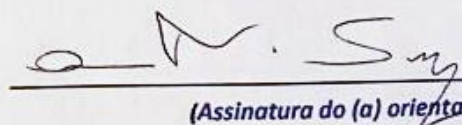
Orientador: Prof. Dr. André Vitor Singer

São Paulo
2023

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE**Termo de Anuência do (a) orientador (a)****Nome do (a) aluno (a): Daniela Costanzo de Assis Pereira****Data da defesa: 12/12/2022****Nome do Prof. (a) orientador (a): André Vitor Singer**

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 30/01/2023



(Assinatura do (a) orientador(a))

*Às mulheres que tentaram fazer diferente
Ao Rafael, meu motivo para voltar para casa e de eu ter chegado até aqui*

Agradecimentos

Agradeço à CAPES pela concessão de bolsa ao projeto n° 88882.333160/2019-01, que resultou nesta tese. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade da autora e não necessariamente refletem a visão da CAPES.

Sou muito grata ao meu orientador, professor André Singer, pela profundidade e consistência das discussões que realizou em torno do meu trabalho, por ter acolhido uma proposta um tanto arriscada de tese – risco que nunca deixou de me alertar – e por seu olhar ao mesmo tempo cirúrgico e amplo para os trabalhos acadêmicos. Agradeço também por eu ter podido estar presente e acompanhado suas diversas elaborações no grupo de estudos, o que é riquíssimo para a minha formação. Além disso, agradeço ao professor André Singer pela forma acolhedora e respeitosa que sempre me recebeu como aluna e orientanda.

Agradeço muitíssimo ao professor Eduardo Marques, que me orientou no mestrado, me deu muitas oportunidades e me ensinou como fazer pesquisa. No mesmo sentido, agradeço muito ao professor Sergio Praça por ter me orientado na iniciação científica, ter lido meu projeto de mestrado e ter me incentivado muito a continuar na vida acadêmica.

Sou muito grata aos professores Álvaro Comin e Fernando Rugitsky, que participaram da minha qualificação e debateram meu trabalho em outras ocasiões. Sou grata aos professores Wagner Mancuso, Paulo Roberto Neves Costa e Eduardo Rodrigues Gomes pelas discussões no âmbito do Workshop Empresa, Empresários e Sociedade e aos professores Armando Boito, Pedro Paulo Zahluth Bastos e Marcus Ianoni pelas discussões no ST Estado, burguesia e capitalismo no Brasil da Anpocs.

Agradeço aos professores Neil Flegstein e Steve Vogel e à Eva Seto pela coordenação da rede de pesquisa for a New Political Economy (UC Berkeley) e pela oportunidade de discutir meu trabalho em um ambiente tão plural e interessante. Agradeço aos colegas do Political Economy Summer Institute pelas trocas riquíssimas que tivemos, especialmente nos momentos de “small talks”. Agradeço também ao European Consortium for Political Research (ECPR) pela oportunidade de discutir meu trabalho e pelo financiamento do 50th Anniversary Funding para a General Conference de 2022.

Sou muito grata ao grupo de pesquisa Pensamento e Política no Brasil, especialmente aos professores André Singer e Bernardo Ricupero. Agradeço especialmente os colegas do subgrupo do empresariado pelas trocas que tivemos: Nicole Herscovici, Gabriel de Oliveira,

Fellipe Bernardino, Fernanda Perrin, Rafael Costa, Michell Tolentino, Alessandra Freixo, Hugo Fanton, Marina Lacerda, Isabella Ramos Esteves, André Dallacorte e David Paraguai. E ao Caio Ribeiro Barbosa pela leitura atenta que realizou do meu trabalho no grupo, além das trocas interessantes que sempre temos.

Agradeço ao professor Ariovaldo dos Santos por ter concedido acesso aos dados da pesquisa Melhores e Maiores e à Fernanda Perrin por ter feito o contato e o pedido dos dados. Agradeço também ao Henrique Pougy pela raspagem dos dados da Operação Lava Jato para essa pesquisa.

Jamais seria uma pesquisadora e me veria como tal sem a experiência no Cebrap, à qual sou muito grata. Obrigada pelos aprendizados e oportunidades Víctor Callil, Carlos Torres Freire, Maria Carolina Vasconcellos, Graziela Castello, Monise Picanço, Paula Santana, Priscila Vieira, Marina Castro de Oliveira, Luísa Adib, Dafny Lira, Juliana Shiraishi, Tomás Wissenbach, Jonas Bicev, Dorival Mata-Machado, Gabriela Trindade e Alexandre Abdal. Agradeço também aos meus orientandos, com quem aprendi demais: Claudia Cosme Mascarenhas, Paulo Eduardo Nascimento Hora, Laíse Lorene Hasz Souza e Oliveira, Bruna Barradas Cordeiro, Guilherme Braga Alves, Vitor Matheus Oliveira de Menezes, Deiny Façanha Costa e Anna Carolina Lourenço Navarro. Muito obrigada à Kelly, Bê e Adilza pelas trocas no café do Cebrap. Ao querido amigo Victor agradeço também por me permitir ver o mundo mais bonito e colorido sem perder o espírito crítico.

Agradeço às mulheres da coletiva Marxismo Feminista pelas trocas acadêmicas e pessoais que tornaram essa jornada mais interessante e agradável: Ana Flávia Badue, Beatriz Rodrigues Sanchez, Andrea Azevedo, Bruna Della Torre, Giovanna Marcelino, Carolina Soares e Isabella Meucci. Sem as mulheres que sempre me apoiaram não chegaria até o fim dessa tese, por isso sou imensamente grata ao apoio de Eunice Ostrensky e às lindas amigadas de Elaine Ávila, Paula Buckvieser, Nina Castellano, Carolina Kuk, Ana Flávia Badue e Beatriz Rodrigues Sanchez, obrigada por tanto. À Bia e à Andrea agradeço pelos contatos de entrevistados para essa pesquisa. Sou grata a todos os entrevistados.

Muito obrigada aos amigos, colegas e funcionários que conheci no âmbito do DCP. Agradeço à Roberta Soromenho, Bárbara Regina, Bárbara Soares, Bruno Pessoa, Lilian Sendretti, Samuel Godoy, Mariana Chaise, Nathalia Carneiro, Joyce Luz e Felipe Freller: é sempre uma grata surpresa encontrá-los e compartilhar com vocês o fazer do cientista político. Muito obrigada ao Vasne, à Marcia e à Aureluce pelo trabalho que possibilitou o desenvolvimento dessa tese.

Sou grata pelas trocas riquíssimas, pelos encontros maravilhosos e pelas conversas desanuviadoras com os queridos amigos Julia Maia, Lutti Mira, Isabella Meucci, Leonardo Brito, Bruna Della Torre, Eduardo Altheman, Ivo Soares, Luiz Fernando de Aguiar, Ana Beatriz Silva, Vinícius do Valle, Luna Zarattini, Caetano Patta, Rômulo Manzatto, Caio Censi, Marília Paduan, Thiago Belmar, Ana Paula Monti, Daniel Kaihara e Davi Garcia.

Agradeço muito ao Alexander Kolpeman por ter me permitido continuar a escrever a tese com saúde, dado seu conhecimento e cuidado na cirurgia que realizou em mim e que me curou da endometriose. Agradeço à Priscila Venosa por ter sido minha analista nesse período. Agradeço ao Luis Guilherme Allegro pelas aulas de inglês e pelo apoio. Agradeço aos professores Raquel Rocha e Edmilson Melo por terem contribuído tanto à minha saúde nesse período com suas aulas maravilhosas no SESC Pompeia. Agradeço muito ao SESC Pompeia por ter me alimentado e fornecido um espaço encantador para eu trabalhar e conhecer pessoas maravilhosas. Por isso agradeço aos colegas do clube da corrida do SESC Pompeia, especialmente à Michelli, à Ione e ao Roberto pelo apoio de sempre.

Agradeço muito à minha família pela paciência comigo e pelos meus primeiros anos de formação. Por isso sou muito grata à minha mãe, que me ensinou a ser independente, valorizar a educação e ir atrás dos meus sonhos. À minha avó Miloca, à minha tia Fátima e ao meu tio Luiz que me deram todo o apoio necessário na minha formação. Ao meu tio José Eduardo, que nos deixou durante a elaboração da tese, e que me ensinou muito sobre a vida. Aos meus tios Junior, Graça e Bada por terem sido meu suporte e por me permitirem, junto com o tio Zé, viver o sonho que tem sido morar em São Paulo. Sou muito grata aos meus primos pelas trocas amorosas: Fernanda, Rafa, Fabiano, Bruno, Caetano, Iara, Má e Aline. Aos meus irmãos Dan e Ju pelo carinho e compreensão. À Bruna e à Emily pelo carinho e alegria. Agradeço também à família do Rafa, que agora é minha também, pelo apoio nesses anos: Marli, Osmar, Vado e Mônica.

Sou muito grata à vida e à USP por ter possibilitado que eu encontrasse Rafael, a pessoa com mais presença e sensibilidade que conheci. Por isso agradeço muito ao Rafa por ter sido mais que meu companheiro nesse período, por ter lido a tese, por ter me apoiado em todos os momentos de dificuldade, por ter planejado comigo a tese e a vida, por ter me dado base para que eu pudesse seguir nos meus objetivos, por ter me levantado todas as vezes que eu caí, por ter me apoiado nas cirurgias e nos acidentes, por ter viajado comigo, por ter me apoiado a viajar sozinha, por ter me alimentado, por ter me dado acesso ao SESC, por

valorizar os pequenos momentos e os grandes também. Obrigada por esse exagero de privilégio que é viver com você.

RESUMO

COSTANZO, Daniela. **Estado, centrão e empreiteiras: o ensaio republicano de Dilma Rousseff antes da Operação Lava Jato (2007-2014)**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2023.

Este trabalho aborda a intersecção entre economia e política, utilizando o caso das grandes empreiteiras brasileiras e suas relações com o Estado (burocratas, políticos e partidos) para contribuir com as explicações sobre o fim da coalizão governista que resultou no impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Por meio da análise de documentos e depoimentos no âmbito da Operação Lava Jato e da realização de entrevistas, utilizando análise qualitativa e triangulação de informações, buscamos mostrar como Rousseff mudou as relações entre as grandes empreiteiras e o Estado brasileiro que imperavam até então, implementando medidas para fortalecer o Estado e reduzir os esquemas anticoncorrenciais que favoreciam principalmente poucas empresas e alguns partidos do centrão. Fizemos isso por meio do estudo de casos no Ministério dos Transportes, na Petrobras e nas grandes hidrelétricas. As categorias de análise que utilizamos foram os esquemas anticoncorrenciais nas contratações públicas, as nomeações de tipos ideais políticas e técnicas para cargos em ministérios, agências, autarquias e empresas públicas e a circulação política e burocrática dos empreiteiros. Os resultados mostram que as mudanças na relação Estado e empreiteiras implementadas por Rousseff tiveram efeitos na arrecadação partidária do centrão e do Partido dos Trabalhadores (PT), na coalizão governista e nas empresas vitoriosas em contratações de obras públicas.

Palavras-chave: Operação Lava Jato. Corrupção. Empreiteiras. Impeachment. Centrão.

ABSTRACT

COSTANZO, Daniela. **State, “big center” and big construction companies: Dilma Rousseff’s republican essay before Operation Car Wash (2007-2014)**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2023.

This work addresses the intersection between economics and politics, using the case of large Brazilian construction companies and their relations with the State (bureaucrats, politicians and parties) to contribute to the explanations about the end of the governing coalition that resulted in the impeachment of Dilma Rousseff in 2016. Through the analysis of documents and testimonies within the scope of Operation Car Wash and conducting interviews, using qualitative analysis and triangulation of information, we seek to show how Rousseff changed the relations between the large construction companies and the Brazilian State that prevailed until then, implementing measures to strengthen the State and reduce anti-competitive schemes that mainly favored a few companies and some “big center” parties. We did this through case studies at the Ministry of Transport, at Petrobras and at large hydroelectric plants. The categories of analysis that we used were anti-competitive alternative practices in public procurement, appointments of political and technical ideal types for positions in ministries, agencies, municipalities and public companies, and the political and bureaucratic circulation of contractors. The results show that the changes in the relationship between State and contractors implemented by Rousseff had effects on the party revenue of the “big center” and the Workers' Party (PT), on the governing coalition and on companies that were successful in public works contracts.

Keywords: Impeachment. Empreiteiras. Big Center. Corruption. Operation Car Wash

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Faturamento das 6 maiores firmas da Construção Civil	43
Gráfico 2 - Ranking das maiores empreiteiras do país por receita.....	44
Gráfico 3 – Participação de contratos públicos nas carteiras das 6 maiores firmas	45
Gráfico 4 - Empréstimos do BNDES para exportação de serviços de engenharia.....	59
Gráfico 5 – Valores contratados por modalidade em reais (R\$)	126
Gráfico 6 – Aditivos contratuais por forma de contratação.....	128
Gráfico 7 – Licitações de obras homologadas por modalidade no DNIT	129
Gráfico 8 – Licitações de grandes obras no DNIT por ano	129
Gráfico 9 – Petrobras: valor dos investimentos planejados para períodos de cinco anos (Em US\$ bilhões)	140
Gráfico 10 – Trajetória dos investimentos da Petrobras no E&P e nas demais áreas (1988-2016).....	141

Lista de Quadros

Quadro 1 – Resumo dos casos do Capítulo 2	102
Quadro 2 – Comparação RDC e 8666	116
Quadro 3 – Emendas parlamentares de Francisco Dornelles (PP) e Romero Jucá (PMDB) propostas à MPV 630 (grifos da autora).....	121
Quadro 4 – Manifestações na imprensa sobre o RDC.....	124
Quadro 5 - Resumo dos casos do Capítulo 3.....	135
Quadro 6 – Resumo dos casos do capítulo 4.....	193

Lista de Figuras

Figura 1 - Esquemas entre o legal e o ilegal que acontecem na contratação de obras ou na execução de contratos de parceria e privatização de serviços	64
Figura 2 – Esquemas entre o legal e o ilegal para diminuir a concorrência em licitações de obras públicas	68
Figura 3 – Relações Estado e empreiteiras	75
Figura 4 - Entidades vinculadas ao Ministério de Minas e Energia	79
Figura 5 – Divisão do consórcio construtor por EPC entre as empresas.....	98
Figura 6 – Menções a pagamentos a partidos vinculados a Belo Monte.....	100
Figura 7 – Documento de Eduardo Cunha (PMDB) comparando cargos nos governos petistas (destaque da autora).....	114
Figura 8 – Licitações afetadas pelo cartel na VALEC	133
Figura 9 – Estrutura organizacional da Petrobras (2011)	143
Figura 10 – Estrutura organizacional da Petrobras (2012).....	152
Figura 11 – Depoimentos que mencionam nomeação de Jorge Zelada ligada ao PMDB da Câmara dos Deputados	157
Figura 12 – Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços da Petrobras	159
Figura 13 – Passos para o cadastro na Petrobras	160
Figura 14 – Menções ao cadastro da Petrobras	161
Figura 15 – Funis anticoncorrenciais nas licitações da Petrobras	164
Figura 16 – Menções à ligação entre o clube das empreiteiras e a Petrobras.....	168
Figura 17 - Menções sobre o fim do clube (cartel) de empreiteiras	176
Figura 18 – Relação Estado e empreiteiras com elos rompidos por Rousseff	197

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Entrevistados	32
Tabela 2 – Associações de classe mencionadas nos depoimentos analisados.....	53
Tabela 3 - Projetos de exportação de engenharia financiados pelo BNDES por empresa ..	59
Tabela 4 – 10 Maiores obras do PAC.....	76
Tabela 5 – Ministros efetivos de Minas e Energia	81
Tabela 6 – Concorrentes e vencedores dos leilões do Rio Madeira	92
Tabela 7 – Concorrentes e vencedores do leilão de Belo Monte.....	96
Tabela 8 – Empresas públicas e autarquias subordinadas ao Ministério dos Transportes	105
Tabela 9 – Ministros dos Transportes efetivos (1995-2016).....	106
Tabela 10 – Presidentes e Diretores de Engenharia Infraero (2010-2015).....	111
Tabela 11 – Licitações de grandes obras DNIT com participação de grandes empreiteiras	130
Tabela 12 – Licitações de grandes obras na VALEC entre 2007 e 2014	132
Tabela 13 – Empréstimos da Petrobras em bancos públicos (2006-2012) (R\$ bilhões)...	139
Tabela 14 – Respostas dos entrevistados sobre a importância do presidente da república para o dia a dia da Petrobras.....	144
Tabela 15 – Diretoria Executiva da Petrobras (2006-2014).....	145
Tabela 16 - Respostas dos entrevistados sobre as mudanças entre as presidências de Gabrielli e Foster (destaques da autora)	148
Tabela 17 – Motivação para empreiteiros pagarem agentes da Petrobras.....	168
Tabela 18 – Obras licitadas na Petrobras afetadas pelo cartel clube das empreiteiras	172
Tabela 19 - COMPERJ HCC - BID (30/10/2009).....	174
Tabela 20 - COMPERJ HCC - REBID (16/12/2009)	175

Lista de Abreviações e Siglas¹

ABDIB - Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ABEMI - Associação Brasileira de Engenharia Industrial
AG - Andrade Gutierrez
ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil
ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
BB – Banco do Brasil
Bid - Primeiro certame de uma licitação
BNB – Banco do Nordeste
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE - Conselho Administrativo de Desenvolvimento Econômico
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCBM - Consórcio Construtor Belo Monte
CEF – Caixa Econômica Federal
Cemig – Companhia Energética de Minas Gerais S.A
CGU – Controladoria Geral da União
CIA – Comissão Interna de Apuração
CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNO - Construtora Norberto Odebrecht
COI – Comitê de Obras Irregulares
CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem
DNIT - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DS – Diretor Superintendente (Odebrecht)
EPC – Engineering, Procurement and Construction
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
Infraero - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
LPE – Leilões de Projetos Estruturantes
MDIC - Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MPF - Ministério Público Federal
MPV - Medida Provisória
MTST – Movimento dos Trabalhadores sem Teto
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAC SMS – Plano de Ação de Certificação em Segurança, Meio Ambiente e Saúde
PEP – Politically exposed person
Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A.

¹ Nesta tese, utilizamos os nomes e siglas que os partidos e empresas utilizavam à época, antes da adoção, por vários deles, do chamado *Rebranding* político ou de marcas.

PFC – Proposta de Fiscalização e Controle
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PGR - Procuradoria Geral da República
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse
PP - Partido Progressista
PPP - Parceria público-privada
PSD – Partido Social Democrático (1945-1964)
PSD – Partido Social Democrático (2011-)
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTC – Partido Trabalhista Cristão
RDC - Regime Diferenciado de Contratações
Rebid - Segundo certame de uma licitação
REIQ - Regime Especial da Indústria Química
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TC – Termo de Colaboração
TCU – Tribunal de Contas da União
TRF - Tribunal Regional Federal
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
UHE – Usina Hidrelétrica
UTC – Ultratec
UTE – Usina Termelétrica
VPL – Valor Presente Líquido

Sumário

Introdução	19
Metodologia	26
Capítulo 1 – Apresentando os atores e os esquemas	34
Apresentação do capítulo	34
O “centrão”	34
Indústria da construção pesada no Brasil.....	40
Empreiteiros – como funcionam.....	45
Relação Estado e empreiteiras: os esquemas	57
Escolha dos casos.....	75
Capítulo 2 – O ensaio republicano de Rouseff nas grandes hidrelétricas	78
Apresentação do capítulo	78
Ministério de Minas e Energia e suas nomeações	78
Rio Madeira – Usinas Hidrelétricas Jirau e Santo Antônio	82
UHE Belo Monte	93
Considerações finais do capítulo	102
Capítulo 3 – O ensaio republicano de Rouseff no Ministério dos Transportes	103
Apresentação do capítulo	103
Ministério dos Transportes e suas nomeações	105
O que faz (ou pode fazer) o RDC?.....	115
Recepção do RDC no congresso.....	120
Debate público sobre o RDC	123
O uso republicano do RDC no Ministério dos Transportes.....	125
Considerações finais do capítulo	134
Capítulo 4 – O ensaio republicano de Rouseff na Petrobras	137
Apresentação do capítulo	137
Petrobras: contexto e investimentos	137
Petrobras: gestão e nomeações	142
Petrobras: regime de licitações, cadastro e convite	158
Clube das Empreiteiras	164
A Sete Brasil e as sondas do pré-sal	179
Contrato PAC SMS.....	184

Considerações finais do capítulo	193
Considerações finais	195
Referências Bibliográficas	200
Documentos consultados	208
Anexo I – Depoimentos consultados	211
Anexo II – Processos da Operação Lava Jato sobre o Clube das Empreiteiras	214

Introdução

Em dois de dezembro de 2015, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), aceitou uma denúncia por crime de responsabilidade com vistas ao impedimento da então presidenta da república, Dilma Rousseff. Ela foi afastada do cargo em maio do ano seguinte, encerrando o período em que o Partido dos Trabalhadores (PT) estivera no principal cargo do executivo brasileiro.

No Brasil, o processo de impeachment depende da (falta de) força política do presidente para acontecer, pois quem abre o processo é o presidente da Câmara dos Deputados, que pode ou não ser do partido do chefe do executivo. Posteriormente, é preciso que tanto a Câmara quanto o Senado concordem com a continuidade do processo - com ao menos 2/3 de votos favoráveis. Quem julga é o Senado sob comando do presidente do Supremo Tribunal Federal (STF). Desta forma, por mais que seja necessário haver um crime de responsabilidade para tirar um presidente do poder, é necessária também a oposição política do legislativo, de modo que o impeachment “navega com um pé na canoa da política e outro na canoa do direito” (MAFEI, 2021, p. 21). Mas, se houver crime e não houver oposição política ao presidente no legislativo, o impeachment não acontece.

No caso do impeachment de Dilma Rousseff, o crime não ficou totalmente comprovado como crime de responsabilidade, o que fez Mafei (2021, p. 243) caracterizá-lo como um impeachment ilegítimo. Mas os motivos políticos, dos parlamentares ou da sociedade e das suas classes sociais, são objeto de estudo da Ciência Política e de outras áreas correlatas. A pergunta principal que emerge desses estudos é: por que a presidenta perdeu sua base política? Ainda que de forma esquemática², é possível separar a literatura em duas tendências: uma que olha para a perda de apoio da presidenta no Congresso Nacional e outra que foca na perda de apoio da presidenta na sociedade. Esta divisão da literatura se aproxima daquela feita por Sallum Jr. e Casarões (2011) para as explicações do impeachment de Collor, com a diferença de que estes autores encontraram também a explicação centrada na persona política do presidente, que aparece nas análises sobre o impeachment de Rousseff, mas de forma transversal.

Começando pelas explicações centradas na sociedade, podemos citar Singer (2018), Martins e Rugitsky (2019) e Boito Jr. (2018) como seus representantes principais. Singer

² Até por isso alguns autores não se encaixam exatamente em uma ou outra vertente, pois não buscamos classificá-los e sim analisá-los segundo tipos ideias que nos ajudem a entender a literatura e encaixar estes trabalhos nela.

(2018) foca sua análise em dois ensaios feitos por Dilma Rousseff que teriam rompido com a política lulista de até então, o Ensaio Republicano e o Ensaio Desenvolvimentista. Este teria impacto no apoio da ex-presidenta entre os empresários e aquele no apoio do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atualmente MDB). O Ensaio desenvolvimentista foi composto por uma série de medidas realizadas pelo governo da ex-presidenta para incentivar a produção industrial no país. No entanto, essas medidas, inicialmente apoiadas pelo setor produtivo brasileiro, acabaram por gerar oposição dos industriais brasileiros que se uniram com o setor financeiro para fazer oposição à presidenta. O motivo para tal: Dilma Rousseff seria intervencionista demais e teria tomado diversas medidas que acabaram por “cutucar a onça com vara curta”, nas palavras de Singer. Dentre tais medidas que teriam afetado interesses de diferentes setores produtivos brasileiros, Singer menciona a adoção mais intensa do princípio da modicidade tarifária em concessões, a Medida Provisória (MPV) 579 que feriu interesses no setor elétrico brasileiro, as mudanças no preço da gasolina que afetaram os que investiram em etanol, dentre outros. Tudo isso, em conjunto com as medidas monetárias adotadas por Dilma, teriam levado a uma repulsa da ex-presidenta por parte dos setores empresariais brasileiros, unidos pelo temor do intervencionismo. Segundo o autor, a “remodelação do setor elétrico, concluída no final de 2012, demonstrou a capacidade de o Estado intervir sobre setores privados” (SINGER, 2018, p. 73). Este temor seria expresso também na fala do ex-ministro Delfim Netto, no mesmo ano de 2012, que afirmou: “os empresários haviam então se convencido de que ‘a política do governo objetiva ampliar a sua ação, fixar preços, regular e controlar a atividade privada, ampliar a ‘estatização’ de setores estratégicos’” (SINGER, 2018, pp. 73-74).

A explicação de Singer se apoia no comportamento observado pelos industriais em outros momentos da história e identificados por Cardoso (1964; 1983). Tal comportamento é caracterizado pela seguinte movimentação: os industriais recuam no que seria de seu próprio interesse (o crescimento do setor produtivo no país) para não perder o controle da política com o ganho de poder político e econômico dos empregados.

Por outro lado, Singer levanta a hipótese de que Dilma Rousseff teria feito, também, um Ensaio Republicano. Neste, a ex-chefe do executivo teria limitado o “esquema clientelista predatório incrustado no aparelho estatal brasileiro. Ao diminuir os setores controlados pelo PMDB, procurou, genericamente, aumentar o espaço da ‘esfera pública imune a influências privadas’” (SINGER, 2018, p. 185). Rousseff fez isso, segundo o autor, tirando cargos do PMDB de diversos ministérios e empresas públicas, como Ministério dos

Transportes, Petrobras, Eletrobras, Furnas, Departamento Nacional de Obras contra as Secas (Dnocs) etc. Isso teria feito a ex-presidenta perder apoio no Congresso Nacional até culminar na abertura do impeachment por Eduardo Cunha (PMDB), em dezembro de 2015.

Martins e Rugitsky (2019) encontram base econômica para a perda de apoio entre os empresários ao identificarem um conflito distributivo entre lucros e salários no período do governo Dilma Rousseff. Os autores argumentam que, entre 2010 e 2014, os lucros caíram mais rapidamente e os salários e as greves aumentaram, gerando uma situação de lucros espremidos que abriria espaço para uma atuação dos empresários contra o governo e receosos nos investimentos, levando ao fracasso do ensaio desenvolvimentista de Dilma. Os autores acreditam que a política desenvolvimentista também não teria sido boa, dado que não teria sido suficiente para fomentar o crescimento produtivo no país. Todavia, para o que importa aqui, os autores acreditam que poderia haver na sociedade uma oposição dos empresários à presidência do executivo federal.

Boito Jr. (2018) também aposta nas classes sociais para explicar o impeachment de Rousseff. Segundo o cientista político, com o baixo crescimento econômico a partir de 2013, alguns conflitos já existentes antes na base de apoio do governo se acentuaram. Tendo-se em vista que os mais decisivos foram aqueles entre os bancos e o capital produtivo, no que diz respeito à taxa de juros, e aquele entre trabalhadores sindicalizados e a burguesia - quanto às questões de reforma trabalhista, terceirização, salários e greves. Com a intensificação desses conflitos, a frente de apoio ao governo, chamada pelo autor de neodesenvolvimentista, acabou se desmanchando, impossibilitando a sustentação do governo na sociedade.

Na vertente que foca no congresso, assentada em aspectos institucionais, podemos citar Limongi (2015), cuja análise concentra-se na atuação de Cunha desde que se tornou líder do PMDB na câmara. Limongi enxerga, nesse momento, o começo da perda de cooperação entre legislativo e executivo - movimento que levaria ao impeachment. A pergunta decisiva para o cientista político é: por que a coalizão topou sair do governo para arriscar um novo presidente? De acordo com seu raciocínio (LIMONGI, 2017), Eduardo Cunha oferecia passaporte seguro a todos os políticos envolvidos na Operação Lava Jato até o novo governo, coisa que Dilma mostrou que não faria, uma vez que estava realizando a sua faxina ética - forma pela qual a imprensa tratou o que Singer chamou de Ensaio Republicano. Limongi, para exemplificar a tal faxina, menciona mudanças que Rousseff fez em diretorias de estatais antes da Operação Lava-Lato, o que o fez concluir que “Dilma

investiu sobre pontos sensíveis de esquemas consolidados de corrupção envolvendo acordos partidários” (LIMONGI, 2017, p. 8).

Dessa forma, aos partidos e políticos do “centrão”, como PP, PSD, PR e PRB, só restou o “passaporte Cunha” contra o risco de serem pegos nas investigações de corrupção. Logo, a opção que os protegeria seria o impeachment e não continuar na base do governo Rousseff.

Apesar de partir de uma interpretação oposta à de Limongi (2017) sobre o funcionamento do sistema político brasileiro, Nobre (2016) concorda que o que levou ao impeachment de Dilma Rousseff foi a ausência de garantias à sua base parlamentar³. Segundo o filósofo, o governo não oferecia aos parlamentares duas garantias fundamentais para o funcionamento do sistema político brasileiro: acesso efetivo aos fundos públicos e proteção judicial. Em suas palavras:

Não interessa aos partidos e grupos que fazem parte da megacoalizão de governo (seja qual for o governo) dispor de ministérios, cargos e verbas e não poder efetivamente lançar mão dos recursos, mesmo que sejam escassos. Não bastasse isso, o governo Dilma era visto como incapaz de oferecer proteção contra a ameaça da Operação Lava Jato e suas subsidiárias (NOBRE, 2016, p. 139)

Nobre menciona também, no entanto, mudanças estruturais no primeiro governo Dilma em relação aos governos lulistas de até então. Uma delas seria a inteira remodelação da “relação entre setor público e privado nas concessões públicas de infraestrutura e no setor de energia” (NOBRE, 2016, p. 141). Outra seria um isolamento tecnocrático do governo Dilma.

Maia (2016), por sua vez, analisa algumas mudanças institucionais que podem ter levado ao impeachment de Rousseff. Algumas delas foram graduais e ocorriam desde os governos Lula. Outras, porém, aconteceram especificamente nos governos Rousseff e entre elas podemos mencionar a distribuição de cargos para formação da coalizão de governo. De acordo com o autor, além de outras mudanças graduais, o governo reduziu cargos de direção e assessoramento superior (DAS)⁴ disponíveis para nomeações puramente políticas, privilegiando escolhas técnicas. Ademais, foi o governo que mais reduziu ministérios entregues a filiados partidários em relação aos governos anteriores.

Apesar da divisão breve e um tanto esquemática da literatura, é possível perceber que as duas vertentes dão relevância para o que se chamou de “faxina ética” ou “ensaio

³ Cabe chamar a atenção para o fato de Nobre não ser um representante da vertente institucionalista de pensamento, mas colocamos ele aqui por focar em pontos institucionais em sua análise do impeachment.

⁴ Esses cargos são popularmente chamados de “cargos de confiança”.

republicano” nos governos de Rousseff. Singer (2018), Limongi (2017) e Nobre (2016) argumentam que a ex-presidenta não ofereceu segurança aos parlamentares ao realizar mudanças contra práticas estabelecidas de corrompimento nos cargos do governo. Maia (2016) aponta para a redução de cargos políticos nas burocracias estatais. Nesse sentido, vale lembrar que uma série de trabalhos já mostraram a importância da distribuição de cargos em ministérios e agências para a formação da coalizão que sustenta institucionalmente as presidências (AMORIM NETO, 2007; BATISTA, 2013; BATISTA, 2018; BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012; LOPEZ; PRAÇA, 2012).

Os trabalhos que focam na perda de apoio na sociedade, apontam para a relevância dos empresários e das medidas que afetaram seus lucros e interesses. Por motivos mais estruturais, como mudanças na economia (MARTINS; RUGITSKY, 2019) ou contradições de coalizões empresário-empregados (BOITO JUNIOR, 2018), até motivos mais ligados à administração pública do dia a dia, como o andamento de licitações (SINGER, 2018).

Analisando em conjunto as interpretações, é possível enxergar um objeto privilegiado para entender as mudanças que aconteceram durante os governos Dilma Rousseff e que podem ajudar a explicar o fim do apoio da ex-presidenta tanto no congresso quanto na sociedade: a relação Estado e empreiteiras. Como pretendemos mostrar nesta tese, Rousseff tomou diversas medidas que alteraram a relação entre Estado e empreiteiras com efeitos tanto para um setor relevante do empresariado brasileiro (grandes empresas de infraestrutura) quanto para diversos partidos da coalizão da ex-presidenta, especialmente os mais fisiológicos, conhecidos como “centrão” (NOBRE, 2020). Isso porque os projetos de infraestrutura estatais envolvem uma quantidade enorme de investimentos que abrem espaço para negociações que navegam pelo lícito e pelo ilícito entre os partidos do centrão e as empreiteiras, envolvendo pagamentos que podem ser doações de campanha ou propina, que servem para enriquecimento próprio dos integrantes de partidos que estão no cargo principalmente por isso ou para a manutenção do partido no poder através do financiamento de campanha (caixa 1 e caixa 2).

Do lado das empreiteiras, garantir que vençam as licitações e que tornem as obras mais lucrativas através de esquemas anti concorrenciais com agentes públicos e políticos é o mais importante para a continuidade de seus negócios.

Um dos elos que conectam esses dois personagens da política brasileira – centrão e empreiteiras – é composto pelas nomeações de indicados políticos em cargos públicos, como veremos nesta tese. Os trabalhos que abordaram as mudanças promovidas por Rousseff nos

cargos de ministérios e agências importantes não olharam para os efeitos dessas mudanças na relação entre o público e o privado com consequência para os esquemas com os partidos do “centrão”. Mudar a direção de um ministério ou um órgão público é importante para promover mudanças nele, mas elas não são automáticas.

Dentre as ações de Rousseff para alterar o padrão de relação entre Estado e empreiteiras estava a tentativa de estabelecer licitações concorridas (sem cartel), a mudança na relação com os empreiteiros - a qual passava a ser mais distante e impessoal -, o esforço de reduzir monopólios na área de infraestrutura e o experimento de tornar as obras mais baratas e menos demoradas através da eliminação de aditivos e da “contratação integrada” (FIUZA, 2012).

Todas essas alterações na relação entre Estado e empreiteiras tiveram consequências na distribuição de cargos e na continuidade das velhas práticas realizadas nessas agências. Portanto, nesta pesquisa, buscamos compreender como Rousseff operou mudanças nas relações Estado e empreiteiras que afetaram tanto as grandes empreiteiras adaptadas aos esquemas existentes há décadas nesta relação, quanto sua base de apoio no congresso.

Com isso, acabamos por juntar os dois ensaios analisados por Singer, pois as “varas curtas” e o “republicanismo” de Dilma teriam consequências para os empresários e para os partidos da coalizão. Isso porque, para fazer seu ensaio desenvolvimentista era preciso melhorar as relações entre o público e o privado em um país reconhecidamente e marcadamente patrimonialista (FERNANDES, 2020; SCHWARCZ, 2019). Ademais, identificamos alterações importantes na relação entre Estado e empreiteiras que vieram antes da Operação Lava Jato. Portanto, de forma que haveria uma mudança no setor das grandes empreiteiras antes do marco temporal que é reconhecido na literatura (CAMPOS, 2019) e por motivos diferentes, os quais não são exclusivos dos efeitos da Operação Lava Jato.

Assim, esta pesquisa busca entender se Rousseff mudou a relação entre Estado e empreiteiras e como ela fez isso. Nossa hipótese inicial é de que sim, ela mudou esta relação para além das nomeações indicadas pela bibliografia, com implicações para seu apoio no cargo e fez isso de algumas formas que serão abordadas nessa tese. Para isso, selecionamos estudos de casos relevantes e desviantes, que serão apresentados a seguir. Além disso, como muitas das mudanças mencionadas pela literatura se referem ao perfil pessoal de Dilma Rousseff, buscamos entender se sua vocação republicana já aparecia antes de subir à presidência – como ministra -, o que justifica a escolha de alguns casos antes de 2011, que é o ano em que a ex-presidenta toma posse.

Desta forma, analisamos setores tradicionais de atuação das empreiteiras e do centrão no Estado brasileiro: hidrelétrico, de transporte e petroquímico. Com esta análise, foi possível identificar mudanças que promoveram maior concorrência entre as empreiteiras e menor arrecadação entre os partidos do centrão, algo que atrapalhou a base de Rousseff no congresso e o apoio de tradicionais investidores e doadores de campanha ao seu governo.

Para realizar a pesquisa, utilizamos as categorias de análise presentes na literatura sobre o padrão de relação entre Estado e empreiteiras: circulação burocrática e política dos empreiteiros, esquemas entre o legal e o ilegal para reduzir a concorrência em obras públicas e nomeações em cargos de diretoria com fins de arrecadação para financiamento político-partidário. Com estas categorias, verificamos que Rousseff alterou os padrões de relações existentes entre Estado e empreiteiras na construção das grandes hidrelétricas, no Ministério dos Transportes e na Petrobras, ensaiando instaurar relações mais republicanas (SINGER, 2018) que podem ser vistas como uma tentativa de instaurar um padrão típico de Estado moderno burocrático weberiano (WEBER, 1979), algo que contraria as estruturas nas quais este Estado fora forjado – privatismo (FERNANDES, 2020), patrimonialismo (FAORO, 2012) e confusão entre o público e o privado (SCHWARCZ, 2019).

Esta categorização do Estado brasileira pode ser vista nos atores abordados nesta tese – grandes empreiteiros e centrão – que só alcançaram o poder que têm por constituírem ou conglomerados familistas que alcançaram poder através da entrada no Estado por vias pouco republicanas ou oligarquias que ocupam o Estado brasileiro desde antes da Revolução de 1930. Neste sentido, esta tese mostra como interesses econômicos e políticos não institucionalizados ou de fora das instituições tradicionais podem influenciar na política institucional, inspirada por Hacker et al (2022), que olham para a política institucional por meio da economia política, identificando pontos cegos de boa parte dos cientistas políticos que não incluem em suas análises ações privadas e atores para além das instituições identificadas no *last mile* da política (sua parte mais visível), e por Levitsky e Ziblatt (2018), que argumentam que as regras não escritas ou informais sustentam em parte as democracias.

Para apresentar o trabalho realizado, este volume está organizado da seguinte forma. Na próxima seção discutimos a metodologia utilizada na pesquisa. No capítulo 1, apresentamos a caracterização histórica dos atores políticos abordados nesta tese e as categorias de análise utilizadas nos estudos de caso. No capítulo 2, discutimos os casos das grandes hidrelétricas. No capítulo 3, discutimos os casos do Ministério dos Transportes. No

capítulo 4, discutimos os casos da Petrobras. Por fim, apresentamos as considerações finais da tese.

Metodologia

Para analisar a relação Estado e empreiteiras durante os governos e ministérios Dilma Rousseff, realizamos alguns estudos de casos desviantes (SEAWRIGHT; GERRING, 2008) daqueles encontrados pela literatura que tratou da relação Estado e grandes empreiteiras, das demais experiências desenvolvimentistas ocorridas no Brasil (nos anos 1950 e na ditadura militar), nas quais esta relação foi relevante e da própria experiência lulista anterior à Rousseff. Seawright e Gerring (2008) definem casos desviantes como aqueles que apresentam um resultado surpreendente do encontrado na literatura. Para além de serem desviantes em seus resultados – visto que os esquemas anti concorrência não funcionaram -, os casos escolhidos nesta tese são relevantes do ponto de vista econômico, representando faturamento importante para as empresas e grandes investimentos realizados pelo governo. São eles: UHEs Jirau e Santo Antônio; UHE Belo Monte; Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e suas aplicações no setor de transporte; Petrobras⁵.

As categorias de análise que utilizamos para verificar a mudança serão apresentadas no primeiro capítulo e dizem respeito ao acesso à presidência e aos políticos que os empreiteiros têm, às nomeações em cargos em empresas estatais ou instituições semelhantes e aos esquemas realizados em licitações para minar a concorrência.

Trata-se de um estudo qualitativo que utiliza diversas fontes primárias e secundárias e no qual analisamos o material através da triangulação de informações em mais de uma fonte de dados (Cf. PARANHOS et al., 2016; SEAWRIGHT, 2016), isso ajuda a garantir que os resultados observados não sejam enviesados por sua fonte e contribui com a fidedignidade das informações. Desta forma, as técnicas de Análise de Conteúdo e de Análise de Discurso foram utilizadas (CAREGNATO; MUTTI, 2006) e a análise foi feita considerando os critérios de pertinência e plausibilidade dos achados, no sentido de se considerar o que era plausível no contexto analisado e com os materiais que estão disponíveis (LAPERRIÈRE, 2014; BUCKNER, 2005; CUNLIFFE, 2011; GOLDEN-BIDDLE; LOCKE, 1993).

⁵ A escolha dos casos será abordada adiante na tese

Os materiais utilizados para esta pesquisa foram os seguintes:

Depoimentos no âmbito da Operação Lava Jato (OLJ)

A Operação Lava Jato (OLJ) acabou por revelar, através de diversos depoimentos de agentes públicos e privados, relações que até então eram pouco esmiuçadas pela literatura da Ciência Política, justamente por serem relações que caminham entre o legal e o ilegal. A operação colheu depoimentos em diversos formatos, mas se utilizou largamente da colaboração premiada, instrumento introduzido no Direito Penal brasileiro em 2013, com a Lei n. 12.850 (AVRITZER, 2018), assinada por Dilma Rousseff. Na Operação em questão, a colaboração premiada foi utilizada em conjunto com a prisão preventiva dos investigados, de forma que ela virou um instrumento de barganha e pressão, funcionando da seguinte forma. Aqueles que aceitavam colaborar eram soltos, como aconteceu no natal de 2015 (AVRITZER, 2018, p. 40), enquanto os demais ficaram presos. A chantagem funcionava, dado que os empreiteiros aos poucos foram optando pela colaboração para terem a pena reduzida ou cumprirem prisão domiciliar. Apesar de vermos problemas no uso deste instrumento que dá indevido poder ao juiz (AVRITZER, 2018, p. 45-46), ele deixou disponível muitos depoimentos sobre uma parte de difícil visualização da política brasileira, justamente a relação entre empreiteiros e o Estado. Como os depoimentos são premiados, isto é, envolvem redução de pena e podem ser resultado de chantagem, eles podem ser manipulados pelos próprios depoentes. Entretanto, acreditamos que o caráter e a plausibilidade de cada depoimento devem ser julgados segundo seu contexto, as evidências que apresenta e a situação específica da chantagem, já que a colaboração só é válida se for verdadeira e a mentira implica em ação criminal contra o depoente.

No caso dos depoimentos analisados aqui, os empreiteiros deixam escapar suas próprias artimanhas, entre o legal e o ilegal, para obter vantagens em obras do governo. O que, à princípio, não seria de se esperar em um depoimento desse tipo, visto que pode constituir prova contra eles próprios - o que nos leva a crer que se trata de impressão verdadeira sobre o que acontecia, ao menos em boa medida. Outro fato a ser levado em conta é que os juízes da OLJ, nas audiências da operação, estavam menos interessados na relação dos empreiteiros com Dilma, seus questionamentos acabam por revelar que estavam mais

em busca de relações com o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Dessa forma, não encontramos motivos que nos impedissem de utilizar esses depoimentos como material de pesquisa. Além disso, como citado acima, fizemos a triangulação deste material com outros, como os processos em diferentes etapas e foros, informações no congresso e investigações do CADE, por exemplo, de modo a garantir maior confiabilidade na pesquisa. Acreditamos também que uma tese sobre Estado e empreiteiras não poderia ser feita ignorando esse material, o que implicaria na perda direta de evidências, indícios e testemunhos decisivos para a compreensão dos mecanismos desta relação.

Ainda pensando na avaliação deste material, os depoimentos foram analisados tendo em vista o momento da investigação, as diversas ações penais nas quais estavam contidos e as possíveis mudanças de versões de um depoimento para outro.

Algumas pesquisas vêm utilizando este material com resultados bastante interessantes nas Ciências Sociais. Entre elas, podemos citar o estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) sobre doação de campanha (BIDERMAN et al, 2019), a tese de Carolina Requena sobre a relação Estado e empreiteiras no Metrô de São Paulo (REQUENA, 2020), a pesquisa de Gabriela Lanza Porcionato sobre a Odebrecht (informação verbal)⁶, e as pesquisas de Markus Pohlmann, Elizangela Valarini, Maria Eugenia Trombini e Mario Jorge sobre a Odebrecht (POHLMANN et al, 2019; informação verbal⁷).

Seguimos os seguintes passos para coletar os dados da Operação Lava Jato. Levantamos todas as ações listadas no site da operação⁸. Fizemos isso através de raspagem de dados no site em nove de fevereiro de 2021⁹. As ações listadas incluem ação de improbidade, ação penal, agravos, conflitos de competência, embargos de declaração, habeas corpus, inquéritos, processos penais, questões de ordem, reclamações, recursos e sindicância, totalizando 351 entradas no banco de dados. Para cada ação, coletamos os documentos anexados, que poderiam ser denúncia, decisão judicial, documentos e manifestação do Ministério Público Federal (MPF). Com isso, foi possível acompanhar em qual etapa estava cada processo utilizado na pesquisa, o que colaborou para balizar se as

⁶ Apresentação verbal de Gabriela Lanza Porcionato em junho de 2021 no 12º Workshop Empresa, Empresários e Sociedade.

⁷ Apresentação verbal de Maria Eugenia Trombini em junho de 2021 no 12º Workshop Empresa, Empresários e Sociedade.

⁸ Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20210224115636/http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/acoes>>. Acesso em 24 fev. 2021.

⁹ Agradeço a Henrique Pougy, quem fez a raspagem. Projeto disponível em seu github: <<https://github.com/h-pgy>>. Acesso em 20 jul. 2021.

declarações foram investigadas e se foram confirmadas as informações prestadas pelos depoentes na investigação.

Mantivemos o banco de dados completo para consulta, porém, para selecionar as ações que interessavam a esta pesquisa, lemos suas sínteses e aplicamos um filtro, selecionando ações que eram referentes a empreiteiras e ao governo federal (seja poder executivo ou legislativo) e as que eram referentes a empreiteiras e à Petrobras. Foram eliminadas as ações relativas a governos estaduais. Em alguns casos, as ações envolvendo apenas os operadores (ou doleiros) ou apenas diretores da Petrobras foram incluídas, por ajudarem a entender todas as partes dos esquemas na estatal. Com isso, obtivemos 137 ações, sendo 1 ação penal, 68 inquéritos e 68 processos penais. Ação e processos penais são a mesma peça jurídica neste caso, eles indicam que o Ministério Público (MP) apresentou a denúncia à justiça e ela foi aceita, transformando os acusados em réus. Os inquéritos, nesse caso, são os processos que envolvem parlamentares e por isso só podem ser investigados e processados pelo Superior Tribunal Federal (STF).

Nos casos corriqueiros que envolvem denúncia e investigação, a Polícia Federal (PF) é responsável por investigar os casos e enviar ao MP sua conclusão, de forma que o MP decide acusar o investigado ou não. Se o MP acusar, o Poder Judiciário julga o caso. Como se tratava de uma operação especial, com poderes ampliados através do STF, a Operação Lava Jato não seguiu esse fluxo normal. Como pode ser visto na descrição da operação, MP e PF atuaram conjuntamente:

No caso Lava Jato, a Polícia Federal conduziu a investigação inicial, pedindo o monitoramento de conversas dos investigados e a realização da maior parte das buscas, apreensões e prisões, também por ela executadas. Na condução das investigações, a Polícia ouviu investigados, colheu documentos e analisou provas, elaborando relatórios que foram encaminhados ao Ministério Público Federal.

Os procuradores da República que atuam no caso, além de ratificarem os pedidos da Polícia perante a Justiça e de atuarem como fiscais do procedimento policial, dirigiram trabalhos investigativos e analisaram provas e relatórios produzidos pela Polícia para formular as acusações criminais. Por meio do intercâmbio de informações com a Receita Federal, o Ministério Público pediu e obteve a ampliação da investigação sobre familiares do ex-diretor da Petrobras Paulo Roberto Costa.

Quando das acusações criminais, que são de responsabilidade dos procuradores da República, foi também o Ministério Público Federal que obteve perante a Justiça o bloqueio dos patrimônios dos réus.

O Ministério Público Federal e a Polícia Federal trabalharam de modo integrado. Ambos foram e são essenciais para o sucesso do caso. As medidas solicitadas à Justiça e operacionalizadas pela Polícia foram feitas com o aval e concordância do Ministério Público, e as atividades dos procuradores da República contaram com a concordância e o apoio da PF. (MPF. Entenda o caso. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20210224141308/http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em 24 fev. 2021.)

O uso da colaboração premiada pode ser feito tanto pela justiça quanto pelo MPF, da seguinte forma:

Há duas formas de colaboração premiada. Na primeira, o criminoso revela informações na expectativa de, no futuro, tal cooperação ser tomada em consideração pelo juiz quando da aplicação da pena. Na segunda, o criminoso entra em acordo com o Ministério Público, celebrando, após negociação, um contrato escrito. No contrato são estipuladas as condições para que a cooperação seja premiada e quais serão os benefícios concedidos. (Id.)

Desta maneira, todos os processos e inquéritos selecionados podem conter colaborações e depoimentos que interessam à pesquisa. A partir da leitura dos documentos apensados às ações, levantamos todas as colaborações e depoimentos prestados no âmbito de cada ação. Isso resultou em um outro banco de dados com 129 colaboradores e depoentes e seus perfis. A partir destes perfis, eliminamos os depoentes que eram intermediários de pagamentos, como donos de empresas de fachada ou publicitários de campanhas políticas e aquelas que eram de cargos abaixo do equivalente a diretor nas empreiteiras, isso porque quem participava dos esquemas e das decisões eram os empreiteiros de cargos mais altos. Durante a análise dos dados, outros depoentes foram adicionados a este banco, conforme a menção feita pelos depoentes ouvidos ou pela investigação, colaborando para a triangulação das fontes.

Para obter os depoimentos, utilizamos os jornais on-line Estadão, Folha de São Paulo, Valor, Poder 360, G1, Conjur, JOTA e Congresso em foco. Eles eram disponibilizados em vídeo, áudio ou transcritos. Quando estavam em vídeo ou áudio, realizamos a transcrição; quando estava transcrito, acompanhamos o vídeo, quando disponível, para melhorar a percepção sobre o depoimento. Ao mesmo tempo em que ocorria a operação, alguns depoentes prestavam depoimentos no Congresso Nacional e nas Comissões de Inquérito Parlamentar (CPI) referentes à Petrobras e ao BNDES. Quando isso aconteceu, acrescentamos estes depoimentos à análise, dado que tratam do mesmo objeto, permitindo triangular as informações e conflitar um depoimento com o outro. Fizemos isso também com os depoimentos prestados em audiências no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e no Tribunal Regional Federal (TRF). O total de depoentes analisados pode ser visto no Anexo I. Ao todo foram 3717 páginas e 109 horas de depoimentos analisados.

Os depoimentos foram categorizados e analisados com o software de análise qualitativa ATLAS.ti. Tal programa tem o objetivo de auxiliar o pesquisador no gerenciamento, organização, análise, codificação, comparação e busca de dados qualitativos. Nesta pesquisa ele foi fundamental dada a grande quantidade de material para ser analisado.

Do mesmo jeito, as decisões judiciais também são documentos importantes que foram consultados para compreender o contexto e a decisão dada pela justiça aos processos. Ao todo, foram 32 decisões judiciais consultadas.

Levantamento em jornal

Utilizamos o *quality paper*¹⁰ Folha de São Paulo para duas partes da pesquisa. Em primeiro lugar, consultamos a coluna “Janela”, publicação periódica do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon-SP), dos anos 2011 a 2016. Apesar de não representar especificamente o setor de construção pesada, suas demandas apareciam na coluna e ela foi importante no começo da pesquisa para levantarmos as questões do setor que apareciam em cada momento da conjuntura econômica e política.

Em segundo lugar, utilizamos o jornal para entender as disputas e interesses em torno do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), um dos estudos de caso da pesquisa. Durante sua tramitação no congresso, a Folha fez diversas matérias e colunas de opinião sobre o novo regime, o que ajudou a levantar os pontos de vista sobre o assunto. As palavras-chave utilizadas foram “RDC” e “Regime Diferenciado de Contratações”. Foram levantadas 367 matérias de 2011 até 2019.

Notas taquigráficas - tramitação de MPVs e audiências públicas no Congresso Nacional

Analisamos a tramitação das diferentes matérias que regularam o RDC no Congresso Nacional: as Medidas Provisórias (MPV) 527, 559, 630 e 678, bem como as audiências públicas realizadas no tema de licitações no período de 2011 a 2014.

Entrevistas

Utilizamos entrevistas em profundidade e conversas informais com pessoas ligadas ao setor para diversos momentos da pesquisa. Como nos lembra Cammett (2014), materiais como entrevistas, depoimentos e declarações em jornais podem ser utilizados como pesquisa

¹⁰ *Quality papers* são jornais com forte impacto na opinião pública. Escolhemos a Folha de São Paulo por ser o principal *quality paper* do país, com mais circulação e audiência. Cf.: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/03/folha-e-o-jornal-mais-nacional-e-o-de-maior-audiencia-e-circulacao.shtml?origin=folha>>. Acesso em 13 jan. 2022.

preliminar e exploratória, como a principal fonte da pesquisa ou em uma pesquisa de métodos mistos (Mixed Methods Research). Eles podem contribuir para melhorar as perguntas de pesquisa, identificar casos para estudo, identificar mecanismos e gerar hipóteses. Como nosso principal material de pesquisa não são as entrevistas, nos utilizamos delas justamente para estas etapas. Optamos por não revelar as identidades dos entrevistados por pedido de alguns deles e para preservá-los, já que os temas abordados são assuntos sensíveis. A lista de entrevistados pode ser encontrada na tabela a seguir.

Tabela 1 - Entrevistados¹¹

Entrevistado	Descrição
1	Ex ministro ligado à infraestrutura (governo Dilma Rousseff)
2	Ex ministro ligado à infraestrutura (governo Dilma Rousseff)
3	Jornalista que cobre infraestrutura
4	Jornalista que cobre empreiteiras
5	Deputado relator de uma das MPs
6	Burocrata público ligado à implementação do RDC
7	Presidente de uma das associações mais antigas do setor
8	Advogado que trabalhou para empreiteiras durante a Operação Lava Jato
9	Advogado que trabalhou para empreiteiras durante a Operação Lava Jato
10	Engenheiro prestador de serviço a grandes empreiteiras, trabalhou na UHE Belo Monte
11	Funcionário Petrobras – médio escalão
12	Funcionário Petrobras – médio escalão
13	Funcionário Petrobras – baixo escalão
14	Funcionário Petrobras – baixo escalão

Documentos de investigações conduzidas pelo Tribunal de Contas de União (TCU), pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e pela Operação Lava Jato (OLJ)

Documentos de investigação envolvendo os casos estudados aqui foram consultados para triangular informações, especialmente para comparar o que os empreiteiros declaram com o que aconteceu de fato segundo as investigações. Foram consultados documentos do TCU, do CADE e da própria Operação Lava Jato. Eles se encontram nas referências ao final da tese.

¹¹ Mantivemos todos os entrevistados no gênero masculino para preservar ainda mais suas identidades.

Resultados de licitações

Em cada estudo de caso, utilizamos a análise de licitações, considerando os concorrentes, vencedores, o tipo de licitação e os preços. Este levantamento foi feito para as licitações das hidrelétricas do Rio Madeira (UHE Santo Antônio e UHE Jirau), para a UHE Belo Monte, para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), para a VALEC e a Petrobras. Em alguns casos esta análise foi qualitativa, em outros quantitativa, conforme será explicitado em cada caso estudado.

Capítulo 1 – Apresentando os atores e os esquemas

Apresentação do capítulo

Neste capítulo, discutimos historicamente os atores abordados na pesquisa e a matéria brasileira¹² que nos trouxe até aqui. De um lado, abordamos a formação do chamado “centrão” e sua relação com o lulismo e, de outro, a formação da indústria da construção pesada nacional. Sobre esta última, abordaremos neste capítulo também suas relações com o setor produtivo brasileiro, com os demais empreiteiros, suas formas de atuação e os esquemas que utiliza na relação com o Estado. Ao fim do capítulo apresentamos as categorias de análise que utilizamos e os casos que serão estudados em cada um dos capítulos seguintes. Estes dois principais atores se conectam justamente através da permanência no Estado que é garantida por meio dos esquemas estudados aqui.

O “centrão”

O “centrão” pode ser definido, como costuma aparecer na imprensa, como a união parlamentar de partidos fisiológicos, os quais estão incrustados no Estado e que são, nas palavras deles mesmos, fiadores ou “quilha da nau” da democracia brasileira¹³. Na literatura da ciência política brasileira, o fenômeno do centrão aparece principalmente em dois momentos da transição do país para a democracia, na passagem para o período democrático de 1945-1964 e na redemocratização de 1985-1988. Isso se dá porque as autoras e autores que abordaram de alguma forma tal fenômeno partidário e político entendem estas transições como momentos de consolidação do que conhecemos, hoje, como centrão.

Maria do Carmo Campello de Souza (1990) e Celso Furtado (1977), de formas diferentes, voltam um pouco no tempo para entender as forças políticas do período 45-64. Essa volta é justificada porque veem uma continuidade entre o regime fundado em 1930 com Getúlio Vargas e o período democrático que teve como marco 1945.

¹² Usamos matéria brasileira no mesmo sentido de Schwarz (2012; 1997), que poderia ser entendido como um “conjunto peculiar de posições e relacionamentos” de classe (SCHWARZ, 1997, p. 91) que dizem respeito ao Brasil.

¹³ Cf., por exemplo, declaração de Arthur Lira em: <<https://oglobo.globo.com/politica/lider-informal-de-bolsonaro-na-camara-arthur-lira-diz-que-centrao-sustentaculo-governos-24447179>> e em <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/06/o-centrao-e-uma-forca-moderadora.shtml>>. Acesso em 11 set. 2021.

Souza destaca o papel dos interventores estaduais no contexto do Estado Novo. As interventorias eram departamentos administrativos que faziam a conexão entre o âmbito estadual e federal. Essa ligação era construída pelo fato de interventores locais serem nomeados pelo governo federal. Tais interventores foram recrutados, preferencialmente, em oligarquias regionais deslocadas do poder estadual, cujo exercício estava, via de regra, nas mãos dos segmentos oligárquicos mais poderosos. Essa forma de nomeação promoveu, no fim das contas, uma conexão entre o local e o federal sem ascender as antigas oligarquias contra as quais Getúlio Vargas se levantou.

Na passagem para o período democrático iniciado em 1945, Souza acredita que houve uma sobreposição de estruturas que já existiam no Estado Novo com aquelas novas determinadas pela Carta Constitucional de 1946. Um dos mecanismos de permanência da estrutura do Estado Novo foi a absorção, pelo Partido Social Democrático (PSD), das interventorias e bases municipais com a intenção de manter no Estado os grupos que já estavam no poder.

Desta forma, o PSD pode ser entendido como um partido criado “de cima para baixo; ou mais exatamente, de dentro para fora do Estado, através de convocação feita pelos interventores às bases municipais nos estados” (SOUZA, 1990, p. 109). Bases essas que levaram Singer (2018) a classificá-lo como “partido do interior” – dado que seus votos vinham do interior rural brasileiro, controlado por chefes municipais a partir de relações de clientela. Justamente por ter essas bases, por depender de verbas federais para alimentá-las e por ter nascido a partir dos interventores, o PSD se caracterizava, no plano parlamentar, por sua verve governista.

Lucia Hippolito (2012) define como aspectos do manual do bom possedista, entre outras coisas, a posição de centro, a conciliação, a moderação e a experiência política. Sobre este último aspecto, esclarece que, no PSD, todos são do ramo da política, uma vez que o partido é uma grande escola formadora de quadros políticos que, ao menos, não pecam pela ingenuidade. Apesar das posições conciliatórias e com pouca convicção ideológica, o PSD era firme nas posições contrárias às medidas que poderiam ameaçar sua base clientelista, quais sejam: “reforma administrativa, extensão da legislação trabalhista ao campo e realização de uma reforma agrária radical” (HIPPOLITO, 2012, p. 56).

Sua característica governista é observada também na participação que teve no executivo federal no período. O PSD ocupou ministérios importantes em todos os governos, sendo o partido que “forneceu maior número de ministros para os governos Dutra, Vargas,

Café Filho, Nereu Ramos e Juscelino Kubitschek” (HIPOLITO, 2012, p. 91). Considerando que a “estabilidade governamental crescia na razão direta da presença de pessedistas no ministério”, a autora conclui que “o PSD foi o partido que mais contribuiu para a estabilidade dos governos entre 1946 e 1964” (HIPOLITO, 2012, p. 94).

Olhando menos para a formação dos partidos e mais para a divisão dos poderes, Celso Furtado (1977) explica o período que se inicia em 1930 e vai até o golpe militar em 1964 a partir da junção entre a democracia formal e um “controle suficientemente amplo do poder pela oligarquia de base latifundiária” (FURTADO, 1977, p. 10). A democracia formal e aberta funcionava apenas nas zonas urbanas das áreas mais desenvolvidas, que eram decisivas nas eleições diretas para os cargos do executivo. Já o parlamento era eleito, em sua maioria, pelas oligarquias que controlavam as massas rurais e as urbanas em regiões mais “atrasadas”. Tal situação gerava um conflito entre a mensagem modernizadora do presidente e o atraso das oligarquias no parlamento, contencioso que, para Furtado, teria sido “solucionado” com o golpe militar em favor dos setores oligárquicos.

Através, principalmente, do PSD é interessante notar como os autores localizam as oligarquias no parlamento a partir da revolução de 30, mas com a consolidação desta posição no período democrático de 45-64 – até pela interpretação de Hippolito (2012) de que o PSD garantia estabilidade democrática no período. Para se manter no Estado, era fundamental que tais oligarquias fossem governistas e dominassem o funcionamento da máquina estatal, feito as “raposas” pessedistas (HIPOLITO, 2012).

Durante a ditadura militar, o bipartidarismo foi instaurado como política oficial e o PSD se dividiu entre a ARENA e o MDB. As próprias oligarquias estaduais acabaram indo para partidos distintos por conta de desavenças locais (SINGER, 2018). Tal situação tornou difícil identificar o caráter dessas agremiações - a não ser em seu apoio ou não à ditadura - e sua real representação na sociedade.

Com a redemocratização, houve novamente um realinhamento dos partidos, tanto de identificação entre eleitores e partidos, como coloca Singer (2018) - que levou o PMDB a ser o renascimento do PSD do período democrático anterior -, quanto de estratégias e atuação política, que tornou o fisiologismo a marca característica do PMDB (NOBRE, 2013). O momento da transição democrática que revela a mudança do MDB para o PMDB governista e clientelista são as eleições de 1982, quando o PMDB ganha 10 governos nos estados, se estabelecendo no interior do país, mais governista e clientelista (SINGER, 2018, p.148).

Nobre (2013) concorda com a caracterização do momento de 1982, mas enfatiza que fora no processo constituinte que o centrão se formou sob comando do PMDB¹⁴.

Segundo Nobre (2013), durante a Assembleia Nacional Constituinte, instalada no congresso em 1987, a transição “morna” para a democracia, controlada por cima, “deu de cara” com movimentos, sindicatos, organizações e manifestações sociais. Para se proteger dos ânimos mudancistas, o centrão, sob direção pemedebista, se organizou para impossibilitar que outras forças se unificassem e canalizassem essas pressões. Mas somente a partir do impeachment de Collor é que essa estratégia do centrão se traduziu na ideia de que, para não sofrer impeachment, qualquer governante precisaria “contar com supermaiorias parlamentares de apoio”. Vejamos bem: “não apenas uma maioria, mas uma supermaioria, um bloco parlamentar de tal dimensão que não pudesse ser sequer desafiado por forças oposicionistas. Uma supermaioria que estivesse no governo, qualquer que fosse ele” (NOBRE, 2013, p. 55). É isso que o filósofo chama de “blindagem” do sistema político em relação à sociedade, fenômeno o qual ele nomeou de pemedebismo.

O pemedebismo, de acordo com Nobre, foi gestado pelo PMDB, mas durante os anos 1990 ele foi se incrustando em outros partidos e tornou-se a cultura política dominante. Em alguns casos, vale até mais a pena, para o político pemedebista, trocar de partido ou mesmo fundar outro.

Fazendo coro às caracterizações do PMDB, Oliveira (1992) o coloca como um dos partidos reais brasileiros, isto é, um dos partidos que equivalem à forma política populista brasileira. Um partido real pode ter mais de uma agremiação e o PMDB representaria o primeiro partido real brasileiro na redemocratização. Ele seria definido por ser o partido do ressentimento popular que “combate privilégios, mas não o privilégio enquanto tal; ou melhor, combate o privilégio nos outros, e administra os privilégios que pode comandar, entre os quais uma forte corrupção; é um partido ‘estamental’, privado, comunitário” (OLIVEIRA, 1992, p. 114).

Durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o PMDB, junto com o PFL, foi fundamental na coalizão governista. O governo atraiu os parlamentares pemedebistas de forma a torná-los autônomos em relação aos governadores, que antes eram os caciques do partido, com leis orçamentárias que diminuíram o poder dos governos

¹⁴ Para mais detalhes sobre a transição do MDB para o PMDB governista, que também envolveu troca de partidos e lideranças e a incorporação do antigo Partido Popular, conferir Mucinhato (2019).

estaduais. Isso, no fim das contas, deu mais centralidade, ainda, ao parlamento (Cf. NOBRE, 2013).

Na eleição e nos primeiros anos dos governos Lula (2003-2010), o PMDB não tinha papel relevante no governo, o apoio no congresso era de partidos de esquerda e pequenos partidos fisiológicos e os ministérios eram principalmente do PT (NOBRE, 2013, p. 106). A partir de 2004 essa relação começou a mudar. Segundo Singer (2018), entre 2004 e 2006, Lula teria percebido que não seria possível governar sem o PMDB. O que o levou a fechar a aliança com Temer, presidente do partido, no final de 2006, garantindo “tranquilidade congressual” até 2010.

Nobre (2013) identifica que o chamado “mensalão” fora decisivo para a mudança de postura petista, fazendo com que o governo Lula aderisse “à ideologia da governabilidade, com sua pretensa necessidade de formação de uma supermaioria parlamentar, que também deveria preservá-lo de um eventual processo de impeachment” (NOBRE, 2013, p. 108). Para garantir sua sustentação congressual, no entanto, Lula distribuiu ministérios e cargos em empresas públicas para todo o centrão, do PMDB ao PP e PR (SINGER, 2018).

Nos governos Rousseff (2011-2016), o centrão começa a perder espaço em ministérios e em diretorias de empresas públicas e a presidenta aposta em alianças com figuras e partidos periféricos do centrão para governar, tentando se ver livre das figuras principais do PMDB e de alguns partidos com os quais Lula tinha fechado aliança, como PP e PR. Isso acontece, por exemplo, no Ministério das Cidades, onde a ex-presidenta trocou o PP pelo PSD de Gilberto Kassab, no Ministério dos Transportes, onde afastou o PR e no congresso, em que tirou figuras importantes do PMDB da liderança do governo (SINGER, 2018; NOBRE, 2013).

A estratégia de Rousseff era, segundo Nobre (2013), combater por dentro o pemedebismo, de forma que “ela conseguiu surgir, no início do seu governo, *também* como representante do antipemedebismo no coração do sistema político pemedebizado” (NOBRE, 2013, p. 139). Sua estratégia, porém, teve um recuo parcial, segundo Nobre, com as eleições de 2012, nas quais foi preciso estabelecer alianças nos municípios. Segundo Singer, no entanto, esse recuo se deu em outubro de 2015, para tentar evitar o impeachment com a volta de Lula como articulador e conselheiro do governo.

Teoricamente, dessa forma, podemos entender o centrão como um partido ou conjunto de partidos cujas características são: (i) atuam predominantemente na arena parlamentar federal; (ii) ocupam cargos importantes no executivo federal sem disputar as

eleições majoritárias para a presidência da república ou disputando sem o objetivo final de ganhar, apenas para arrecadas recursos ou cumprir outras regras que favoreçam o partido, como a destinação de verbas para campanhas de mulheres candidatas; (iii) estão sempre alocados no Estado, desde sua formação a partir dos interventores oriundos das oligarquias estaduais; (iv) têm como base de votos o interior do país; (v) têm como funcionamento o fisiologismo e o clientelismo; (vi) são tidos, tanto pela literatura (HIPOLITO, 2012; SINGER, 2018; NOBRE, 2013), quanto por eles mesmos, como pilares e sustentáculos da democracia brasileira, podendo tanto estabilizá-la quanto desestabilizá-la (SINGER, 2018, p. 24); (vii) sua forma de funcionamento no Estado é através da formação de supermaiorias no congresso, o que permite a chantagem que envolve aprovação de propostas do executivo no parlamento e manutenção do presidente no cargo em troca de cargos no governo. Tais características devem ser vistas em conjunto para se entender o centrão. Ou seja, o que caracteriza o centrão com base nesta literatura é a união de todas essas características, pois uma ou outra pode ser encontrada em qualquer partido político, mas a união dessas é que forma o centrão.

A definição desse conjunto parlamentar é importante para esta tese porque, em primeiro lugar, foi este grupo que, agindo em bloco de supermaioria comandado pelo ex-deputado Eduardo Cunha, votou a favor do impeachment de Dilma Rousseff em um processo jurídico bastante questionável que ameaçou a democracia brasileira, o que destaca seu caráter de fiador da democracia em um sentido estatal e institucional e seu papel chave para entender o impeachment. Em segundo lugar, porque este grupo parlamentar tem um funcionamento específico e fundamental para entender a democracia brasileira e o Estado brasileiro. Tal funcionamento, no que é mais importante para essa tese, pode ser resumido em permanecer no Estado utilizando mecanismos pouco republicanos, como chantagem, clientelismo e esquemas de financiamento. Neste sentido, esta tese avança em tentar entender como esse grupo se mantém no Estado e ganha força política para tal.

Nesta lógica, como veremos adiante, as grandes empreiteiras tiveram papel importante, pois permitiram que os cargos entregues ao centrão realmente colhessem dinheiro para sua manutenção no poder, tanto em forma de doação de campanha quanto em forma de propina. E possibilitaram que isso ocorresse também diretamente no legislativo, na troca da aprovação de Medidas Provisórias, emendas e investigações do executivo por dinheiro em forma de doação de campanha ou propina. Em alguns casos até participaram da nomeação de diretores em estatais.

Estes mecanismos em específico são pouco conhecidos dos cientistas políticos quando da análise da construção e manutenção da coalizão de governo, pois a parte mais visível da coalizão – a *last mile* nas palavras de Hacker et. al. (2022) – é apenas o resultado de interesses e negociações que aconteceram antes das nomeações e do apoio no parlamento. O pressuposto da entrada na coalizão está na parte menos visível da política e que vem antes da visível. Algo que tentamos mostrar nesta tese.

Na prática, podemos definir o centrão, no período estudado, como sendo composto pelos seguintes partidos: PMDB, PP, PRB, PR, PSD, PSC, PTB, SD, PHS, PROS, PSL, PTN, PEN e PT do B. Essa seleção foi definida pelo cientista político Rafael Cortez¹⁵ e também pode ser verificada no Basômetro¹⁶ do jornal Estadão, ao se identificar os partidos que apoiaram os governos independente de seus espectros ideológicos.

Indústria da construção pesada no Brasil

O setor da construção civil é dividido em duas principais categorias pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE): construção de edifícios e construção de obras de infraestrutura. Há uma terceira divisão, que é dos serviços especializados para a construção. As empresas, naturalmente, podem prestar serviços em todas as divisões, contudo o que se convencionou chamar de empreiteiras no Brasil são aquelas empresas especializadas na construção de infraestrutura, na construção pesada ou ainda na construção de obras públicas. Uma série de características políticas, econômicas e históricas dão contorno ao setor e serão tratadas adiante.

A principal característica específica das empreiteiras em relação aos demais setores empresariais brasileiros é que elas nasceram ligadas ao Estado, seu principal cliente (MARICATO, 1984). Tendo com ele uma posição privilegiada e particular, em que empreiteiras dependem do Estado para criar suas demandas de obras públicas e o Estado depende das empreiteiras para aquecer o mercado interno – dado que elas têm capacidade de gerar grande quantidade de empregos e de ampliar a infraestrutura (CAMPOS, 2017; CAMARGOS, 1985).

¹⁵ Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/o-que-e-o-centrao-o-grupo-que-domina-o-congresso-e-se-aproximou-de-bolsonaro/>>. Acesso em 17 ago. 2021.

¹⁶ O Basômetro é uma ferramenta que mede o governismo dos deputados e partidos na Câmara dos deputados utilizando seus votos na Câmara. Mais informações sobre o projeto podem ser encontradas aqui: <<https://arte.estadao.com.br/politica/basometro/>>. Acesso em 17 ago. 2021.

Essa relação se consolidou, no Brasil, nos anos 1950. Nesta década, o Estado passou a contratar empreiteiras nacionais para construir obras públicas, serviço que era prestado, inicialmente, por empresas estrangeiras e que, posteriormente, fora assumido pelo próprio Estado através de companhias públicas (MARQUES, 1999). No governo Kubitschek, grandes obras proporcionaram crescimento e união às empreiteiras nacionais, as quais, antes, eram restritas a seus estados e que passaram a se encontrar na construção de Brasília, nas obras da Superintendência do desenvolvimento do nordeste (SUDENE) e do Banco do Nordeste (BNB). O nacional-desenvolvimentismo de Kubitschek deu hegemonia ao empresariado da construção pesada (CAMPOS, 2017). Status que se manteve durante a ditadura, período em que as empreiteiras cresceram como nunca na história do país e quando o capital se concentrou ainda mais nas mãos das grandes empreiteiras. Isso se deu porque, com a crise pós milagre econômico, as pequenas e médias empresas faliram, enquanto as grandes conseguiram manter girando seu capital, com a escolha da ditadura de manter as grandes obras e cancelar as menores.

No período da ditadura militar é que se constitui outra característica fundamental do setor, a saber: a sua conversão em grandes grupos monopolistas – líderes de conglomerados econômicos de atuação em todo o país e no mercado externo. Ao final do período, com a estagnação econômica do Brasil, o mercado ficou ainda mais concentrado em 5 empresas. São elas Camargo Correa, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez. Sendo que a que mais cresceu durante a ditadura foi a Odebrecht (CAMPOS, 2017).

As empreiteiras se formaram conjuntamente ao setor imobiliário, visto que as mesmas empresas construíam obras pesadas, mas também edifícios e casas (FIX, 2011; CAMPOS, 2017). Segundo Lessa e Dain (1982), o Estado no Brasil ficou responsável por gerir um pacto implícito entre os capitais nacional e estrangeiro, no qual o capital nacional ficava com as órbitas não-industriais, como o setor imobiliário, protegidas de inversões estrangeiras e com a garantia de lucratividade não inferior à das órbitas industriais, nas quais houve participação estrangeira. Assim, o capital nacional teve de usar de formas pervertidas de obtenção de lucro, algumas delas associadas com o Estado, como obtenção de licenças de construção, definição de frente de expansão urbana etc. O setor permaneceu restrito às elites nacionais, pelo menos, até recentemente, quando o mercado começou a se abrir durante o governo Rouseff e depois da Operação Lava Jato. Tal fenômeno de abertura ainda está em curso.

Nos anos 1990, com intensa privatização e abertura do mercado de várias atividades produtivas, as empreiteiras permaneceram protegidas da concorrência internacional, mas passaram também a atuar em outros mercados, sobretudo nos de concessões (CAMPOS, 2017; MARQUES, 1999). Isso adiciona uma camada a mais para se pensar nos interesses dos empreiteiros, pois não só com o investimento direto do Estado eles faturam, mas também com concessões e, posteriormente, com o advento das Parcerias Públicos-Privadas (PPP) em 2004 (COSTANZO, 2016). Essa nova camada acaba por ressaltar a importância de se pensar na *forma pela qual* o Estado faz obras públicas e investe em infraestrutura e não apenas se investe ou não.

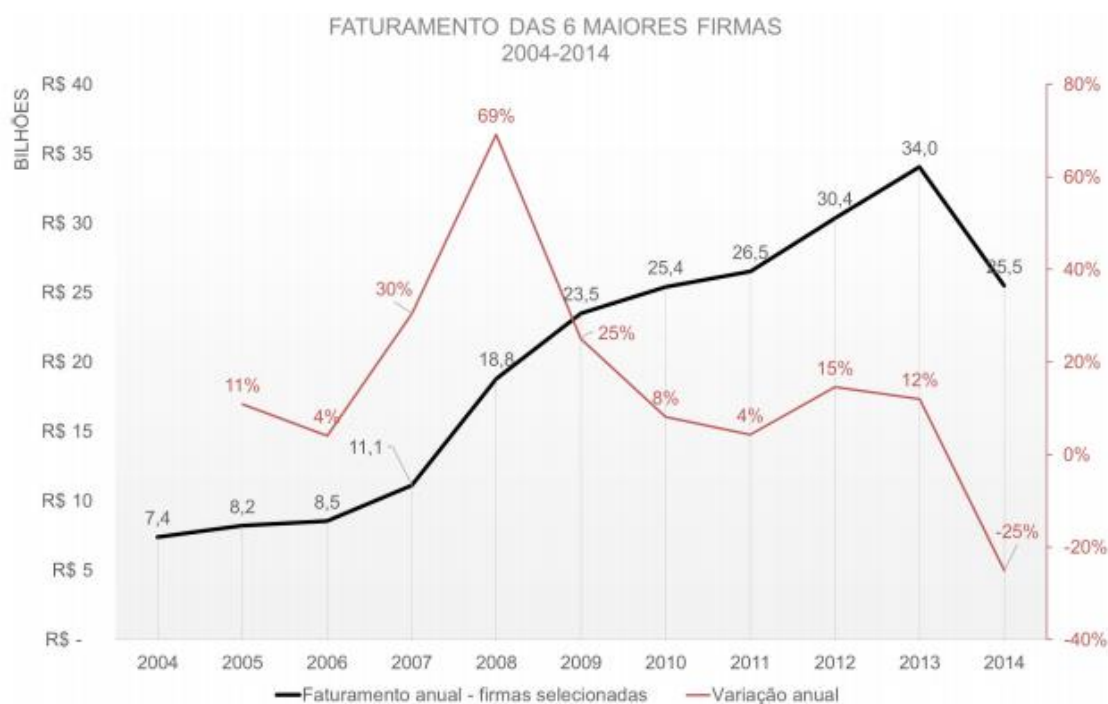
Apesar disso, pode-se dizer que o setor foi fundamental para todas as experiências desenvolvimentistas que tivemos desde o governo JK, passando pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que foi uma das iniciativas que caracterizaram a estratégia de desenvolvimento da ditadura militar, especialmente na construção de hidrelétricas, e chegando até o novo desenvolvimentismo lulista (BIELSCHOWSKY, 2012), organizado em torno de três eixos: “i) Crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa (PPA 2004-2007); ii) Investimentos em infraestrutura (PAC); iii) Inovação (PITCE; PDP; Plano Brasil Maior)” (BIELSCHOWSKY, 2012, pp. 735-736). É interessante notar a novidade do novo desenvolvimentismo em relação aos desenvolvimentismos realmente existentes antes no país, qual seja: o seu caráter social, a partir do qual se abandona a máxima de que é preciso crescer para depois distribuir - embora seja preciso crescer para incluir os de baixo sem conflito com os de cima, o cerne do lulismo (SINGER, 2012). Deste modo, é preciso frisar que o setor foi essencial para a feitura do lulismo, dado que por meio dele seria possível não apenas ampliar as cadeias produtivas, mas também gerar empregos e reduzir a desigualdade de renda, aquecendo o mercado entre os mais pobres¹⁷ e incentivando a demanda interna. Como ressalta Laura Carvalho (2018), o investimento em infraestrutura foi um dos pilares do chamado “milagrinho” brasileiro (CARVALHO, 2018), momento em que o governo Lula teria se voltado para a expansão do mercado interno com base na distribuição de renda, no crédito e nos investimentos públicos através do PAC.

O comportamento das grandes empreiteiras durante os anos dos governos petistas foi de crescimento do faturamento até 2013 e de manutenção e consolidação da liderança do

¹⁷ Jardim e Porcionato (2017) observam que toda vez que o setor cresce significativamente, a renda dos mais pobres cresce, por se tratar, justamente, de um setor que absorve bastante mão de obra.

mercado pelas empreiteiras conhecidas como “5 irmãos”¹⁸. Tais elementos podem ser vistos nos Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 – Faturamento das 6 maiores firmas da Construção Civil¹⁹

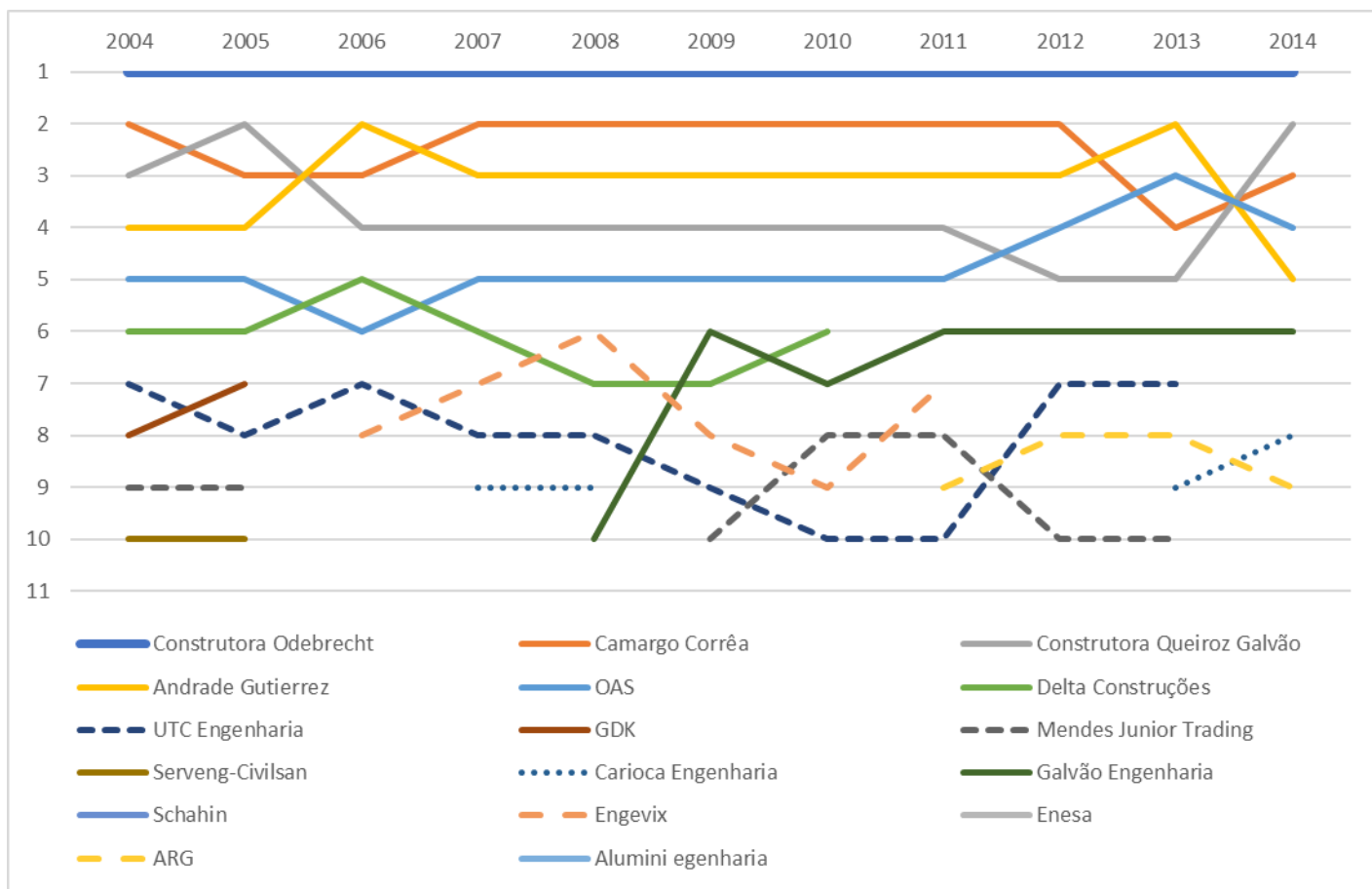


Fonte: Almeida, 2020, p. 26.

¹⁸ As empresas comumente denominadas 5 irmãos são: Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão.

¹⁹ As seis maiores empresas incluem as 5 irmãos acrescidas da Galvão Engenharia

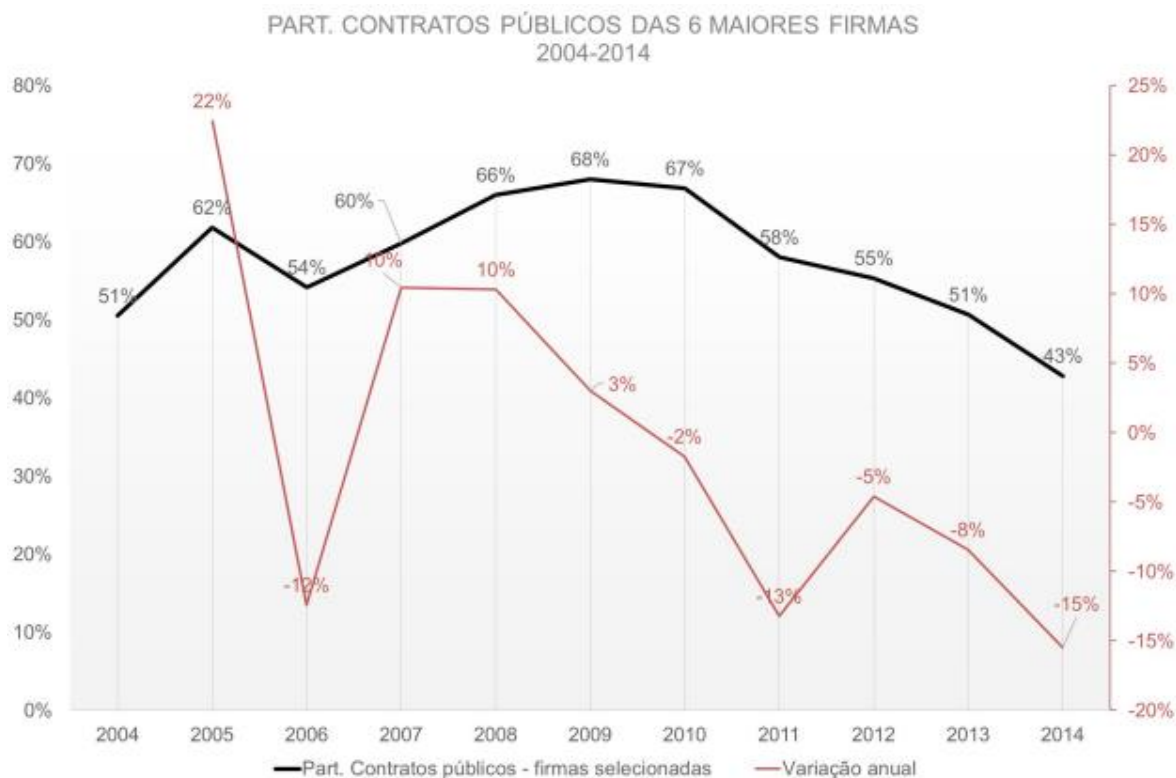
Gráfico 2 - Ranking das maiores empreiteiras do país por receita



Fonte: elaboração da autora com dados da série Maiores e Melhores da Revista Exame

Juntas, as 5 irmãs mais a Galvão Engenharia dominaram 82% do mercado da construção civil entre 2004 e 2013 (ALMEIDA, 2020, p. 25). Os contratos públicos continuaram bastante importantes para as grandes empreiteiras no período. Apesar da queda da participação dos contratos públicos no faturamento das 6 maiores empresas, que pode ser observado no Gráfico 3, as empreiteiras atuam em diversos arranjos com a participação de fundos públicos, com, por exemplo, a separação de financiador e consórcio construtor, dentre outros modelos que serão abordados ao longo da tese, o que pode borrar a separação entre contratos públicos e privados.

Gráfico 3 – Participação de contratos públicos nas carteiras das 6 maiores firmas



Fonte: Almeida, 2020, p. 28.

Dessa forma, como encontrado na literatura ao longo do tempo, no período de interesse desta pesquisa, as grandes empreiteiras permaneceram dominando o mercado e aumentando seu faturamento com importância relevante dos contratos públicos, embora estes estiveram em queda desde 2010.

Empreiteiros – como funcionam

Oligopólios, oligopólios concentrados (ALMEIDA, 2020, p. 11) ou monopólios são, ao nosso ver, categorias insuficientes para especificar o funcionamento das empreiteiras, ao menos no Brasil, que é o nosso foco aqui. Isso porque são categorias que não abarcam a atuação política deste tipo de grupo, se restringem ao movimento puramente econômico de fusões e junções que levam a concentrações de capital. Uma categoria mais precisa é o conceito de *rackets* desenvolvido por Adorno (2020 [1942]) e Horkheimer (2021 [1943]) para entender a atuação de grupos de interesses, onde os mais fortes “dão o tom e fazem valer seus interesses particulares” (FETSCHER apud REGATIERI, 2015, p. 80).

Os autores desenvolvem a teoria dos *rackets* a partir da discussão sobre a ação das classes sociais. Quando olham para os de cima, percebem que a unidade burguesa não é uma unidade em si mesma, pois no interior da classe o que se observa é que “a igualdade formal da classe tem tanto a função de opressão da outra classe quanto de controle de seus próprios membros pelos mais fortes” (ADORNO, 2020, p. 263). Isso acontece porque a concorrência, segundo os autores, nunca existiu e sempre foi uma ficção. Deste modo, alguns membros da burguesia têm tanto poder que agem como gangue ou *racket*:

defendem seu particularismo frente a outros grupos e à sociedade, reconhecem e protegem seus membros ao passo que fora de seu círculo divisam apenas uma arena de conflito pelos bens de que procuram se apropriar, os quais são também disputados por outros grupos. O padrão dos *rackets* deveria servir para expor o modo de funcionamento da sociedade monopolista constituída por grupos detentores de poder econômico e político, bem como as disputas e os acordos entre eles (REGATIERI, 2015, p. 80)

Acreditamos que o conceito é útil para entender as formas de ação política e econômica dos empreiteiros, pois, como veremos ao longo da tese, eles atuam em clubes, cartéis e em acordos bastante fechados, com espírito de *racket*. Desta feita, os que têm mais poder econômico e político são predominantes e podem decidir quem está dentro e quem está fora, desde que os que têm menos poder e querem entrar se submetam aos dominantes. Isso pode ser visto em diversos aspectos, mas começaremos pela constituição das grandes empreiteiras que conhecemos hoje.

A primeira grande empreiteira brasileira e que dominou o mercado por muitos anos, especialmente durante a ditadura militar, foi a Camargo Correa. A empresa foi fundada em 1938 em São Paulo por filhos de proprietários rurais e da burguesia cafeeira. As famílias Camargo e Penteadó se juntaram através do casamento de Sebastião Camargo com Dirce Penteadó e rapidamente compraram também a parte de Silvio Corrêa e outros sócios minoritários. Sua inserção no aparelho estatal paulista permitiu seu crescimento (CAMPOS, 2017, p. 85) e a empresa permaneceu sempre sob comando da família (CAMPOS, 2017).

A Andrade Gutierrez, que é a segunda grande empreiteira a despontar durante a ditadura, foi fundada em 1948 em Minas Gerais pelos irmãos Gabriel e Roberto Andrade e por Flávio Gutierrez e permaneceu sempre sob controle das famílias Andrade e Gutierrez. A empreiteira cresceu bastante durante o governo estadual de Juscelino Kubitschek e se expandiu nacionalmente durante sua presidência. Era bastante próxima de JK, mas se estabeleceu entre as grandes durante a ditadura (CAMPOS, 2017, pp. 93-94).

As empreiteiras das famílias do Norte e do Nordeste do país nasceram e cresceram na esteira dos investimentos federais na região, como da Petrobras, do Banco do Nordeste

(BNB) e da Sudene, que davam preferência para empresas locais. Algo que, no final das contas, “correspondia aos interesses organizados e alojados nessas instituições e às próprias diretrizes políticas que norteavam suas ações, dado que eles buscavam fortalecer as empresas da região” (CAMPOS, 2017, p. 97).

A Queiroz Galvão foi a primeira a despontar neste contexto. Fundada em 1953, em Pernambuco, pelos irmãos Antonio, Mário e Dário Queiroz Galvão. A empreiteira cresceu bastante através de obras no Norte e Nordeste e especialmente com contratos com a Petrobras (CAMPOS, 2017, p. 99). Durante os anos 1990, por brigas na família, a Galvão Engenharia nascia como ramificação da Queiroz Galvão.

A Odebrecht, fundada por Norberto Odebrecht em 1944, conseguiu despontar durante a ditadura através da proximidade com Ernesto Geisel, que, antes de ser presidente do Brasil, foi presidente da Petrobras. Com tal proximidade, a empreiteira baiana conseguiu um contrato importante (edifício-sede da Petrobras), e, a partir daí, outros, como o aeroporto do Galeão e a usina de Angra I, o que a fez se destacar e ficar entre as primeiras, em termos de receita, a partir dos anos 1970 (GASPAR, 2020; CAMPOS, 2017, pp. 99-104). A empresa permaneceu sempre sob controle da família Odebrecht.

A OAS foi criada em 1976, na Bahia, por César Araújo Matta Pires, genro de Antonio Carlos Magalhães (ACM), e passou a vencer contratos de obras públicas no estado baiano e, posteriormente, de estados vizinhos e de governos de aliados políticos de ACM (CAMPOS, 2017, p. 104). Os três fundadores da OAS, o já referido César Araújo Matta Pires mais Durval Olivieri e Carlos Suarez trabalharam na Odebrecht e assim estabeleceram suas relações pessoais e políticas, inclusive o casamento de César com a filha de ACM (CAMPOS, 2015). Assim como a Galvão Engenharia saiu de dentro da Queiroz Galvão e a OAS saiu de dentro da Odebrecht, a UTC saiu de dentro da OAS.

A UTC, apesar de ter nascido como uma empresa de montagem industrial, conseguiu se tornar umas das maiores empreiteiras brasileiras, como pode ser visto no Gráfico 2, e teve papel político importante na organização das demais na relação com a Petrobras – como veremos adiante na tese. A forma pela qual a empreiteira funciona hoje está intimamente ligada à OAS e aos investimentos da Petrobras. Tal elemento pode ser visto no depoimento de Ricardo Pernambuco, presidente da empresa:

QUE entrou na OAS em 1982 e ocupou diversas posições, lá permanecendo até 1997; QUE na OAS foi responsável por diversos estados do Brasil; QUE em certo momento foi deslocado para a OAS Participações, como diretor de desenvolvimento; QUE a UTC foi adquirida pela OAS em março de 1992; QUE, como executivo da OAS Participações, ficou responsável pela Superintendência

da UTC a partir de 1993; QUE em setembro de 1996 a UTC foi transferida para o declarante, mesmo momento em que o declarante se desligou da OAS; QUE a partir de então a UTC ficou sob seu comando; QUE a UTC era uma empresa muito frágil e o mercado na época era muito difícil; QUE não pagou nada pela UTC; QUE adquiriu a UTC apenas dispondo de diversos benefícios e remunerações variáveis a que tinha direito em face da OAS; QUE o ramo específico da UTC era montagem eletromecânica; QUE nesse período inicial, o faturamento anual da UTC era de 85 a 100 milhões de dólares, e a empresa tinha cerca de 4 mil funcionários; QUE a UTC cresceu exatamente com o crescimento do valor do barril de petróleo; QUE a partir do ano 2000, com o aumento do preço do barril de petróleo, os investimentos da área de petróleo e gás aumentaram substancialmente; QUE especificamente a partir de 2006, os investimentos da Petrobras cresceram exponencialmente, o que favoreceu a UTC ‘...’ QUE, a partir do ano 2000, naquele ambiente favorável, a UTC cresceu em média 10% a 20% ao ano e ampliou seus contratos; QUE a UTC era uma das poucas que faziam montagem eletromecânica; QUE a UTC evoluiu de apenas montadora eletromecânica para "epecista"; QUE "epecista" é o termo usado para designar a empresa que realiza todas as etapas de um empreendimento, que vai do projeto básico até assistência "à partida", ou pré-operação (PERNAMBUCO, Ricardo, TC n° 1)

Nesses casos de sucesso, das empreiteiras que lideraram o mercado nacional historicamente, é possível perceber algumas características das empresas: são empresas familiares, que permaneceram com controle ou administração da família; são empresas que têm proximidade com o Estado e cresceram a partir dessa relação. No caso da UTC, da OAS e da Galvão Engenharia, a empresa nasce de outra empreiteira, aproveitando suas relações. Isso acontece quando olhamos apenas para os sucessos, no entanto, Campos (2017), ao olhar para os sucessos e fracassos das empreiteiras no século XX afirma que:

o que mais parece explicar o êxito ou o fracasso de uma ou outra construtora brasileira no século XX foi a força política e o poder desses empresários no Estado ampliado, nos aparelhos privados da sociedade civil e centro do aparelho estatal. Os empreiteiros de maior sucesso foram historicamente os que conseguiram se articular no grupo dirigente e os que foram mais eficientes na inserção dentro da sociedade política (CAMPOS, 2017, p.112)

Dessa forma, algumas características como constituição familiar e proximidade do Estado já começam a aparecer quando olhamos apenas para a formação das grandes empreiteiras. Tais aspectos reforçam a utilidade do conceito de *rackets*, útil para analisar uma atuação política mais complexa e entranhada em relações pessoais e com o Estado, ao invés de uma abordagem puramente econômica. Embora menos específico, o conceito de capitalismo burocrático de Caio Prado Jr. (2014) reforça a existência de uma camada da burguesia brasileira próxima ao Estado, que “se alimenta diretamente da ação estatal” (PRADO JR., p. 123), primando seus interesses sobre os dos outros setores burgueses. Apesar de Prado Jr. não definir que burguesia seria essa, Ricupero (2000) menciona as empreiteiras como exemplo do que Prado Jr. analisara.

Esse quadro se completa ao examinarmos o funcionamento das empreiteiras na relação com outras, com outros empresários e com o Estado.

Relações entre empreiteiras

Ao longo do tempo, os grandes empreiteiros usaram, como categoria nativa, reiteradamente, o termo “clube” para se referirem a organizações formais ou informais de seu próprio setor. Schmitter (1990) utiliza a mesma palavra para se referir a uma das formas de governança de setores econômicos no capitalismo moderno. Segundo o autor, a forma de associação *club* também poderia ser chamada de “acordo de cavalheiros”, pois é baseada em lealdades pessoais e interações informais, tipo comum para grupos pequenos - ou setores concentrados - com concentração territorial ou homogeneidade cultural.

Nem sempre os clubes dos empreiteiros tiveram essa configuração, mas a forma clube ajuda a entender como os *rackets* se relacionam e atuam. Sendo o clube uma forma de atuação dos *rackets* útil para compreender a atuação das grandes empreiteiras brasileiras.

As primeiras formas associativas das empreiteiras no Brasil foram as entidades profissionais, mais especificamente o Clube de Engenharia e o Instituto de Engenharia (CAMPOS, 2017). O Clube de Engenharia foi fundado ainda no final do século XIX no Rio de Janeiro e assumiu configurações diferentes ao longo do tempo, mas foi porta voz dos empreiteiros e tinha bastante entrada no Estado, ao longo do século XX, tanto nos governos municipais quanto estaduais e federal. Participando do planejamento da construção de Brasília, por exemplo (CAMPOS, 2017). Já o Instituto de Engenharia (IE) foi criado no início do século XX, em São Paulo, e teve uma atuação política com a participação dos empreiteiros desde o começo. Uma das características do Instituto que permaneceu ao longo de sua história é a proximidade com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Durante muito tempo o IE teve bastante influência no estado de São Paulo e até no governo federal através da relação com a FIESP e com Delfim Netto, durante a ditadura militar. Tanto o Clube quanto o Instituto passaram a ter maior participação dos empreiteiros a partir dos anos 1950, quando eles ganharam maior projeção no cenário nacional (CAMPOS, 1027, p. 76).

Se as empreiteiras cresceram e se uniram durante as obras da construção de Brasília e das rodovias que ligavam o país no projeto desenvolvimentista de JK, é durante a ditadura que os principais investimentos públicos que as possibilitaram se tornarem grupos ainda

mais fechados e concentradores ocorreram. Tais investimentos foram direcionados para a construção de hidrelétricas (CAMARGOS, 1993). Na crise pós-milagre econômico, o governo ditatorial interrompeu diversas obras, porém manteve as maiores e principais: as hidrelétricas. Com isso, surgiu o que ficou conhecido como “clube da barragem” (CAMPOS, 2017, p. 125) ou “clube dos barrageiros” (GASPAR, 2020, p. 47), que eram as 5 empresas concentradoras de mais da metade do faturamento das empreiteiras – Camargo Correa, Cetenco, Andrade Gutierrez, Odebrecht e Mendes Jr. - a partir do começo dos anos 1980. Tal faturamento era resultado, justamente, de relações entre o legal e o ilegal com o Estado para a construção das hidrelétricas brasileiras durante a ditadura.

Apesar de “clube” ser um termo pejorativo usado pelas associações que reuniam empreiteiras menores para denunciar os privilégios das grandes, o agrupamento, de fato, funcionava como um clube. Prova disto é que, inicialmente, a Odebrecht tinha dificuldade de entrar, pois, além da falta de apoio político, também contava com certa resistência dos participantes: “para os membros do clube, a Odebrecht nada mais era do que uma outsider petulante, a que eles se referiam apenas pela denominação genérica de ‘os baianos’” (GASPAR, 2020, p. 47).

Outro clube importante ao longo da história dos empreiteiros brasileiros é o G5 ou o Tatu Tênis Clube, cartel que reúne as empresas que têm o equipamento de perfuração subterrânea utilizado para a construção de metrô – conhecido como “tatuzão” (REQUENA, 2020). As empresas são Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, OAS e Queiroz Galvão. Elas atuaram ao menos desde 1998 em obras de metrô principalmente no estado de São Paulo, mas também nos estados do Ceará, Paraná, Rio de Janeiro e da Bahia, no Distrito Federal e nos estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais – mas, nestes dois estados, em contratos do governo federal (REQUENA, 2020, p. 78).

Inicialmente, OAS e Queiroz Galvão não faziam parte do Tatu Tênis Clube, justamente por não terem o equipamento necessário para tais obras (REQUENA, 2020). Pode parecer totalmente técnico o motivo da junção das empresas no clube e trataremos mais a frente dos mecanismos utilizados para diminuir a concorrência em contratações de obras públicas, contudo é importante lembrar que as exigências técnicas para participar de um certame podem ser contornadas com consórcios - ou com influência sobre agentes públicos na elaboração de editais -, de forma que uma das possibilidades para aceitar uma empresa em um clube como este é deixá-la participar como consorciada em um tipo de obra e a partir daí ela adquire o conhecimento técnico necessário para participar em certames do mesmo

tipo de obra (teoricamente, visto que, por variados motivos, os agentes públicos também sempre podem mudar as exigências). Este cálculo depende de acordos entre os empreiteiros e de oportunidades de diversos tipos de obras, que os permitem dividir o mercado e compartilhar as expertises. Um exemplo deste cálculo pode ser visto no depoimento de Benedicto Barbosa da Silva Junior, conhecido como BJ (Odebrecht Infraestrutura), quando comenta as negociações para a entrada de uma empresa no consórcio para a construção do metrô no Rio de Janeiro: “Aceitar a entrada da Delta no consórcio seria passar para a Delta um conhecimento de metrô que ela não tinha antes ‘...’ Esse foi um pedido que o governador fez e a gente não atendeu” (SILVA JUNIOR, Benedicto, TC n° 4).

Como será visto no capítulo 4, diversos acordos entre um grupo de empreiteiras que atuavam em forma de cartel na Petrobras foram realizados de modo bastante estável entre aproximadamente 2004 e 2012. A atividade do grupo ficou conhecida como “Clube das Empreiteiras”. Apesar do nome “clube” não ser o mais usado pelos seus membros, que também o chamavam de “mesa” ou “acordo de mercado”, ele acabou sendo assim chamado pela investigação e por alguns membros por uma série de motivos. Um deles é o fato de a divisão das obras obedecer - para alguns membros - regras semelhantes às de um campeonato esportivo e a metáfora seria, portanto, uma alusão aos clubes esportivos. Outro motivo é o fato de haver uma hierarquia de poder entre os membros, o que fez as maiores empreiteiras serem chamadas de “Clube VIP”, posto que elas tinham maior poder de decisão e de impor suas preferências aos demais membros.

Em outros momentos, os empreiteiros também se articulam eventualmente entre si para reivindicar questões específicas ao governo. Um exemplo é a tentativa de José Adelmario Pinheiro Filho, conhecido como Leo Pinheiro (OAS), de se unir a outro empreiteiro, no caso José Antunes (Engevix), para reivindicar uma mudança nas regras de licitações de concessões de aeroportos. A tentativa foi fracassada, até por ferir interesses de outras empreiteiras, mas aconteceu da seguinte maneira:

Eu liguei para ele [José Antunes] e solicitei o encontro, ele estava no terminal que ia ser inaugurado, o tema que fui tratar com ele era que naquela época o Governo Federal queria excluir de futuras concessões aeroportuárias as empresas que tinham ganho concorrências anteriores, a OAS fazia parte de um consórcio junto com a Ivepar e uma empresa sul africana e a própria Infraero e foi ganhadora do aeroporto de Guarulhos. Conversamos sobre isso, ele me disse que não tinha interesse em futuras, que já tinha 2 concessões e já estava dentro da estratégia de negócio deles. Então não ia entrar nessa briga para que a gente adquirisse o direito de participar (PINHEIRO FILHO, José Adelmario, testemunha na Ação Penal 502217978).

Apesar do “clubismo” das grandes empreiteiras predominar ao longo da história, especialmente em torno dos setores que tinham os investimentos públicos mais vultosos em cada época, também há embates nas relações entre elas. Esses embates são decorrentes do choque de interesses de cada uma, mas também dos arranjos de consórcios que são feitos e da relação com o Estado. Dalton Avancini (Camargo Correa), conta que: “Nesse mercado, já houve disputa e desavença da Camargo Corrêa com a Odebrecht, com a Andrade Gutierrez, com a OAS, assim como nós já fomos sócios da Odebrecht, sócios da Andrade Gutierrez” (AVANCINI, Dalton. CPI da Petrobras).

Marcelo Odebrecht narra um episódio interessante de embate entre as grandes, no qual tentou usar sua influência política:

Eu me lembro de ter tido várias reuniões com Aécio [Neves]. Eu, em algumas reuniões tinha o presidente da Cemig, o presidente de Andrade Gutierrez, a gente tinha muito embate, nós e Andrade por conta do projeto Santo Antonio e Belo Monte. E a Andrade se usava do fato de que ela tinha influência na Cemig pra complicar nossa vida. Por exemplo, Cemig é um investidor importante em vários desses projetos e a Cemig dizia ‘ó, pra eu entrar nesse projeto como investidor a Andrade tem que vir junto’. E aí a gente usava a nossa relação com Aécio para contrabalancear um pouquinho a influência que a Andrade tinha diretamente na Cemig. Então tivemos algumas reuniões com Aécio para ver se apaziguava, alinhava as coisas. Então se discutiu esses temas basicamente voltado para a questão da influência principalmente da Cemig, que era sempre investidor nesses projetos importantes (ODEBRECHT, Marcelo, TC n° 24)

No caso das licitações para as UHE’s do Rio Madeira (vide Capítulo 2), a Camargo Correa foi acusada pela Odebrecht de não ser “autenticamente brasileira” como esta²⁰, por ter entrado em um consórcio com a estrangeira Suez para competir com a Odebrecht e ter ganhado a UHE Jirau (CAMPOS, 2015). Na tentativa de reverter a perda, em reuniões no Ministério de Minas e Energia, com a participação do consórcio vencedor, Henrique Valladares (Odebrecht) conta que os participantes quase partiram para a violência física:

Tivemos várias conversas desse tipo e Marcelo [Odebrecht] me acompanhou no ministério, inclusive reuniões que ele promoveu com o outro grupo que quase saiu no tapa, no tapa mesmo. Era uma coisa assim absurda. O Marcelo perdia a cabeça com o cinismo do pessoal da Suez e queria bater no cara. Então houveram várias reuniões desse tipo (VALLADARES, Henrique, Anexo 7).

Apesar disso, o que predomina na relação entre empreiteiros é o esforço de evitar a concorrência e fazer acordos “de cavalheiros” (SCHMITTER, 1990) em interações “informais” (SCHMITTER, 1990), nas quais predomina o controle pelos membros mais fortes (Cf. ADORNO, 2020 [1942]). Certamente, esses acordos em clubes ou cartéis não são

²⁰ A Odebrecht também se associa com empresas estrangeiras, sendo seu argumento, neste caso, apenas retórico em defesa de seus próprios interesses e não de uma burguesia nacional.

uma exclusividade das empreiteiras e nem das empreiteiras brasileiras, entretanto sua formação histórica e proximidade do Estado permitem que façam isso de forma impressionantemente duradoura e estável, perpassando décadas e governos.

Relações com outros empresários

Na relação com empresários de outros ramos da economia brasileira, especialmente os industriais, as empreiteiras também se destacam. Isso, principalmente, porque elas têm mais proximidade com o Estado e porque são participantes ativas das associações de classe, bem como mobilizam essas associações quando precisam de uma atuação mais sistemática delas (especialmente na esfera legislativa). Além disso, as empreiteiras têm vínculos e mobilizam outros setores do empresariado que também ocupam posição chave na economia brasileira, como a indústria do cimento, a siderúrgica, a indústria de máquinas e os produtores de combustíveis e lubrificantes (CAMARGOS, 1993, pp. 37-38).

Neste tema, é importante separar a atuação da Odebrecht das demais no período aqui estudado, dado que esta empreiteira tem uma posição mais privilegiada dentro do Estado mesmo entre as três maiores. Alçando a condição de porta-voz de outras empresas quando a reivindicação é conjunta.

Olhando primeiro para as associações empresariais, os empreiteiros interagem principalmente com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e com a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Contudo, ao longo dos depoimentos, mencionam algumas outras associações com as quais atuam, em momentos diversos, as quais podem ser vistas na tabela a seguir:

Tabela 2 – Associações de classe mencionadas nos depoimentos analisados

Sigla	Nome
ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ABEMI	Associação Brasileira de Engenharia Industrial
ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
ABIMDE	Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança
ABIPLAST*	Associação Brasileira da Indústria do Plástico
ABIQUIM*	Associação Brasileira da Indústria Química
ABIT	Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção

ABRACE	Associação dos Grandes Consumidores Industriais de Energia e de Consumidores Livres
ANEOR	Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Comdefesa	Comitê da Indústria de Defesa de Santa Catarina
FIEB	Federação das Indústrias do Estado da Bahia
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
PRASTVIDA*	Plastivida
SINICON	Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada

*Associações mencionadas por atuação de membros da Odebrecht representando a Braskem²¹.

Fonte: depoimentos analisados (Anexo I)

Para além da menção às associações, é interessante diferenciar qualitativamente a atuação das empreiteiras junto com outros empresários. É possível diferenciar, em primeiro lugar, as associações das quais os empreiteiros participam ativamente, que são de alguma forma ligadas ao setor, como a ABEMI, mencionada por Eduardo Leite (Camargo Correa), a ANEOR, mencionada por José de Carvalho Filho (Odebrecht) e a ABDIB mencionada por Otávio Marques de Azevedo (Andrade Gutierrez). Vejamos as menções:

QUE indagado sobre quais eram as atividades da Camargo Correa na ABEMI, afirma que a construtora era uma associada e participava de todos os eventos e discussões na mesma; QUE a ABEMI era uma entidade bem técnica, que gerava muitas discussões principalmente na Petrobras, buscando discussão na formação de preços, chamando atenção para custos que não estão incorrendo ‘...’ QUE todas as díliadas de montagem industrial participavam da ABEMI, sendo que todas as epecistas (engeneering, procurement and construction) da Petrobras, isto é, que detinham cadastro para engenharia e construção, são cadastradas na ABEMI; QUE a ABEMI leva discussões ao Congresso Nacional, propondo projetos de lei, à Petrobras, propondo discussões sobre risco, precificação, metodologias construtivas, contratuais, demandas para que houvesse melhora na qualidade dos projetos da estatal e precisão na contratação (LEITE, Eduardo, TC n° 19)

Eu fiz parte da ANEOR por muito tempo como diretor, então todos os pleitos com o Ministério dos Transportes a ANEOR estava presente, a gente se apresentava muito em seminário e todas as seções a gente aproveitava para fazer um approach para os pleitos da empresa (CARVALHO FILHO, José, TC n° 00)

Eu conheci o senhor Leo Pinheiro dentro da ABDIB porque com os planos de concessões que o governo federal estava estruturando para lançar, PIL ‘...’ foi nessa época que eu diria, foi com esse contexto que eu o conheci, em discussões em função deste plano de infraestrutura (AZEVEDO, Otávio, Testemunha no Processo Penal 502217978)

²¹ A Braskem é uma empresa do Grupo Odebrecht que não atua exatamente no mesmo ramo de negócio das demais empreiteiras. Ela é uma empresa exclusiva do ramo petroquímico que produz resinas termoplásticas e polipropileno. Sua atividade, portanto, não é objeto desta tese. No entanto, por fazer parte da Odebrecht, em alguns momentos a atuação de seus membros se confundem, especialmente no que diz respeito à atuação política do grupo Odebrecht como um todo, por isso ela entrará em alguns assuntos tratados na tese, mas sempre que isso acontecer haverá uma ressalva e chamaremos a atenção para isso.

Diferente destas, há as associações que são apenas mobilizadas quando há algum interesse específico da empreiteira ou do setor produtivo, como são os casos mencionados por Claudio Melo Filho (Odebrecht) e por José de Carvalho Filho (Odebrecht), que mostram um certo distanciamento do funcionamento das associações e também seu uso instrumental pelas empresas. Ademais, há a menção de Emílio Odebrecht que, na ocasião, buscava, depois do início da Operação Lava Jato, encaminhar uma lei de acordo de leniência e para isso mobilizou as associações de classe:

Com a edição da MP 627/13, que determinava que lucros no exterior deveriam ser tributados quando apurados ao final de cada ano, independentemente de sua remessa ao Brasil, os setores empresariais afetados se organizaram e propuseram uma série de sugestões de emendas à CNI. Algumas sugestões foram acolhidas pela CNI e encaminhadas a parlamentares. (MELO FILHO, Claudio, Anexo 3.7)

A gente interage com a CNI nesses processos legislativos, todos eles [entidades de classe] tem uma agenda legislativa, o CNI tem, o SINICON tem, toda a estrutura institucional das entidades tem por que elas são absolutamente vinculadas a isso e elas dão, só que no final elas dão apoio às demandas de cada setor, é um radar legislativo que passa a ser acompanhado pelas empresas, a gente acompanha junto a essas instituições que também tem seu radar legislativo e acopla os interesses do setor para que seja encaminhado (CARVALHO FILHO, José, TC n° 00)

Nós procuramos fazer um trabalho junto aos sindicatos, junto às associações de classe etc para pressionar aquele projeto de lei que estava no congresso, que muito rapidamente nós percebemos que isso ia levar um time enorme e aí procuramos mostrar tanto aos sindicatos como às associações de classe que estavam nos ajudando, desenvolvendo isso, para que encontrasse uma forma mais rápida, mais célere para o assunto ‘...’ sempre buscávamos fazer isso por intermédio deles independente de nossas ações também ‘...’ Com certeza ele [Claudio Melo Filho] acionou sindicatos, acionou associações de classe para agir, eu tenho certeza ‘...’ Federações da indústria do Rio de Janeiro foi, da Bahia também, todas foram provocadas, eu teria dificuldade porque se me perguntar qual foi a provocação que eu fazia pro pessoal: vejam todas, quanto maior, mais conforto você vai dar a um governo fraco, essa foi a colocação. (ODEBRECHT, Emílio, TC n° 15)

Ainda neste escopo, se destaca a relação pessoal de Marcelo Odebrecht com Paulo Skaf, então presidente da FIESP:

Nesse meio tempo, o Paulo, que era candidato ao governo de São Paulo, Paulo Skaf, eu tenho uma relação empresarial forte com Paulo, sempre interface grande, FIESP e outras coisas. E ele me procurou dizendo o seguinte ‘ó Marcelo, eu conto com seu apoio’ e me pediu um valor que era um valor meio irrealista para uma candidatura de Paulo a São Paulo, que era 6 milhões de reais. E eu falei ‘ó Paulo, eu não consigo internamente transitar 6 milhões de reais, porque se eu, eu vou avisar pro diretor que vou dar 6 milhões de reais pra você, cria uma referência e o cara vai ficar com essa referência para outros candidatos, eu não consigo transitar internamente isso’. Ai essa conversa ficou, mas ele ficou, ele ‘ó Marcelo, mas tudo bem, eu confio em você, eu preciso desse apoio, vou lançar minha candidatura e eu não quero entrar em uma campanha sem ter mais ou menos as fontes asseguradas’ ‘...’ Em um determinado momento eu estive com Paulo novamente, aquela história. As conversas de campanha você nunca define o valor numa conversa só. A relação com Paulo era pessoal minha, não dava para passar pra ninguém (ODEBRECHT, Marcelo, TC n° 25)

Há ainda os casos em que a Odebrecht, por sua proximidade do Estado, representa o setor produtivo pessoalmente, como pode ser visto nestes depoimentos de Marcelo e Emílio Odebrecht:

Esse é um exemplo daqueles temas que estão na minha agenda, que ocupou grande espaço da minha agenda. Esse tema [tributação] é um daqueles temas que não era só da Odebrecht, outras empresas, mas que novamente pela relação que eu tinha eu acabava sendo um dos interlocutores mais constantes com o Guido [Mantega] nesse tema. O acesso que eu tinha por conta da relação que eu tinha com ele, diferenciada ‘...’ na verdade quando é esses assuntos muitas vezes você conduzia, esse caso aqui se conduzia através das entidades de classe, CNI, tal, óbvio que pelo nosso peso específico a gente sempre tinha influência, ajudava, mas não era, nesse caso específico não tinha a cara da Braskem na frente. É que acontece que a gente acabava, toda hora que a gente entrava, e aí muitas empresas acabam se acomodando, quer dizer, você bota uma ou duas empresas na frente que tem maior poder, as outras com menor, pra não ter, até pra elas não ficarem com o compromisso, isso era muito comum. (ODEBRECHT, Marcelo, TC n° 33)

‘...’ sei o pedido que meu filho fez para que eu pudesse estar com Lula e dentre diversos outros assuntos eu aproveitei, falei esse pedido dele que era o que? Ele falou pai, pede a Lula, que é um assunto de interesse não só da Braskem mas de vários outros setores, isso que me pareceu perfeitamente plausível, então eu fui a Lula e incluí esse item na minha agenda pedindo a ele que ele procurasse verificar o porquê Guido estava botando dificuldade pra resolver o assunto, se era que estava precisando coragem ou se estava precisando alguma coisa que ou nós pudéssemos suprir a ele ou o próprio governo pudesse suprir.

‘...’

PGR: isso era muito importante pra Braskem?

Emílio: era muito importante pra Braskem, para as finanças da Braskem e eu tenho informações de que era muito importante pra outros setores da economia, se eu não me engano tinha a área de automotiva, tinha outros aí envolvidos que tinha interesse. (ODEBRECHT, Emílio, TC n° 10)

E no caso da Odebrecht há ainda a atuação de interlocutor entre presidente e demais empresários que pode ser vista no papel de Emílio Odebrecht para viabilizar a relação entre os empresários e Fernando Henrique Cardoso quando presidente:

‘...’ me apresentou a Fernando Henrique [Cardoso] naquela época, isso nós estamos falando de 1979, 1980, 1981, por aí, 1978. E aí ele tinha, por incrível que pareça, eu comecei a perceber que ele era, depois do meu convívio com ele, o meio empresarial tinha um certo receio, que ele vinha de uma fase de liderança da esquerda e eu procurei inclusive, combinado com ele, um trabalho junto ao empresariado para mostrar, porque eu passei a conhecê-lo (ODEBRECHT, Emílio, Anexo 3)

Sergio Lazzarini (2018) separa em dois tipos as atuações dos empresários no Brasil: a coletiva e a clientelista. A coletiva seria via associações de classe para defender interesses coletivos dos setores e a clientelista seria aproveitar de relações pessoais e laços particulares para garantir ganhos também particulares, entretanto o autor indica que “Na realidade, é provável que a empresa se valha dos dois canais: a pressão em grupo e a via clientelista.

Mas, sob um cálculo estritamente privado, as vantagens deste último canal tornam-se evidentes” (LAZZARINI, 2018, p. 55).

Os tipos ideais de Lazzarini, porém, são insuficientes para estilizarem a atuação concreta dos empresários, dado que a pressão em grupo também pode acontecer de forma clientelista²². Se utilizarmos a definição de Edson Nunes, para quem, em contextos clientelistas, “as trocas são generalizadas e pessoais. Cada objeto ou ação que é trocado contém uma referência à condição geral do grupo ‘...’ a troca de bens é restrita; ela ocorre numa atmosfera em que está ausente uma economia de mercado impessoal” (NUNES, 2010, p. 47), podemos concluir que é possível a ação coletiva representativa de um grupo ou um setor se dar de forma clientelista, ainda mais em contextos como o das empreiteiras no Brasil, caracterizadas por espírito *racket*. Ou mesmo se usarmos a definição de Carvalho (1997), na qual clientelismo indica “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político” (CARVALHO, 1997, p. 3), é possível que essa relação se dê via ação coletiva. Um exemplo disso foi a própria ABEMI, que serviu para a organização do cartel atuante na Petrobras, o “Clube das empreiteiras”.

Além disso, é importante destacar o papel da Odebrecht como articuladora de interesses do empresariado nacional em geral e como um ator privilegiado dentro do grupo, dado que detém mais poder e mais acesso ao Estado, tema que trataremos a seguir.

Relação Estado e empreiteiras: os esquemas

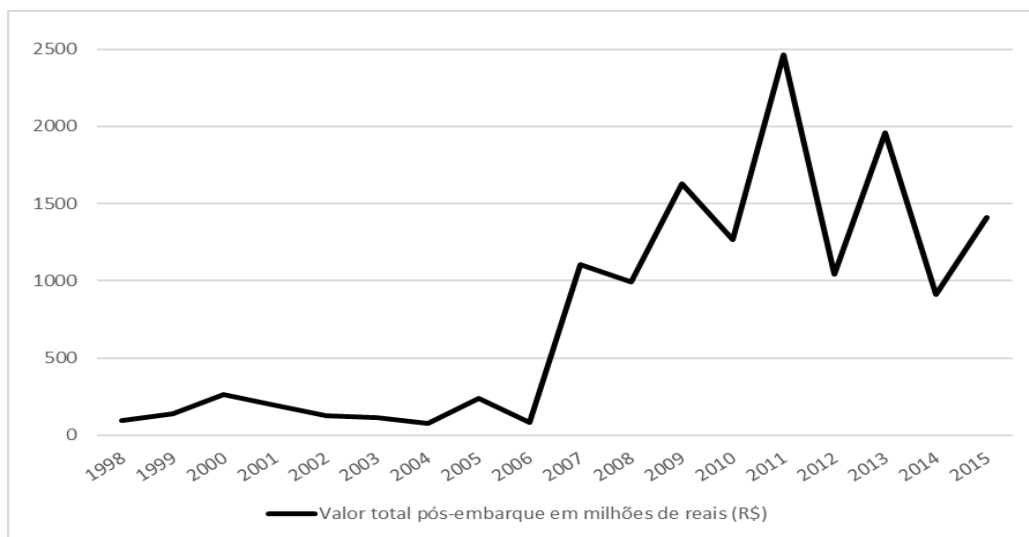
A principal característica estrutural do setor das grandes empreiteiras no Brasil é a natureza pública ou estatizada de sua demanda (CAMARGOS, 1993). Como já dissemos antes, não foi sempre assim. Esse processo teve início nos anos 1940 e se consolidou até os anos 1970, caracterizando-se pela interrupção da execução de obras de infraestrutura diretamente pelo Estado e pela execução de investimentos públicos em infraestrutura, especialmente em rodovias e em energia, através das agências e empresas públicas ou controladas pelo Estado.

²² A insuficiência dos tipos construídos por Lazzarini pode se explicar pelo fato de o funcionamento concreto do capitalismo brasileiro colocar em xeque a tese de fundo de sua obra, qual seja: de que o setor privado, com sua suposta concorrência e eficiência, desde que regulado, poderia lutar contra o patrimonialismo estatal brasileiro. Ademais, cabe dizer que a leitura de Lazzarini é caudatária de uso bastante parcial das ideias de Raymundo Faoro (2012), cuja visão sobre as classes no Brasil e sobre “a iniciativa privada” era bem mais pessimista, apontando para uma saída democrática para o país e não assentada no mercado (Cf. BRITO, 2019).

Isso teve duas principais consequências para o setor. A primeira é que o Estado criou um setor oligopolizado e nacional, o que foi possível pelas regras de contratação das obras em licitações, que privilegiavam firmas nacionais, mas também pela ausência da necessidade de mobilização de investimentos iniciais em grande escala, já que é possível dividir a obra em lotes e mobilizar capital em menor quantidade. Como os contratos são fechados antes da execução da obra e o retorno é garantido, não há o risco de investimento em capital fixo sem retorno, como é o caso de outros setores (CAMARGOS, 1993). A segunda é que o Estado regula diretamente o setor, influenciando diretamente na formação de preços - o que impacta no lucro do setor - e na concorrência intrasetorial, que passa a ser estatal também (CAMARGOS, 1993). Dessa forma, as empresas do setor tendem a tentar influenciar o preço, as características dos produtos e as quantidades, dado que o Estado é o único comprador neste nicho (MARQUES, 2013), de forma que “o mercado de infraestrutura, portanto, é intrinsecamente político, e há incentivos para que se busque continuamente construir e ampliar a permeabilidade estatal” (MARQUES, 2003, p. 50).

As grandes empreiteiras nacionais têm outros mercados atualmente, como as obras privadas e o mercado internacional, contudo, ainda assim, as obras públicas, até hoje, representam parte relevante e a mais importante de seu faturamento, como vimos anteriormente. Ademais, nas obras privadas e nas executadas em outros países, as grandes empreiteiras contam com investimento público e influência, como é o caso dos empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à exportação de serviços de engenharia que cresceram muito no período estudado (gráfico e tabela a seguir), mas também das relações diplomáticas do Estado brasileiro (ALENCASTRO, 2020; MOURA, 2020). O que, a nosso ver, mantém a relevância do conceito de demanda estatizada e suas implicações para o setor.

Gráfico 4 - Empréstimos do BNDES para exportação de serviços de engenharia



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do BNDES

Tabela 3 - Projetos de exportação de engenharia financiados pelo BNDES por empresa²³

Empresa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT	30	52	63	47	90	72	37	15	8	414
CONSTRUÇOES E COMERCIO CAMARGO CORREA	3		3		4	33	30		1	74
CONSTRUTORA ANDRADE GUTIERREZ	5	5		2	5	1	2	1		21
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO	5	4			4	5	1			19
CONSTRUTORA OAS	1	1	2		1		1			6
COMPANHIA DE OBRAS E INFRA-ESTRUTURA			1	1	1	1	1			5
BUREAU DE PROJETOS E CONSULTORIA					1					1
CONSTRUTORA QUEIROZ GALVAO/ CONSTRUTORA OAS							1			1
CONTRACTA ENGENHARIA LTDA					1					1
EMSA EMPRESA SUL AMERICANA DE MONTAGENS S A	1									1
MELLO JUNIOR - EMPREENDIMENTOS E PARTICIPACOES			1							1
PRADO VALLADARES	1									1
TPRO ENGENHARIA S.A./ PHARMASTER DO BRASIL					1					1

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do BNDES

Neste quadro, o planejamento setorial estatal desempenhou um papel fundamental para o estabelecimento e consolidação do setor de grandes obras de infraestrutura no Brasil, isso porque

Para as firmas de engenharia pesada a existência do planejamento setorial é um dos fatores que condicionam decisivamente as perspectivas de crescimento. O planejamento setorial delinea para a empreiteira os horizontes do mercado e fornece o “feed-back” necessário para que ela possa se preparar técnica e gerencialmente, sinalizando as tendências do mercado peculiar no qual as empreiteiras trabalham (CAMARGOS, 1993, p. 112)

²³ A empresa “Companhia Brasileira de Obras e Infra-Estrutura” é o nome da Odebrecht em Cuba.

Durante o governo JK, o Plano de Metas cumpriu esse papel ao concentrar o planejamento setorial e de investimentos do governo. No caso das empreiteiras nacionais, a construção das estradas contratadas pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) foi fundamental para a consolidação de suas atuações nacional e concentrada em poucas empresas (CAMARGOS, 1993; CAMPOS, 2017). Durante a ditadura militar, o II PND desempenhou esse papel, garantindo planejamento e financiamento em vários setores, como ferroviário e rodoviário, porém, para as empreiteiras, o principal ganho foi o planejamento energético com a construção das grandes hidrelétricas brasileiras, que foram construídas integralmente pelas grandes empreiteiras nacionais pela primeira vez. Antes disso, apenas a Mendes Jr havia participado da construção de Furnas como subcontratada de uma empresa estrangeira. Todavia, é preciso notar, o planejamento da Eletrobras deu as condições necessárias para as grandes empreiteiras nacionais investirem no setor e se consolidarem como o clube das barragemas (CAMARGOS, 1993).

Vale ressaltar que a entrada das grandes empreiteiras no DNER - momento em que se consolidaram e passaram a funcionar como funcionaram até pelo menos o período estudado aqui – se deu através de acordos estabelecidos entre o partido que fazia parte da coalizão do presidente JK, o PSD, e as empreiteiras. Somente após essa entrada das empreiteiras no setor é que o Estado passou a adotar a exigência da comprovação de experiência prévia com o tipo de obra licitada para realizar a contratação (CAMARGOS, 1993). Como tratamos anteriormente, o PSD era um partido governista, interessado em se manter no aparelho do Estado e que pode ser visto como a gênese do que é chamado de centrão na democracia brasileira contemporânea. A permanência no Estado é, portanto, uma característica histórica das grandes empreiteiras e do centrão, bem como a imbricação entre esses dois atores no aparelho do Estado controlando o orçamento público.

No período da redemocratização, como já dissemos anteriormente, as grandes empreiteiras, já consolidadas em seus clubes, foram poupadas da abertura econômica que expôs as empresas brasileiras à concorrência externa²⁴. Neste caso, vale ressaltar a proximidade dos empreiteiros com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que pode ser conferida, por exemplo, em seus diários²⁵, mas também em alguns depoimentos que analisamos para esta tese. Com isso, o mercado manteve-se fechado e concentrado, como vinha sendo até então. No entanto, foi um período de pouco investimento em infraestrutura,

²⁴ Cf.: Cano e Silva (2010) e Mancuso (2007).

²⁵ Cf., por exemplo, Cardoso (2015), 5 a 2 de maio de 1996.

mas de intensificação das privatizações e concessões, especialmente nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o que também foi um mercado importante para as empreiteiras, visto que faturaram e entraram em novos negócios com contratos longos e baixo risco. Se houve planejamento setorial, foi o planejamento das concessões e privatizações²⁶.

Já no novo desenvolvimentismo petista, o PAC exerceu esse papel de concentrar grandes investimentos com planejamento setorial. O programa foi lançado em 2007, quando previu 503,9 bilhões de reais em investimentos, que foram executados em 94,1% até o final de 2010, priorizando a área de energia (54,5% do total), seguida por infraestrutura social e urbana (33,9%) e por infraestrutura logística (11,6%) (CARVALHO, 2018). Na área de energia estava incluso também o setor petroquímico. No que diz respeito ao governo federal, as áreas de energia e de infraestrutura logística são as mais importantes, já que a infraestrutura social e urbana é mais frequentemente administrada pelos estados e municípios. Isso faz com que algumas burocracias federais se tornem mais relevantes para as empreiteiras, como é o caso da Petrobras, do Ministério dos Transportes e do Ministério de Minas e Energia.

Isso porque essas burocracias divulgam seus planos de investimento de longo prazo e permitiram o planejamento setorial com o aporte trazido pelo PAC. Além disso, a contratação de obras de infraestrutura é realizada por estes órgãos e suas afiliadas através da principal mediação entre Estado e empreiteiras, que é a licitação.

Como ressalta Camargos (1993), através da regulação da relação entre o setor público e as empreiteiras, o Estado acaba por ser nuclear na mediação de interesses entre as empreiteiras, tornando a concorrência entre elas hiper-politizada. O que leva a autora a afirmar que “as empreiteiras, mais do que disputarem um mercado de obras públicas ‘strictu sensu’, estão na verdade disputando o controle de áreas do aparelho de Estado estratégicas para a realização de seus negócios” (CAMARGOS, 1993, p. 138). Isso se dá porque a lei regula mais do que a forma pela qual o Estado contratará as obras, mas também: se as empreiteiras podem subcontratar, qual experiência e tamanho as empreiteiras devem ter, em quais lotes a obra será dividida e qual o porte da empreiteira que fará cada lote, qual a porcentagem de nacionalização exigida na obra, dentre outras questões específicas que regulam diretamente o mercado e a concorrência.

²⁶ Sobre este tema e período, cf. Pinheiro e Giambiagi (2000).

Por isso e porque é possível realizar esquemas entre o legal e o ilegal para burlar as regras das licitações, a circulação burocrática e o poder político dos empreiteiros são fundamentais para sua performance (CAMARGOS, 1993), como lembra Alexandrino Alencar, técnico e um dos responsáveis por relacionamentos políticos na Odebrecht:

na minha atividade o relacionamento político é fundamental para o desenvolvimento desse trabalho que visava o desenvolvimento das empresas do grupo e trazer benefícios e era alvo nisso os políticos, partidos políticos, agentes públicos, sempre alinhado com a sistemática de contribuições financeiras e eleitorais (ALENCAR, Alexandrino, TC nº 27)

Luiz Eduardo da Rocha Soares, um dos responsáveis pelo setor de propinas da Odebrecht, chega a afirmar que a empresa crescia proporcionalmente ao “investimento” em propinas que fazia:

Depoente — Logicamente, como dá para verificar que o crescimento do faturamento da empresa foi diretamente proporcional ao valor do volume que o setor movimentava. Então, a empresa, em crescimento, o setor cresceu junto. A porcentagem que o setor movimentava vis-à-vis, o faturamento da empresa se mantém durante todo o período. A gente já tinha dado uma olhada nisso.

Ministro — Ou seja, o senhor faz uma correlação entre o crescimento da empresa e o aumento de recursos, por exemplo, para corrupção e Caixa 2?

Depoente — Sim. É o que eu... minha visão do negócio.

Ministro — Em outras palavras, o Caixa 2 e a corrupção estavam vinculados a este crescimento do volume de negócios da própria empresa.

Depoente — Sim. (SOARES, Luiz Eduardo. STJ, ação nº 1943-58.2014.6.00.0000/DF)

A **circulação burocrática e política** é, portanto, fundamental para a performance das empreiteiras e é uma das categorias que utilizaremos para analisar os casos estudados nesta tese. Ela é necessária para a efetivação da maior parte das práticas contra a concorrência realizadas pelas empreiteiras, uma vez que elas só funcionam ou são mais efetivas se houver a participação de um agente público. A circulação também é útil quando algo fora do esperado acontece e os empreiteiros recorrem a um político ou agente público para encaminhar a questão, seja nas agências do governo, no executivo ou no legislativo.

Outras categorias de análise serão os **esquemas** entre o legal e o ilegal utilizados para diminuir ou cessar a concorrência e permitir que os acordos prevaleçam sobre a legislação. Esquema, em uma das definições do dicionário Michaelis online é “Meio utilizado para fraudar, traficar, contrabandear etc.” e em outra aparece como “Qualquer estratégia traçada com normas, metas e cotas, para orientar a execução de um plano”. Escolhemos essa palavra porque ela permite entender as estratégias e meios utilizados para contornar a concorrência e aumentar os ganhos dos empreiteiros e de agentes públicos, sendo eles legais ou ilegais e suficientemente conhecidos entre quem é do “meio”. Cabe lembrar que a palavra também

remete a formas de atuação dos rackets, uma vez que é resultante de acordos apenas entre uma parte das empresas e dos burocratas.

Campos (2017), Camargos (1993), Arantes (2004) e Requena (2020) foram utilizados como fontes para entender tais **esquemas**, porém a pesquisa revelou outras formas de esquemas que foram acrescentados aqui e que também serão utilizados para analisar os casos estudados nesta tese.

Para apresentar os esquemas, primeiro abordaremos em quais momentos da criação, contratação e execução da obra ou serviço eles acontecem, para depois detalharmos o que é cada um e por fim expor quem os menciona no material analisado.

A Figura 1 traz os momentos da licitação em que os esquemas são usados.

Figura 1 - Esquemas entre o legal e o ilegal que acontecem na contratação de obras ou na execução de contratos de parceria e privatização de serviços

Etapa	Caminho previsto	Esquemas alternativos							
Criação da obra/empreendimento/contrato	O Estado decide, dentro das suas prioridades, quais empreendimentos são necessários	Iniciativa privada oferece um empreendimento que ela considera necessário para o Brasil e pressiona o contrato	Iniciativa privada recebe informações privilegiadas sobre intenções de investimentos futuros do Estado	Iniciativa privada negocia um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) que possa ter chance de ser contratado depois	Iniciativa privada negocia doação de campanha tendo como contrapartida que o Estado faça o empreendimento				
Desenho da licitação-habilitação	Agentes públicos desenham a licitação de forma a garantir a concorrência e exigem que as empresas tenham experiência em realizar os procedimentos necessários para a obra	Agentes públicos, em acordos com a iniciativa privada, criam regras muito específicas para habilitação para diminuir concorrência							
Desenho da licitação – projetos e anteprojetos	Agentes públicos contratam separadamente projeto básico e executivo, ambos com a iniciativa privada. No caso do RDC, agentes públicos fazem o anteprojecto	Iniciativa privada faz projeto básico que não é tecnicamente suficiente para realização da obra, abrindo brecha para o pedido de aditivos							
Desenho da licitação – preços	Agentes públicos fazem o orçamento do empreendimento de forma detalhada e qualificada o suficiente para ter controle sobre o preço no momento da licitação	Quando o preço não é bem calculado, intencionalmente ou não, pelos agentes públicos, iniciativa privada tem mais margem para subir o preço, combinar preço em cartel e pedir aditivo	Quando o preço é divulgado no edital, as empreiteiras têm condições de combinar os valores ofertados em cartel	Empreiteiras combinam exclusividade com fornecedores de forma a minar a concorrência, impossibilitando formação de preços e propostas por concorrentes					
Desenho da licitação – consórcios e subcontratação	Agentes públicos desenham a licitação de forma a possibilitar que as empresas se juntem em consórcios para melhor execução da obra e/ou subcontratem outras empresas	Cartel combina consórcios de acordo com seus interesses e de forma a minar a concorrência			Cartel combina subcontratações de acordo com seus interesses e de forma a minar a concorrência				
Licitação	Competição justa e cega entre empresas de modo a chegar no melhor preço para o Estado	Iniciativa privada judicializa a licitação contra a habilitação de outras empresas para diminuir concorrência	Agentes públicos, em acordos com a iniciativa privada, desabilitam empresas para diminuir concorrência	Empresas, em cartéis, combinam preços e propostas de cobertura de forma a minar a concorrência	Empresas, em cartéis, combinam preços e propostas de cobertura para cada uma ficar com um lote da obra	Empresas, em cartéis, pagam para outras empresas não participarem do certame	Empresas judicializam a licitação por considerarem injusto um resultado inesperado	Iniciativa privada esvazia a licitação para pressionar os agentes públicos a aceitarem suas exigências para o edital	
Assinatura do contrato	Contrato é feito e assinado por ambas as partes	Agentes públicos demoram a assinar o contrato para negociar propinas e/ou cláusulas com a iniciativa privada							
Execução da obra	Obra é executada conforme prazo e especificações previstas. Podendo haver imprevistos que justifiquem aditivos contratuais de prazo e preço	Aditivos contratuais são negociados de forma a garantir propina para agentes públicos e superfaturação da obra para agentes privados							

Fonte: elaboração própria a partir de Requena (2020), Campos (2017), Camargos (1993), Arantes (2004) e da presente pesquisa empírica. Layout baseado em Requena (2020)

Os esquemas são:

- Criar a obra/contrato: a empreiteira vai até o Estado e busca convencer o político ou agente público da importância de uma determinada obra, normalmente porque ela já tem estudos ou condições de executá-la (CAMPOS, 2017). Outras formas são trocar doação de campanha pela condição do político fazer determinada obra (REQUENA, 2020) ou utilizar o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para ter acesso a informações estatais e convencer o político a realizar determinada obra na qual o empreiteiro já sairá na frente por ter informações e projeto adiantado;
- Convite ou cadastro Petrobras: negociações entre empreiteiros, burocratas e políticos para excluir empresas no cadastro da Petrobras e para empresas serem convidadas para concorrências de obras;
- Habilitação: agentes públicos não habilitam determinadas empresas para diminuir a concorrência em certames, em acordo com empreiteiros ou criam regras muito específicas para habilitação das empresas em licitações, também diminuindo a concorrência (CAMPOS, 2017; REQUENA, 2020);
- Edital direcionado: agente público combina com empreiteira direcionamento do edital, seja em condições de habilitação ou outras cláusulas (REQUENA, 2020);
- Projeto: quando há separação de projeto básico e executivo, como é o caso da Lei de Licitações n. 8666/1993, a iniciativa privada faz o projeto que não é tecnicamente suficiente para a realização da obra e no momento de executar a obra e fazer o projeto executivo, a empreiteira argumenta sobre a necessidade de aditivos contratuais de valor, visto que o projeto básico não corresponde às necessidades da obra;
- Preços: quando o preço da obra não é bem calculado, intencionalmente ou não, pelos agentes públicos, a iniciativa privada tem mais margem para subir o preço, combinar o preço em cartel ou pedir aditivo. Quando o preço é divulgado no edital, as empreiteiras têm condições de combinar os valores das propostas em cartel. Empresas em cartel combinam de todas apresentarem preços altos (REQUENA, 2020), até a empresa pública perceber que o preço orçado por ela não será encontrado no mercado. O valor da propina destinada ao agente público que “ajudou” a empreiteira ou o cartel de empreiteiras entra na formação de

preços, normalmente alocada em custos contingentes, de risco da obra ou em preços de itens que compõem a obra;

- Exclusividade com fornecedores: a empreiteira combina exclusividade com um fornecedor importante que é quase exclusivo no fornecimento de materiais caros e especializados, isso impossibilita outras empreiteiras de fazer orçamento e de participar da concorrência;
- Consórcios: empreiteiras, em cartel, combinam consórcios de forma a minar a concorrência, incorporando-a. Isso fica mais fácil quando se combina um conjunto de obras ou lotes de uma obra (REQUENA, 2020; CAMPOS, 2017);
- Lotes: empreiteiras, em cartel, dividem os lotes de uma obra, separando quem ganhará cada lote para ninguém sair perdendo;
- Subcontratação: empreiteiras, em cartel ou não, combinam subcontratação de outras para minar a concorrência (REQUENA, 2020). Empreiteiras ameaçam de entrar em concorrência contra outras se não forem subcontratadas;
- Pagar para não participar da licitação: empreiteiras, em cartel, pagam para determinada empresa desistir da licitação;
- Cobertura: empreiteiras, em cartel, combinam de apresentar um preço maior que outras para que a licitação tenha, formalmente, concorrência. Essa é a chamada proposta de cobertura;
- Esvaziar licitação: empreiteiras, em cartel, combinam de não apresentarem proposta em determinada licitação como chantagem para que o poder público apresente melhores condições para realização da obra. Da mesma forma que podemos encontrar entre o empresariado em geral a chamada “greve de investimentos” (STREECK, 2018; KALECKI, 1943; SINGER, 2018), na qual o empresário insatisfeito com o governo e o poder dos empregados deixa de investir para gerar crise e desemprego e aumentar seu controle sobre a política e seus empregados. Uma das moedas de barganha entre os empreiteiros é esvaziar a licitação, pois assim o Estado se vê obrigado a atender suas demandas e realizar um novo leilão, dessa vez com regras mais frouxas ou com maior rentabilidade para o ator privado (Cf. por exemplo o caso da licitação da Linha 4 – Amarela do Metrô de São Paulo em Arantes, 2004);
- Informações antecipadas: agentes públicos fornecem informações antecipadas de uma determinada licitação, de forma que a empreiteira possa apresentar uma

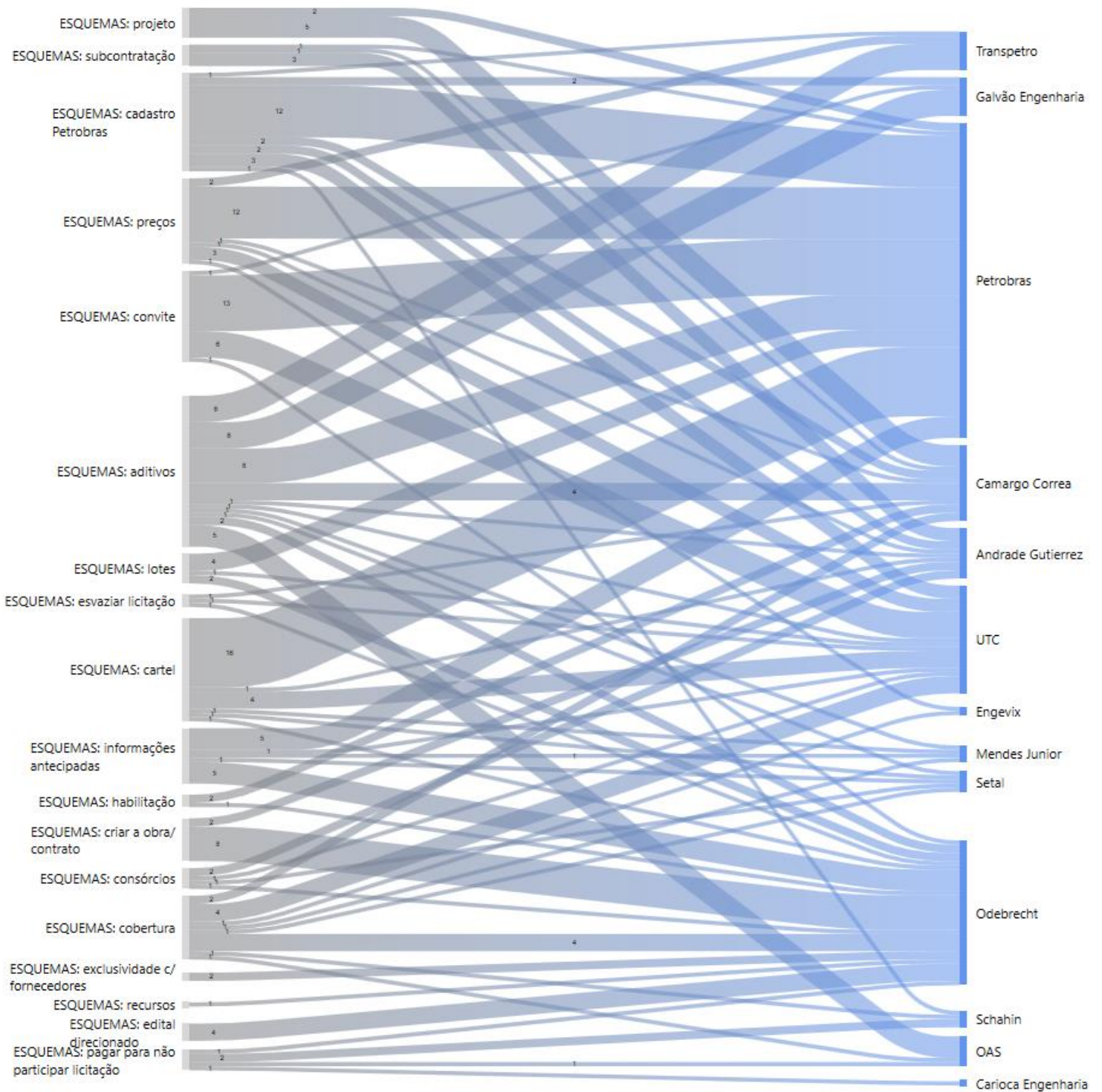
proposta adequada em tempo adequado e vencer a licitação, em detrimento de outras que terão o tempo normal e não terão informações privilegiadas;

- Recursos: empreiteiras entram na justiça, quando alguma empresa que não fazia parte do cartel ou que não era de se esperar ganha a licitação;
- Aditivos: aditivos são negociados de forma a garantir propina ou doação de campanha a agentes públicos e superfaturamento da obra a agentes privados. Agentes públicos demoram para aprovar aditivos e agentes privados pagam para que essa liberação seja mais rápida.

As menções aos esquemas podem ser vistas na Figura 2, que traz do lado esquerdo os esquemas e do lado direito a organização da qual faz parte a pessoa que mencionou tal esquema. Quanto mais grossa a linha que liga os dois, mais menções foram feitas. O código “ESQUEMAS: cartel”²⁷ se refere à atuação específica e transversal do cartel, que atravessa diversos esquemas, como mencionado acima.

²⁷ Na definição de Requena (2020), “Carteis são aglomerações de empresas originalmente concorrentes que se coordenam para estabelecer entre si os preços de seus produtos ou serviços, dividir mercados, determinar quotas, restringir produção e pré-combinar sua atuação em licitações públicas com vistas a controlar o mercado em que atuam. O cartel ocorre entre empresas privadas atuando no mercado privado, e também entre empresas privadas atuando no mercado de compras públicas.” (REQUENA, 2020, p. 68).

Figura 2 – Esquemas entre o legal e o ilegal para diminuir a concorrência em licitações de obras públicas



Fonte: elaboração da autora no ATLAS.ti com base nos depoimentos analisados (Anexo I)

Esses esquemas aconteceram historicamente desde a consolidação do setor como conhecemos hoje e independente das leis de licitação que foram feitas ao longo do tempo, visto que, muitas vezes, são feitos desconsiderando-as. Algumas práticas, no entanto, acabaram se destacando mais recentemente, que é o caso dos aditivos contratuais de valor, como explica José Sergio Machado, então presidente da Transpetro:

O senhor Sérgio Machado (depoente): Não, a medição era prática antiga. Prática antiga? Era antiga, vamos dizer, nos anos cinquenta, começo de sessenta?

O senhor Ministro Herman Benjamin: Não é tão antiga... quer dizer, é bastante antiga, mas permanece, porque eu tenho visto (ininteligível) em sede de improbidade administrativa. Sobre a medição eu gostaria de ouvir a sua opinião.

O senhor Sérgio Machado (depoente): A prática, naquela época, não era nem... você tinha medição, você tinha... se o senhor pedir pra eu dizer empresa tal, eu seria leviano, nessa altura né, impraticável. Como é que funcionava? Na comissão: você, ao fazer um contrato – contrato de estrada -, então, você tinha material de primeira, de segunda, de terceira, de quarta, com preços diferentes. A empresa sabia qual era a realidade do terreno. Então, ela compunha o preço dela, botando mais... mais alto aqueles que planeja executar e mais baixo aqueles que eram mais caros – e com isso ganhava a licitação. Ou, se executasse, ele iria verificar se o material que estava entrando era de primeira, segunda ou terceira. Essa era a prática.

A outra prática era não executar a obra. Uma obra ficava emperrada e você não executava a obra, media, pagava e não executava. Essa era a prática mais do passado.

Mais recentemente, o caminho mais usado é o tal do aditivo de valor. Que você faz um projeto, a empresa, às vezes, ganha com um preço que nem pode executar, mas ela tem certeza que – como o projeto não está concluído, é um anteprojeto -, ela, ao discutir o projeto, e com a boa vontade do outro lado, ela vai conseguir chegar ao preço que ela precisa. Alguns aditivos de valores é um sinal importante, hoje muito usado nessa... (MACHADO, José Sergio. TSE - AIJE nº 1943-58.2014.6.00.0000)

Não à toa, os esquemas envolvendo aditivos são os mais mencionados pelos depoentes. Vale a ressalva, entretanto, de que nem sempre os aditivos de valor e de prazo são desnecessários. Muitas vezes há imprevistos de obra que exigem os aditivos de valor e de prazo e mesmo nesses casos pode haver pagamento de propina para acelerar o processo de aprovação do aditivo ou mesmo para compensar algum acordo feito no momento da assinatura do contrato ou da elaboração do edital.

Além da circulação política e dos esquemas, as **nomeações** são fundamentais para a relação Estado e empreiteiras. Elas se relacionam com a circulação política, uma vez que os empreiteiros podem tentar influenciar a nomeação de um agente público através de um político. Porém, elas podem ser um pouco mais específicas do que somente a circulação política, pois são as nomeações que permitem ou não que os esquemas ocorram no alto e médio escalão das agências, empresas e autarquias públicas e fazem parte da formação da coalizão de governo no presidencialismo brasileiro, como várias pesquisas já mostraram

(BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012; LOPES; PRAÇA, 2015).

Tais pesquisas trabalham com a nomeação de servidores filiados para fazer a conexão entre os partidos e nomeações. Todavia, ao longo desta pesquisa verificamos que nem sempre a nomeação chamada de “política” é de um filiado, muitas vezes ela é de um funcionário de carreira, concursado, que chegou ao cargo por *motivos políticos* e não porque ele em si é um político ou filiado a um partido político, como narra Paulo Roberto Costa (Petrobras):

afirma que era funcionário de carreira da Petrobrás desde 1977 e ocupou a diretoria de abastecimento da Petrobrás entre maio de 2004 a abril de 2012; QUE anteriormente ocupou diversos cargos gerenciais e técnicos na companhia por mérito; QUE chegou a um limite em sua carreira onde a competência técnica não era suficiente para progredir, sendo necessário para ascender ao nível de diretoria um apadrinhamento político como ocorre em todas as empresas vinculadas ao governo; QUE se pode fazer uma comparação como o que ocorre nas Forças Armadas: por mais competente que seja o oficial, ele não ascende ao cargo de general sem a indicação pessoal (COSTA, Paulo Roberto. TC n° 1)

Da mesma forma, um cargo pode ser mantido por mais de um partido político, como veremos no capítulo 4, o que não vincula o cargo do filiado necessariamente apenas ao partido no qual é filiado. Além disso, a vinculação a um partido pode estar em uma cadeia de nomeações, como é o caso que conta Nestor Cerveró, da Petrobras:

Em 1999, DELCÍDIO DO AMARAL assumiu a função de diretor da PETROBRAS, por indicação do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, a qual foi capitaneada por JADER BARBALHO; QUE, pelo que o declarante sabe, DELCÍDIO DO AMARAL e JADER BARBALHO eram próximos, desde a época em que o primeiro passou um tempo trabalhando na Usina Hidrelétrica de Tucuruí, no interior paraense, enquanto o segundo era Senador do Estado do Pará, pelo PMDB; QUE, nesse período, o declarante era Gerente Geral de Novos Negócios da PETROBRAS; QUE, em 2000, houve uma reestruturação administrativa na PETROBRAS, tendo sido criadas as várias diretorias hoje existentes; QUE, nesse contexto, DELCÍDIO DO AMARAL ficou com a Diretoria de Gás e Energia da PETROBRAS; QUE DELCÍDIO DO AMARAL convidou o declarante para trabalhar com ele; QUE então o declarante assumiu o cargo de Gerente Executivo de Energia (CERVERÓ, Nestor. TC n° 1)

A nomeação política nem sempre envolve a coleta de propinas ou doações de campanha em troca. No entanto, no que encontramos nesta pesquisa, os partidos do centrão sempre colocam esta condição para as nomeações. Alguns exemplos podem ser vistos nas seguintes declarações.

Nestor Cerveró, continuando a história da citação anterior:

QUE, no período em que trabalhou vinculado a DELCÍDIO DO AMARAL, o declarante e DELCÍDIO DO AMARAL receberam propina da empresa ALSTOM, com base em um contrato de aquisição de turbinas a gás pela PETROBRAS; QUE o declarante recebeu em torno de US\$ 600 a 700 mil dólares (CERVERÓ, Nestor. TC n° 1).

José Sergio Machado, da Transpetro, ligado ao PMDB:

Claro que as pessoas que te colocaram no cargo esperam que você possa colaborar para o... para o partido, para o financiamento de campanha. É uma prática que no Brasil vem da República Velha – a República Velha eu não conheço tanto. De quarenta e cinco pra cá, em todos os níveis ela existe. E... na... oposição e governo, da mesma forma (MACHADO, José Sergio. TSE - AIJE n° 1943-58.2014.6.00.0000).

Eu tenho um grupo de pessoas para os quais eu fazia doações [de campanha] para me manter no cargo, era o grupo do PMDB, era quem me garantia na manutenção do cargo (MACHADO, José Sergio. TSE - AIJE n° 1943-58.2014.6.00.0000).

Paulo Roberto Costa, ligado ao PP e PMDB:

QUE uma vez ocupando o cargo de diretor por indicação política, o grupo político sempre demandará algo em troca; QUE toda indicação política no país para os cargos de diretoria pressupõe que o indicado propicie facilidades ao grupo político que o indicou, realizando o desvio de recursos de obras e contratos firmados pelas empresas e órgãos que esteja vinculado para benefício deste mesmo grupo político; QUE o depoente menciona que é uma grande falácia afirmar que existe "doação de campanha" no Brasil, quando na verdade são verdadeiros empréstimos a serem cobrados posteriormente a juros altos dos beneficiários das contribuições quando no exercício dos cargos; QUE o depoente ressalta que nenhum candidato no Brasil se elege apenas com caixa oficial de doações e que os valores declarados de custos de campanha correspondem em média a apenas um terço do montante efetivamente gasto, sem o restante oriundo de recursos ilícitos ou não declarados; QUE a situação descrita em questão se aplica ao depoente que, uma vez indicado ao cargo de diretor de abastecimento da Petrobrás por indicação do PP, passou a ser demandado pelo grupo político para prover o PP, PMDB e PT, em diferentes momentos, com recursos oriundos da empresa em que atuava; QUE ressalta o depoente que na hipótese de deixar de atender às demandas do grupo político, imediatamente isso significa a sua saída do cargo para outro que atenda os pedidos; QUE as demandas de recursos que recebia no cargo de diretor de abastecimento eram feitas principalmente por integrantes do PP e PMDB e esporadicamente do PT; QUE também sofreu assédios por parte do integrantes do PSDB para o pagamento de recursos em troca de impedir a instauração da CPI da Petrobrás em 2010 (COSTA, Paulo Roberto. TC n° 1)

Por outro lado, a nomeação também é utilizada para fazer mudanças em uma burocracia no sentido de torná-la mais republicana e/ou mais eficiente, como alguns autores mostraram ao longo da recente história brasileira. Hippolito (2012) afirma que JK, para colocar em prática seu plano desenvolvimentista, teve que criar uma administração pública paralela, contornando os órgãos tradicionais que estavam na mão das oligarquias do PSD. Cardoso (1993) menciona a criação de ilhas de racionalidade de uma tecnocracia planejadora no período nacional-populista, que seriam burocracias que escapariam das relações clientelistas. A ideia de “ilhas de excelência” também foi usada com o fim de caracterizar burocracias capacitadas e insuladas de influências políticas clientelistas no período democrático anterior, por autores como Benevides (1976) e Lafer (2002), mas também na democracia recente, como em Geddes (1990) e em Bersch, Praça e Taylor (2017). Esse foi

um dos recursos usados por Rousseff, como discutimos na introdução e mostraremos ao longo da tese para os casos aqui estudados.

Além da nomeação permitir ou não os esquemas de acontecerem, ela também envolve a relação com os empreiteiros através justamente da circulação política que eles têm, especialmente com os partidos do centrão por causa da influência desses políticos em agências e ministérios. Os empreiteiros acompanham as nomeações, sabem o “padrinho político” dos nomeados e fazem contribuições de campanha (ou propinas) baseadas nas nomeações. Alguns exemplos podem ser vistos na relação de Ricardo Pessoa da UTC com Ciro Nogueira, do PP:

Por volta do final de 2013/início de 2014, RICARDO PESSOA tratou da entrega de 2 milhões de reais ao Senador CIRO NOGUEIRA. O valor foi solicitado a RICARDO PESSOA por CIRO NOGUEIRA a pretexto da realização de tratamento para um problema sério de saúde. CIRO NOGUEIRA expressamente disse "me dê este dinheiro que no futuro terá minha contrapartida". Para tanto, se encontraram algumas vezes. Duas vezes na sede da UTC em São Paulo e uma ou duas vezes em jantar no restaurante La Tambuille ‘...’ Deve-se dizer que Ciro Nogueira era Presidente do Partido Progressista com grande influência no Ministério da Cidade, local de grande interesse para RICARDO PESSOA. Assim, a partir de fevereiro de 2012, quando MARIO NEGROMONTE saiu do Ministério, CIRO passou a ter grande força dentro do Ministério, por meio de seu novo Ministro, AGUINALDO. (PESSOA, Ricardo. Anexo 5)

nos depoimentos de Marcelo Odebrecht sobre a Petrobras:

A gente sabia que tinham pagamentos a padrinhos de PAULO ROBERTO [Costa, diretor da Petrobras], pra campanhas políticas. É o que eu sabia. O que me era informado era o que: que a Construtora e a BRASKEM “fazia” pagamentos ao PP, ao PMDB, por conta do loteamento dos cargos da PETROBRAS. Mas ninguém me disse que tinha feito o acordo com o PAULO ROBERTO. Até porque não devia ter sido feito isso. Então, a gente só... Quando ocorreu isso, “pô” que a gente descobriu que teve um dinheiro pago a PAULO ROBERTO aí em tese você contamina tudo, porque se você não faz pagamento a “PEP²⁸”, você não contamina (ODEBRECHT, Marcelo. Oitiva Marcelo Odebrecht 2018)

A gente sabia o seguinte, e é por isso que o pessoal briga por cargo, porque, todo cargo tem um padrinho político, ou seja, aquela autoridade que está lá, que não entrou lá por merecimento técnico, ela foi indicação política, ela passou a ter esse padrinho político, aí muitas vezes você consegue influenciar autoridade não diretamente, mas via padrinho político, então no caso da Petrobras, se sabia que o padrinho político do Paulo Roberto, do Renato Duque, do Zelada, do Nestor Cerveró, do Duque ‘...’ Quando você vai lidar com autoridade que ela entrou lá por merecimento técnico, em geral você fica no âmbito técnico, infelizmente quando ela entrou lá por uma questão de indicação política, ela com certeza está lá para obter algum benefício político para quem indicou ela e esse benefício político passa por uma contribuição ao projeto de campanha ou pelo menos a pretexto da campanha, agora, se depois vai pra campanha ou não você nunca sabe. Isso é pra toda indicação política que existe no governo, se alguém faz um esforço para botar alguém é porque alguém quer se beneficiar politicamente da atuação daquela pessoa (ODEBRECHT, Marcelo. Colaboração premiada 2017)

²⁸ “PEP” é uma sigla para o termo em inglês “Politically exposed person” e se refere a pessoas que tenham cargos públicos de destaque e influência e por isso mesmo estão mais expostas a corrupção.

Há também uma diferença de funcionamento na relação com os burocratas e políticos a depender do tamanho da empresa, como explica Marcelo Odebrecht:

o Márcio [Faria] mencionou para mim que tinha estado com um deputado do PMDB e eu me lembro duas pessoas que ele mencionou: Eduardo Cunha e Henrique Eduardo Alves, nessa questão desse contrato porque tinha a ver com a diretoria internacional que era do PMDB, mas ele me falou, não me falou exatamente que tinha acertado uma contrapartida, mas, é aquela história, eu achei até estranho porque em geral Márcio não costumava falar com políticos, porque dentro da Petrobrás em geral ele falava com Diretores, se havia o pedido dos políticos, o pedido dos políticos em geral dentro da Petrobrás, quando você tem essas empresas fortes ele é transitado através da diretoria. Em geral você conversa com o padrinho político quando você tem um diretor de empresas mais fracas, no caso da Petrobrás em geral as conversas eram sempre com diretores, outras empresas estatais mais fortes também é com diretores e os padrinhos políticos as mensagens vêm através dos diretores. (ODEBRECHT, Marcelo. TC nº 41)

Além das doações, os empreiteiros também recorrem ao legislativo quando têm alguma demanda relacionada a emendas em Medidas Provisórias (MP), CPI e a comissões especiais. Alguns exemplos são o Comitê de Obras Irregulares (COI) e a Comissão de Minas e Energia, ambas da Câmara dos Deputados, além das comissões de licitação que são especiais.

Ricardo Pessoa, da UTC, dá alguns exemplos que tocam o interesse das empreiteiras na esfera legislativa:

Para que a UTC pudesse ser grande e ter algum poder e influência nas questões de interesse, as doações políticas sempre foram feitas.

Basta ver que oficialmente, a UTC doou para a campanha de 2014, R\$ 54.805 milhões de reais (tabela 6, doações 2014).

Evidentemente, tanto dinheiro doado de forma pulverizada a diversos partidos e políticos tinha uma intenção: fazer com que a engrenasse andasse perfeitamente, tirando, portanto, todas as pedras que pudessem aparecer no caminho; abertura de portas no Congresso, na Câmara e em todos os órgãos públicos; possibilidade de discutir temas de interesse, como lei de licitações, desoneração de folha, terceirização, etc.; evitar convocação para CPI; afastar entraves e dificuldades, discutir temas relevantes para a empresa ... (PESSOA, Ricardo, anexo 10)

Em alguns casos atuavam juntas, como conta o lobbyista da Odebrecht, Claudio Melo Filho:

Quanto às demais empresas de engenharia, minha equipe se relacionava com os RI's de algumas delas com escritório de representação em Brasília. Posso listar os seguintes nomes que sei que trabalhavam na área de RI de outras empresas: 1) OAS: Roberto Zardi; 2) Andrade Gutierrez: Flávio Machado e Gustavo Barreto; 3) Queiroz Galvão: Luiz Ronaldo Cherulli; e 4) Camargo Corrêa: Gustavo Marques. (MELO FILHO, Claudio. Anexo 1)

Gustavo da Costa Marques, lobbyista da Camargo Correa, conta sobre a CPI da Petrobras e a negociação com Gim Argello, senador pelo PTB:

Gustavo: Então eu fui recebido por ele no senado. Ele disse que tinha conversado com as empreiteiras e cada uma teria o compromisso de pagar a ele 5 milhões de reais, esse pedido era relacionado à CPI. Eu disse que não sabia de conversa alguma, mas que eu não tinha alçada ‘...’

Ministério Público: A Camargo fez o pagamento?

Gustavo: Não, não fez

‘...’

Ministério Público: e eles [executivos da Camargo] foram convocados?

Gustavo: não, não foram convocados ‘...’ em uma das seções, a gente acompanhava, eu estava até assistindo no escritório, ele [Gim Argello] ‘...’ reiteradamente perguntou nominalmente várias vezes da Camargo, eu até tenho a gravação dessa oitava

Ministério Público: isso foi após a recusa de pagamento que ele estava pedindo?

Gustavo: foi, foi após.

(MARQUES, Gustavo. Testemunha na Ação Penal 502217978)

Claudio Melo (Odebrecht) também informa as etapas de sua atuação legislativa e como passou a focar mais nas Medidas Provisórias:

Para melhor contextualizar os relatos que farei, segue uma breve descrição de como ocorre o apoio realizado às demandas legislativas das empresas.

Etapa 1 – Surgimento do Interesse da Demanda Legislativa. O primeiro passo deste processo é o encaminhamento e consulta de possível afetação das MP’s, PL’s e outros temas legislativas, junto as áreas de Relacionamento Institucional de cada empresa, de forma a que estas empresas se manifestem quanto ao interesse ou não de acompanhamento.

A partir daí é gerado um documento denominado de “Monitor Legislativo”, contendo todos os projetos que devem ser acompanhados diariamente, por cada empresa, ao longo do ano.

Etapa 2 – Monitoramento das Proposições: A partir da consolidação do “Monitor Legislativo”, as áreas de relacionamento institucional do grupo passam a receber o “Radar Legislativo”, sendo: (a) as segundas-feiras, o envio de informações com a agenda da semana das proposições, identificadas também nas agendas encaminhadas nos mailings das entidades e (b) diariamente, a informação com a movimentação dessas matérias assim que ocorrem.

Etapa 3 – Identificação e inserção em debates: A partir do monitoramento dos principais temas e proposições identificados pelas empresas, quando solicitado por algum LE (Líder Executivo) ou por Marcelo Odebrecht (raramente isso ocorria diretamente por parte de um DS ou DC), eu apoiava as áreas de relações governamentais e departamentos jurídicos das empresas na identificação e inserção delas em debates e discussões legítimas de cada setor, sejam nas entidades de classes, associações e confederações. Naturalmente as empresas já possuem essa representação nos comitês temáticos dessas entidades e discutem os temas e proposições em reuniões periódicas, que culminam na atuação dessas entidades no Congresso Nacional.

Etapa 4 – Apoio as ações de inserção de cada setor na agenda no Congresso: Quando a empresa identifica a necessidade de apresentação de sugestões para uma proposição, sejam emendas a MP ou Projetos de Lei, requerimentos de Audiência Pública para inserção e qualificação da posição, o meu trabalho consistia em dar apoio encaminhando essas sugestões para as áreas de Relações Governamentais e Jurídico dessas entidades.

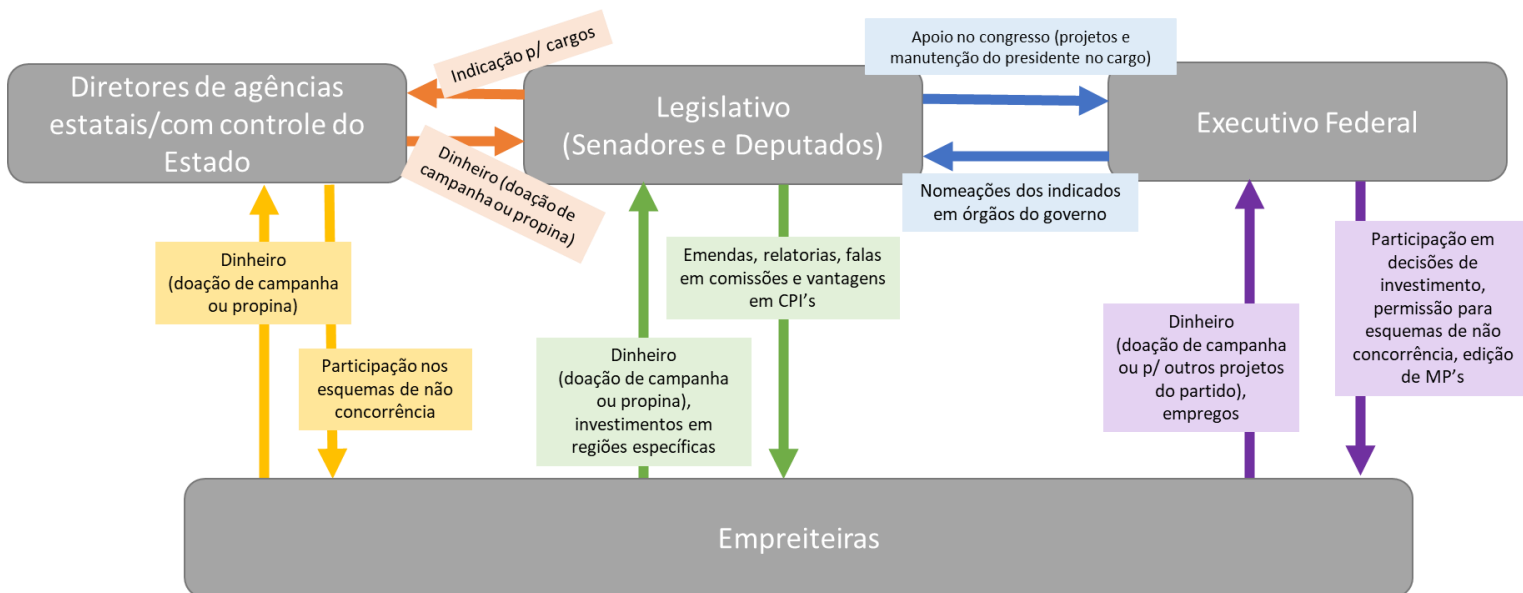
Etapa 5 – Apoio às entidades e empresas nas ações de convencimento do pleito: Os comitês temáticos elaboram Notas Técnicas sobre os pontos (proposições e instrumentos apresentados pelos parlamentares) que precisam ser defendidos nas discussões no Congresso. A partir da consolidação dessa Nota Técnica pela entidade, quando solicitado, eu apoiava as áreas de Relações Governamentais das empresas e das entidades e suas estratégias de sensibilização ao longo de toda a tramitação da proposição.

‘...’

A partir de 2009 e 2010, as MPs passaram a ter mais valor para a empresa, justamente por causa da saída de Pedro Novis e da entrada de Marcelo Odebrecht na diretoria da Odebrecht. Acompanhámos os pedidos decorrentes da ligação de Marcelo Odebrecht com o Poder Executivo. A partir daí, passei a tratar os temas preferencialmente com Romero Jucá, que exercia função de liderança e representação sobre os demais Senadores, especialmente aqueles do PMDB. (MELO, Claudio. Anexo 1)

As relações das empreiteiras com o Estado podem ser resumidas no quadro a seguir:

Figura 3 – Relações Estado e empreiteiras



Fonte: elaboração da autora

Escolha dos casos

Para realizar a pesquisa, escolhemos casos relevantes e desviantes²⁹ de todas essas relações expostas aqui e utilizando as categorias de análise já mencionadas. Privilegiamos as principais contratações dos setores que foram relevantes para as grandes empreiteiras ao longo de suas histórias de atuação no Brasil: transporte, energia e petroquímico. Como mostrou Camargos (1993), durante a experiência desenvolvimentista de JK, as rodovias foram as principais obras para as grandes empreiteiras, no II PND foram as hidrelétricas e na experiência do novo desenvolvimentismo petista é possível dizer que foram todos esses setores mais a petroquímica, o que pode ser visto na tabela a seguir, das maiores obras do PAC.

²⁹ Lembrando que casos desviantes, como tratamos antes, são aqueles que apresentam um resultado surpreendente do encontrado na literatura

Assim, no capítulo seguinte, abordamos os casos de energia com as Usinas Hidrelétricas de Belo Monte, Santo Antônio e Jirau que, além de não terem seguido o protocolo dos esquemas anti concorrência, foram as 3 maiores obras do setor no PAC, como pode ser visto na tabela 4, e foram as únicas leiloadas no novo modelo do setor elétrico brasileiro como Leilões de Projetos Estruturantes (LPE), que são aqueles de caráter estratégico e relevante interesse público (TOLMASQUIM, 2015). Estes casos aconteceram na passagem de ministra para presidenta de Dilma Rousseff e mostram as bases de seu ensaio republicano e sua atuação para quebrar os esquemas analisados anteriormente, bem como o início da oposição à sua figura.

Tabela 4 – 10 Maiores obras do PAC

Posição	Obra	Setor	Investimento total previsto em julho de 2013
1	Refinaria Premium I	Petroquímico	R\$ 41 bilhões
2	Refinaria Abreu e Lima (Rnest)	Petroquímico	R\$ 35,7 bilhões
3	UHE Belo Monte	Energia	R\$ 28,9 bilhões
4	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj)	Petroquímico	R\$ 26,5 bilhões
5	UHE Santo Antônio	Energia	R\$ 16 bilhões
6	Campo de Papa Terra módulos 1 e 2	Petroquímico	R\$ 13,5 bilhões
7	UHE Jirau	Energia	R\$ 13,1 bilhões
8	UTE Angra 3	Energia	R\$ 13 bilhões
9	Conversão da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar)	Petroquímico	R\$ 8,7 bilhões
10	Trecho Sul da Ferrovia Norte-Sul	Ferrovário	R\$ 6,9 bilhões

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do PAC³⁰.

No capítulo 3, estudamos alguns casos do Ministério dos Transportes, especialmente no DNIT, mas também na Infraero e na VALEC, onde o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) foi utilizado durante o primeiro governo Dilma Rousseff. O RDC foi uma medida sistemática do governo, que visava ampliar a concorrência e reduzir os esquemas nas licitações e que foi aplicado em órgãos que eram relevantes para o setor e para o centrão. O Ministério dos Transportes é historicamente ocupado pelo centrão e é o órgão que mais contrata obras no governo. Além disso, também contou com grandes investimentos do PAC, como a ferrovia Norte-Sul mencionada na tabela 4.

³⁰ Disponível em: <pac.gov.br/i/b8>. Acesso em 20 out 2019.

No capítulo 4, estudamos o caso da Petrobras, que também inclui algumas das maiores obras do PAC mencionadas na tabela 4, como a RNEST, a REPAR e o COMPERJ. A Refinaria Premium I acabou não saindo do papel. Na Petrobras funcionava o já mencionado clube das empreiteiras, cartel das grandes que atuavam em acordos com diretores e gerentes da empresa e foi atingido pelo ensaio republicano de Rousseff, que se utilizou principalmente das nomeações.

Por fim, nas considerações finais, tentamos entender o sentido e as implicações dos casos para o apoio de Rousseff no congresso e na sociedade.

Capítulo 2 – O ensaio republicano de Rousseff nas grandes hidrelétricas

“Marcelo, você não passa de um falso malandro!” Ele foi tentar consertar, mas, sem se dar conta, já estava falando mais alto do que o desejável: “Chefe, a senhora não está entendendo o que eu tô falando!”. O clima esquentou. “Tô entendendo direitinho, seu Marcelo. O senhor tá querendo me roubar!”

“Aliás, ô Marcelo, eu tô sabendo que ‘ocê’ tá juntando todo mundo no consórcio, tá falando até com a Camargo Corrêa”. Ele respondeu no mesmo tom: “Chefe, a Camargo tá bem longe de nós nesse assunto. Eu bem que convidei, mas eles não toparam”. Dilma gostou: “Mas isso é muito bom para a concorrência!”. O herdeiro teve um acesso de sinceridade: “Ô chefe! Tudo o que eu não quero é concorrência!”. Ao ouvir aquilo, a fisionomia de Dilma se transformou. Os olhos faiscavam enquanto ela fechava a porta quase na cara do herdeiro da Odebrecht, dizendo: “Acabou a conversa!”

(diálogos entre Dilma Rousseff e Marcelo Odebrecht sobre as usinas do Rio Madeira, citado por Malu Gaspar (2020, p. 196))

Apresentação do capítulo

Neste capítulo discutimos os casos dos leilões das usinas hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. Neles, é possível verificar a atuação da então ministra Dilma Rousseff para alterar o que seria o curso natural destes certames do ponto de vista dos empreiteiros e de integrantes do centrão. As categorias de análise utilizadas foram apresentadas no capítulo anterior - circulação burocrática e política; esquemas; nomeações – e a partir delas foi possível classificar os casos como desviantes do encontrados anteriormente pela literatura.

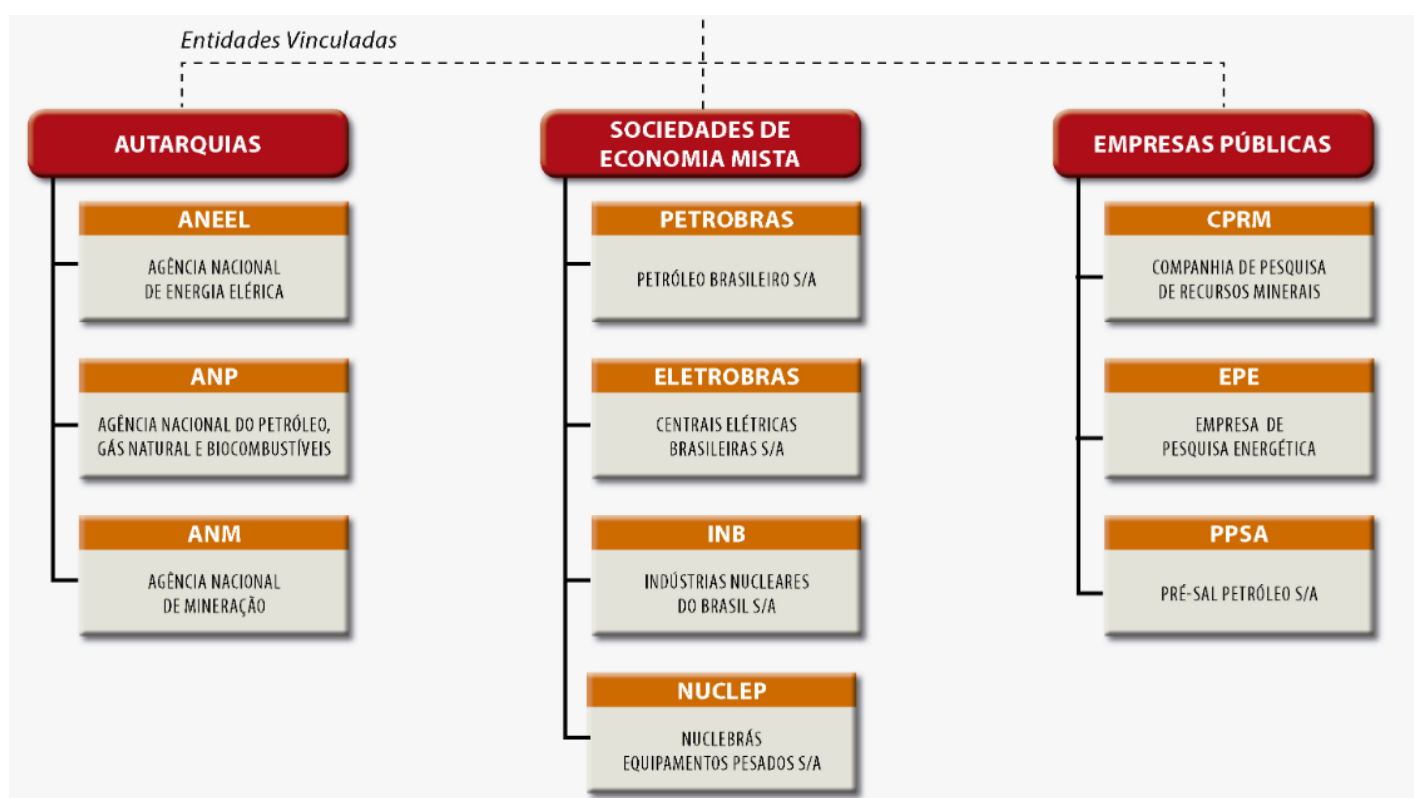
Os objetivos da ex-ministra Dilma Rousseff, de ter concorrência efetiva nos três leilões e diminuir o valor da energia ofertada, foi alcançado, mas às custas de brigas com o centrão, especialmente o PMDB e com as empreiteiras, especialmente a Odebrecht, que se opôs, como resultado, à escolha de Rousseff para ser candidata à presidência em 2010.

Ministério de Minas e Energia e suas nomeações

O Ministério de Minas e Energia tem uma característica predominante de regulação e de baixo orçamento para investir se comparado com os demais ministérios do executivo

federal (BATISTA; LOPEZ, 2021), já que ele é responsável por regular a exploração e produção de recursos minerais e energéticos. Como parte das reformas administrativas realizadas nos governos Fernando Henrique Cardoso, o ministério tem vinculadas a ele três agências reguladoras: a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a Agência Nacional de Mineração (ANM), como pode ser visto na figura abaixo. Diferentemente do ministério em si, algumas entidades vinculadas a ele têm um grande poder de investimento, como Petrobras e Eletrobras, e são responsáveis pela realização de grandes leilões de energia, como a ANEEL, além de serem focos de grupos de interesses (BATISTA; LOPEZ, 2021).

Figura 4 - Entidades vinculadas ao Ministério de Minas e Energia



Fonte: Ministério de Minas e Energia³¹.

Desde 2004, algumas mudanças aconteceram no setor com a implantação do novo modelo do setor elétrico brasileiro, que visava ampliar a concorrência entre os agentes privados do setor e fortalecer os órgãos estatais responsáveis por sua regulação, como a

³¹ Disponível em: < <https://www.gov.br/mme/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional>>. Acesso em 06 mai. 2022

ANEEL, que se tornou uma agência ainda mais autônoma e com atividades mais definidas (TOLMASQUIM, 2015). Durante a implementação do novo modelo, os leilões das UHE do Rio Madeira – Santo Antônio e Jirau – e de Belo Monte eram uns dos mais importantes para a equipe que coordenava tal implementação, pois eram as únicas usinas leiloadas no modelo de Leilões de Projetos Estruturantes (LPE), que abrange os projetos de energia elétrica de caráter estratégico e de relevante interesse público (TOLMASQUIM, 2015, p. 173) e por tal relevância era um desafio garantir a concorrência nesses leilões, destacados por Rousseff ao comentar as mudanças do novo modelo:

São evidências dessa ação do Estado que, afinal, resulta em benefício ao consumidor, a instrução dos leilões de expansão da oferta em geral, e, em particular, a viabilização da competição nos leilões das usinas do rio Madeira e de Belo Monte, cujos preços resultantes surpreenderam aos mais otimistas (ROUSSEFF, 2015)

É neste contexto que acontecem os leilões que analisaremos neste capítulo. Já no que diz respeito às nomeações, o ministério passou por alguns vai e vens conforme a conjuntura política e energética do país. Na maior parte dos dois mandatos de FHC, o PFL dominou a pasta, com exceção do momento de crise com o risco do apagão de energia elétrica, quando o ex-presidente optou por colocar cargos mais técnicos à frente do ministério (ver tabela abaixo). Dado o histórico de risco de apagão, quando Lula assume a presidência é Dilma Rousseff a escolhida para chefiar o ministério, pois a ex-ministra vinha de uma experiência relevante impedindo o apagão no sul do país e estabelecendo um bom diálogo entre empresários e Estado no setor elétrico (CARVALHO, 2009). Em 2005, a ex-ministra vai para a casa civil e Lula entrega o ministério ao PMDB no contexto do escândalo do mensalão, quando a aliança com o partido se tornou fundamental para manter Lula no poder e evitar um impeachment (SINGER, 2018). O ministério continua com o PMDB praticamente por todo o período de Dilma Rousseff na presidência. Márcio Zimmermann assume apenas quando Lobão sai para disputar o Senado e outros nomes mais técnicos da confiança de Dilma assumem interinamente a pasta, como Maurício Tolmasquim e Nelson Hubner. No seu segundo mandato, já ameaçada de impeachment, Dilma Rousseff traz de volta Lula aos bastidores de seu governo e o ex-presidente orienta que o PMDB retome alguns ministérios (SINGER, 2018). Neste contexto, Eduardo Braga havia sido nomeado em 2015 para a pasta na tentativa de ampliar a aliança com o PMDB do senado e evitar o impeachment da ex-presidenta. Braga renunciou em 2016 quando o PMDB anuncia o rompimento oficial com o governo Rousseff.

Tabela 5 – Ministros efetivos de Minas e Energia

Nome	Partido	Período	Governo
Raimundo Mendes de Brito	Indicado pelo PFL	01/1995-12/1998	FHC I
Rodolpho Tourinho Neto	PFL	01/1999-02/2001	FHC II
José Jorge de Vasconcelos Lima	PFL	03/2001-02/2002	FHC II
Francisco Luiz Sibut Gomide	Nenhum	04/2002-01/2003	FHC II
Dilma Rousseff	PT	01/2003-06/2005	Lula I
Silas Rondeau	Indicado pelo PMDB	06/2005-05/2007	Lula I e II
Edison Lobão	PMDB	01/2008-03/2010	Lula II
Márcio Zimmermann	Nenhum	03/2010-12/2010	Lula II
Edison Lobão	PMDB	01/2011-01/2015	Dilma I e II
Eduardo Braga	PMDB	01/2015-04/2016	Dilma II
Marco Antônio Martins Almeida	Nenhum	04/2016-05/2016	Dilma II

Fonte: elaboração da autora com base em FGV CPDOC³² e Ministério de Minas e Energia³³.

Segundo Malu Gaspar (2020, p.209) e Delcídio do Amaral³⁴, Lobão faz parte do grupo do PMDB do Senado que sofre influência do ex-presidente José Sarney e que monopolizava as nomeações no governo federal da área de energia. Delcídio conta os detalhes desta relação:

a bancada do PMDB no Senado tem um núcleo duro composto por Renan, Romero Juca, Eunício Oliveira, Raupp e Lobão; QUE, esse núcleo sofre influência do ex-presidente Sarney; QUE, esse núcleo monopoliza as nomeações no Governo Federal, não apenas nas empresas de energia, mas também nas agências reguladoras e Ministérios; QUE, esse núcleo possui uma ação muito efetiva e articulada visando ter agentes em áreas estratégicas do governo que alimentem interesses não apenas políticos, mas também próprios; QUE, por exemplo, no setor de energia, eles tem uma ação muito consistente; QUE, o presidente da ELETRONORTE atual é indicação de Jader; QUE, a ELETRONORTE atende Raupp, Jader e Romero Jucá; QUE, indagado se tem conhecimento de algum fato específico, afirma que não sabe de valores ou outros detalhes de operações específicas, mas sem dúvida nenhuma essas pessoas tem um protagonismo muito forte nos projetos da ELETRONORTE, como por exemplo, Belo Monte e Jirau; QUE, o Senador Valdir Raupp tem uma influência muito forte nos projetos de Jirau e Santo Antônio; QUE, o governo tem o controle de quem indicou quem; QUE, o Governo tem registro de quem apadrinha quem em tal ou qual órgão; QUE, o PMDB é muito competente em mapear a estrutura de governo (AMARAL, Delcídio do. TC n° 15).

³² Disponível em: <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em 07 mai. 2022.

³³ Disponível em: < <http://antigo.mme.gov.br/web/guest/aceso-a-informacao/institucional/galeria-dos-ministros>>. Acesso em 07 mai. 2022.

³⁴ TC n° 15

De fato, Silas Rondeau fora indicado por Sarney, que foi uma espécie de coordenador da aliança de Lula com o PMDB do Senado, que atraiu também Renan Calheiros, Romero Jucá, Amir Lando e Sérgio Machado (SINGER, 2018). Desta forma, é possível classificar o ministério de minas e energia como uma pasta do centrão que em momentos estratégicos é ocupada por quadros mais técnicos e capacitados, por isso, como veremos, Rouseff atuava por meio dos cargos de mais baixo escalão para ampliar a concorrência nos leilões das usinas hidrelétricas.

Rio Madeira – Usinas Hidrelétricas Jirau e Santo Antônio

Antes das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), havia poucas usinas hidrelétricas instaladas nos rios da Bacia Amazônica se comparássemos com outros complexos hidrelétricos do país, como o do Rio Paraná. Isso acontecia, em partes, porque a Bacia Amazônica é de terreno plano e a tecnologia disponível para gerar energia a partir de hidrelétricas naquele lugar sem criar uma enorme área alagada ainda era restrita (CAMPOS, 2016). O que permitiu que isso mudasse foi a adoção das turbinas do tipo “bulbo”, que geram energia com a correnteza da água, sem a necessidade de gerar uma grande queda d’água.

Apesar de terem sido criadas nos anos 1960 na França (ALVES, 2010), tais turbinas eram muito ineficientes em termos de quantidade de energia gerada, sendo que só em 1989 elas alcançaram uma marca razoável, próxima à sua capacidade máxima hoje, na usina Tadami no Japão, com 65 MW por turbina. Ainda assim, Jirau e Santo Antônio, as usinas do Rio Madeira, bateram essa marca e geram 75 e 71 MW por turbina, respectivamente (MOREIRA, 2016). Explorar esse potencial hidrelétrico da Bacia Amazônica exigia inovação e investimento em pesquisa, seja de uma empresa privada que pretendesse apresentar um projeto em uma possível futura concorrência ou uma empresa pública que visasse elaborar um projeto básico adequado para as hidrelétricas ali localizadas.

O rio Madeira é um dos principais afluentes do rio Amazonas, corta a Bolívia e os estados de Rondônia e Amazonas. As duas usinas do lado brasileiro do rio (Santo Antônio e Jirau), próximas à Porto Velho, foram pensadas inicialmente nos anos 1980 e 1990, porém a complexidade do projeto e a crise econômica acabaram adiando os planos para o aproveitamento hidrelétrico da região. Com a crise do apagão em 2001, as discussões sobre a implementação destas usinas voltam à tona (CAMPOS, 2016) e a Odebrecht começa a

estudar a geração de energia no rio Madeira no início do primeiro mandato de Lula, segundo depoimento de Emílio Odebrecht, presidente da empresa à época:

Primeiro foi o empreendimento que nós começamos a estudar muitos anos atrás, quando ninguém acreditava nesse investimento. As empresas que nós convidamos – de engenharia, as outras – para estudar conosco abriram mão, não acreditavam, pela complexidade do negócio, ambiental ‘...’ trouxemos para o Brasil a primeira alternativa técnica que ainda não era algo de experiência comprovada, mas que nós já tínhamos essa experiência no exterior que era um tipo de geração pegando a correnteza da superfície. Então ao invés de precisar de grandes lagos, eram lagos menores porque utilizava a força da correnteza. Chamadas turbinas bulbo ‘...’ Eu sei que foi muito dinheiro que a gente colocou, mas consciente de que nós estávamos construindo um ativo para melhor usufruir e competir no potencial hidrelétrico do Amazonas (ODEBRECHT, Emílio. TC n° 6)

O projeto foi apresentado ao presidente Lula e aos então ministros Palocci e Dilma, sendo que a ex-presidenta foi a única a não se manifestar positivamente. O que gerou desconfiança no empreiteiro:

Então isso tudo eu tive oportunidade de apresentar ao presidente, o estágio disso, como nós estávamos imaginando dar sequência para tornar realidade e começar a criar alternativa de geração de energia mais barata para aquilo que o país estava precisando com os programas de desenvolvimento ‘...’ E eu me lembro, para mim não foi surpresa também naquele momento sobre a ministra Dilma ‘...’ enquanto o presidente e o Palocci se posicionaram [favoráveis ao projeto] ‘...’, ela não se posicionou (ODEBRECHT, Emílio. TC n° 6)

Neste projeto, a Odebrecht se associou com Furnas, estatal de economia mista que cuida da transmissão e geração de energia, então controlada por Eduardo Cunha (SINGER, 2018, p. 187). Dilma era contra a entrada de Furnas e a Odebrecht teve que negociar com Cunha para amenizar a influência da ex-ministra³⁵ - Cunha e Rousseff se estranhavam mesmo antes da abertura do impeachment. Nesta queda de braço, a ex-presidenta perdeu e o empreiteiro ressalta seu mérito na criação dessa obra e o reconhecimento do ex-presidente Lula aos investimentos que a empresa fez:

Mas tivemos condições de viabilizar e **tivemos apoio** do presidente, que viu efetivamente, **reconheceu** esse trabalho nosso, no que diz respeito a todo o Rio Madeira e ao mesmo tempo vendo que nós estávamos construindo alguma coisa diferenciada para o país, para a engenharia brasileira, e de fato houve a licitação, acabou tendo, apesar de todos os percalços ‘...’ e aí nós reagimos muito e o presidente realmente nos deu apoio, nos deu apoio no sentido de reconhecer que era **um mérito ativo** que nós tínhamos desenvolvido. Quando ninguém acreditava, ninguém falava, quando as coisas chegavam já no estágio final é que todo mundo começou a olhar isso (ODEBRECHT, Emílio. TC n° 6, grifos da autora)

O que Dilma queria era que Furnas não entrasse no consórcio com a Odebrecht ou que a cláusula de exclusividade com todo o sistema Eletrobras que envolvia essa entrada

³⁵ Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/4937818/valladares-propina-em-jirau-visou-combater-posicao-contraria-de-dilma>>. Acesso em 25 abr. 2019.

fosse quebrada para haver concorrência e que a licitação fosse para valer. Isto é, que houvesse uma concorrência livre independente dos esforços da Odebrecht de ter “criado” a obra. Isso de fato ocorreu, tanto que o consórcio vencedor em Jirau foi o concorrente da Odebrecht por conta de uma inovação técnica apresentada para o Projeto Básico que deslocaria a obra em 9 km, o que é previsto por lei, segundo avaliação do Tribunal de Contas da União (TCU, TCU 030.528/2008-5 [Apenso: TC 016.594/2008-0]). Isto, contudo, foi visto por Emílio Odebrecht como uma quebra de edital cuja responsável seria a ex-ministra:

PGR: como foi essa disputa do leilão?

Emílio: ‘...’ de Santo Antônio, foi uma disputa tranquila, eu diria que entraram várias empresas, mas realmente a nossa capacidade de competição era reconhecida. Onde teve problema foi Jirau, porque no fundo nós tínhamos tudo para ganhar em Jirau e houve no edital e na licitação uma quebra da regra que estava expressa no edital, que foi efetivamente prestigiada pela ministra Dilma, Casa Civil, para o grupo Suez, que era Tractebel na época ‘...’

PGR: mas só dentro dessa contextualização, o ponto aqui então é que a Odebrecht achou dificuldades dentro do governo, era a Ministra Dilma que era contra e o Lula mais uma vez atendeu o pleito da Odebrecht e fez mais um freio de arrumação, é isso?

Emílio: Reconheceu que nós tínhamos razão ‘...’ o que eu sei é que ele apoiou esse empreendimento e nas dificuldades que esse empreendimento tinha nas áreas do governo ele prestigiava, isso aconteceu de fato. E foi um empreendimento extremamente importante inclusive para o momento brasileiro. (ODEBRECHT, Emílio. TC nº 6)

A ex-ministra se empenhou para fazer valer a concorrência e quem acabou ganhando Jirau foi o consórcio Energia Sustentável, composto majoritariamente pela francesa Suez Energy em associação com a Camargo Corrêa, Eletrosul e Chesf. A Odebrecht ameaçou entrar na justiça considerando ilegal a alteração de 9km do eixo proposta pelo outro consórcio. Apesar disso, as demais empreiteiras na época acusavam a Odebrecht de não entregar todas as informações que tinha sobre o Rio Madeira ao governo, já que ela havia feito os estudos de viabilidade (TCU, Acórdão 131/2010). A associação da Camargo Correia com uma estrangeira foi malvista por Emílio, que começou a fazer campanha sobre a autenticidade da Odebrecht, a qual seria uma empreiteira “verdadeiramente” brasileira (CAMPOS, 2015). Como pode ser visto nos depoimentos, em diversos momentos o empreiteiro coloca as questões brasileiras para justificar os interesses da própria empresa, característica observada por Cardoso (1964) nos empresários industriais brasileiros³⁶. A Andrade Gutierrez, integrante do clube das barragemas na ditadura militar, não quis entrar nos estudos do Rio Madeira quando a Odebrecht e Furnas apostaram no potencial

³⁶ Segundo Cardoso (1964), os empresários industriais defendem seus próprios interesses usando argumentos de que estão colaborando para o desenvolvimento brasileiro.

hidrelétrico do rio, mas foi buscar a Odebrecht para entrar no consórcio quando o leilão foi anunciado. Apesar da resistência de Marcelo Odebrecht, Emílio o convenceu a fechar acordo com a empreiteira mineira dada sua influência na CEMIG. Isto acabou ajudando o consórcio a vencer Santo Antônio, dado que a CEMIG comprou energia antecipada da UHE e com isso contribuiu para o consórcio baixar a tarifa e vencer o leilão (GASPAR, 2020, p. 198).

Além da atuação da ex-ministra para ter uma licitação concorrida, Dilma trabalhou também para quebrar o acordo de exclusividade estabelecido entre a Odebrecht e três das maiores fabricantes de turbinas do mundo (REGO, 2012), já que isso inviabilizaria a entrada de qualquer outro concorrente no leilão. A ex-presidenta envolveu a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) no caso e conseguiu rever os acordos, o que incomodou bastante o empreiteiro:

[...] e de fato houve a licitação, acabou tendo, apesar de todos os percalços, de ela lutar para que a exclusividade com Furnas fosse quebrada, que a nossa associação com as empresas principais fabricantes desses equipamentos que nós fechamos lá atrás com eles, desenvolvemos e aperfeiçoamos as condições do Rio Madeira conjuntamente, investimos juntos, ela queria que tudo isso fosse esquecido e fosse entregue para qualquer outro vamos dizer utilizar como bem quisesse (ODEBRECHT, Emílio. Termo de depoimento n. 6)

Segundo jornalista entrevistado para esta pesquisa, Dilma não queria que a Odebrecht ficasse responsável por grande parte da energia do país e queria diminuir as tarifas com os leilões. Como a empreiteira em questão já estava envolvida nos estudos de Belo Monte e como a Bacia Amazônica passará a ser produtora da maior parte da energia do país (CAMPOS, 2016) quando as obras do PAC finalizarem, o risco que Dilma queria evitar era justamente deixar todo o potencial desta bacia na mão de uma só empresa³⁷. Ademais, a ex-ministra queria garantir um valor mais barato da energia para levar adiante seus planos desenvolvimentistas e ter um preço mais baixo para o consumidor.

Como já mencionamos, quem ocupava o Ministério de Minas e Energia desde 2008 era Edison Lobão, que era do PMDB do senado e fazia parte do grupo de Sarney que fez aliança com Lula quando este sofria risco de impeachment depois dos escândalos do mensalão.

³⁷ Desde 2004, com o Novo Modelo do Setor Elétrico Brasileiro, regulado pela MPV n° 145/2003, os leilões das usinas hidrelétricas funcionam da seguinte maneira: quando a hidrelétrica está no mercado regulado, é feito um leilão para os investidores disputarem a partir do preço que venderão a energia quando a usina estiver pronta. Estes investidores fazem um novo certame para contratar o consórcio construtor da usina. As empreiteiras já entram no leilão de investidores porque isso já garante a elas a obra e o direito de comercializar energia durante muito tempo. Há um acordo informal de que, neste consórcio dos investidores, as estatais entrem com cerca de 50%. Para mais informações sobre o novo modelo, consultar Tolmasquim (2015).

Outrossim, o ex-ministro Lobão parecia ter uma relação bastante próxima ao menos da Odebrecht, para quem, logo no primeiro contato como ministro, forneceu uma lista de nomeados na área de energia, como conta Henrique Valladares, vice-presidente da Odebrecht Energia à época:

[Quando saiu o anúncio de que Lobão deveria ser o ministro de Minas e Energia] eu fui me encontrar com ele, ele não me conhecia, e ele me deu uma listagem com todos os órgãos ligados ao Ministério de Minas e Energia, tinha a listagem de quem era o diretor, da Petrobras ou de Furnas ou da Eletrosul, o nome do cara e quem era o padrinho político do cara. Então as pessoas que mandam são essas aqui e obedecem as orientações dos políticos que estão lá [na lista]. E como ele sabia que o assunto maior era Furnas, ele pediu para eu olhar na planilha se a diretoria de Furnas se aquelas informações estavam corretas. Se era o cara mesmo, se o padrinho era. Essa foi minha primeira conversa com ele. Daí para diante as conversas começaram a seguir mais o protocolo, marcar reuniões, secretária, o fiscal (VALLADARES, Henrique, Anexo 7)

Com tamanha influência na área, seria difícil Rousseff comprar essa briga com o PMDB e com a Odebrecht sem ser presidenta e sem controlar o ministério, já que nessa época já estava na Casa Civil. No entanto, a ministra da Casa Civil era a principal responsável pelo PAC, tinha o apoio do presidente Lula em boa parte dessa briga (GASPAR, 2020) e o presidente da Eletrobras durante uma parte das negociações em torno dos leilões do Rio Madeira, Valter Cardeal, era próximo da ex-presidenta, havia trabalhado a vida toda com o tema e é um técnico do setor³⁸.

No entanto, é interessante observar a visão de Henrique Valladares sobre o fracasso da influência do ministro Lobão em favor dos interesses da empreiteira. Na visão de Valladares, Lobão não estava no ministério quando houve o leilão de Jirau:

ele como ministro vivenciou o assunto do tema do Projeto Madeira na fase final de amadurecimento do projeto e sua consequente aprovação, ocorre que ele se afastou do ministério para concorrer ao cargo de senador tendo o filho como suplente, e dessa forma combinado certamente com o governo Lula ele voltasse depois de eleito, deixasse o filho como suplente dele e voltasse ao cargo de ministro, foi o que aconteceu. O leilão em si o ministro não era ele, era Nelson Hubner, uma pessoa da confiança da Dilma, e depois, logo em seguida, ele eleito fez o filho assumir e voltou, isso em 2008, ele voltou a exercer a função de ministro (VALLADARES, Henrique, Anexo 7)

Lobão realmente fazia isso. Nas eleições de 2002 e de 2010, concorreu ao senado para eleger, na mesma chapa, seu filho Edison Lobão Filho. No pleito de 2010, fez isso para não perder nem a vaga no senado, nem no ministério. Então Lobão (pai) se afastou do ministério em março de 2010 para concorrer ao Senado, retornando ao cargo assim que garantiu a vaga ao filho, em janeiro de 2011. Todavia, não foi o caso em 2008 e nem durante

³⁸ Cf. <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardeal-valter>>. Acesso em 26 set. 2021.

o leilão de Jirau, no qual a Odebrecht “teve problema”, que aconteceu em 19 de maio de 2008 – quando Lobão era ministro. O leilão de Santo Antônio ocorreu no dia 10 de dezembro de 2007, quando o ministro interino era de fato Nelson Hubner, engenheiro elétrico, de cargo técnico.

O depoimento de Emílio revela também como a aproximação com o presidente Lula foi útil para eles saírem na frente das concorrentes, preparando o estudo sobre a obra muito antes de sair o edital. Aproximação difícil de imaginar com a ex-presidenta Dilma. Cabe mencionar, ademais, que a Camargo Correa, por exemplo, apostou em estudos em outros potenciais hidrelétricos, como o Rio Tapajós, de forma que a escolha de qual seria o investimento do governo tem impacto nas empreiteiras que saem na frente:

PGR: mas o estudo é um só ou cada um faz o seu?

Advogado de Emílio: é um só

PGR: ah tá, achei que cada um fizesse o seu

Emílio: Poderia fazer. Poderia fazer, mas repare, mas também poderia ser feito, agora o que acontece, quem fez há 6, 7 anos atrás e na hora que decide abrir a licitação sobre aquele empreendimento, quem não fez nenhum estudo, fazer um estudo com 1, 2 anos, ele nunca terá a qualidade daquele que fez durante 7 anos. Eu acho que é inteligente a legislação, aí conseqüentemente é disponibilizado isso para todos, aquele que ganhar reembolsa, ou, se for o ganhador aquele que fez aqueles estudos e arcou com esses custos, aí já faz parte da proposta dele (ODEBRECHT, Emílio. Termo de depoimento n. 6).

Camargos (2016) ressalta como esse tipo de prática é comum:

A estatização da demanda e a conseqüente interação política entre Estado e setor de construção pesada levaram, no limite, as grandes empreiteiras a poderem até mesmo criar sua própria demanda, antecipando-se ao planejamento estatal em áreas estratégicas. Essas empresas elaboram verdadeiros ‘pacotes’ de obras públicas que incluem desde o projeto técnico até os esquemas de financiamento. Estes últimos são viabilizados por meio da capacidade das empreiteiras de alavancar recursos diretamente nas agências financeiras do Estado, como Caixa, BNDES e Banco do Brasil (CAMARGOS, 2016).

O ministro Lobão foi acionado, no entanto, quando a Odebrecht (e conseqüentemente a Andrade) perdeu Jirau. Não só ele, mas também integrantes do centrão e do PSDB no congresso, além do Lula e todas as forças da Odebrecht, como lembrou Valladares: “Esse tema envolveu toda a estrutura da Odebrecht, inclusive o próprio Emílio” (VALLADARES, Henrique, Anexo 1). Como discutimos no capítulo 1, a judicialização é uma das estratégias anticoncorrenciais utilizadas pelas empreiteiras quando obtém um resultado diferente do previsto. Nesse caso do Rio Madeira, a Odebrecht evitou a judicialização, segundo Gaspar (2020), para não criar maiores problemas com o governo federal, com quem a Odebrecht tinha vários contratos, incluindo os da Petrobras. Porém, a empresa, em alguns momentos

junto com a Andrade Gutierrez, utilizou da circulação política no executivo e no legislativo para tentar reverter o resultado.

No executivo, os empreiteiros recorreram ao então ministro Lobão

Tivemos várias reuniões sobre esse tema [com Lobão] e eu demonstrava para ele a realidade, que ele, Marcelo também ia junto várias vezes, que ele entendia, ele era inteligente, formado em jornalismo, ele percebe facilmente os argumentos. E é também um político no sentido político, um cacique. Muito esperto. Sabe lidar com esses conflitos, interesses e navegar nesses mares revoltos. Então ele em diversos momentos, diante dos argumentos que comprovavam a ilegalidade de terem adjudicado a Suez no projeto Jirau, ele sinalizava que iria nos ajudar. E que precisava da nossa ajuda. Marcelo acreditou nisso. E sem que ele [Lobão] entregasse nada, simplesmente para que ele fizesse o esforço de usando nossos argumentos que eram verdadeiros e absolutamente legais, ele criasse um contraponto à casa civil [Dilma]. Então para isso surgiu o pagamento de 5,5 milhões. Com certeza caixa 2. (VALLADARES, Henrique. Anexo 7).

Este caso de Lobão e Odebrecht foi enviado como inquérito 4384 pela PGR ao STF, onde foi arquivado por falta de provas da ligação entre os pagamentos a Lobão e o resultado obtido pela Odebrecht, que foi nulo. No entanto, tanto Marcelo Odebrecht quanto Lobão confirmam ter realizados as reuniões e a investigação encontrou o pagamento a Lobão no sistema de pagamentos da empreiteira com a justificativa “Projeto Madeira”. Entretanto, como não foi possível conectar pagamento e resultado de interesse, visto que não foi possível reverter o caso de Jirau, o Ministro Edson Fachin arquivou as investigações em 20 de fevereiro de 2019.

Como já mencionado anteriormente, nas palavras de Emílio Odebrecht, Lula também foi acionado e não obteve sucesso, segundo a visão de Valladares, por causa da atuação de Dilma Rousseff:

esse tema envolveu toda a estrutura da Odebrecht, inclusive o próprio Emílio. Ele tinha uma relação notória com o Lula, ele levava essa indignação para o Lula. Eu vi ele escrever cartas de 2, 3 páginas, do próprio punho para o presidente Lula relatando esses fatos que estavam acontecendo no governo dele. Existe cópia disso. Todas as vezes que Emílio Odebrecht esteve com presidente Lula sobre esse tema voltou para mim com a notícia de que ele estava absolutamente convencido dos nossos direitos e que ia reverter o processo e bastava a Dona Dilma chegar na sala que o disco virava ao contrário rapidinho, deixava de ser o mocinho e passava a ser o bandido em 100% das vezes, não adiantava carta escrita ao próprio punho, carta de amor escrita à mão, não adiantava nada disso, a relação, ela atropelava, não tinha força capaz de superar isso, não tinha, não existia (VALLADARES, Henrique. Anexo 01)

Segundo Malu Gaspar (2020), foi nesse momento que os empreiteiros perceberam que Dilma tinha um poder relevante no governo.

Já no legislativo, os empreiteiros acionaram alguns parlamentares que faziam parte da Comissão de Minas e Energia, sem sucesso, na visão deles, por conta do posicionamento do governo federal. Assim como no executivo, novamente o centrão se destaca, pois, como

é possível ver nos depoimentos a seguir, alguns deputados do PSDB que faziam parte da comissão e tinham relacionamento com a Odebrecht foram acionados, como é o caso de Bruno Araújo e Duarte Nogueira, mencionados pelos lobbystas Claudio Melo Filho e José de Carvalho Filho. Todavia, segundo narrativa dos delatores, sem contrapartida específica e sem grande organização, ao contrário do que será visto com o centrão. Sobre os deputados do PSDB, os delatores contam o seguinte:

[Bruno Araújo é uma] relação que veio também a partir de Pacífico [João Antônio Pacífico Ferreira, da Odebrecht]. Mantinha com ele uma relação institucional, nunca me pediu doação, sempre foi através de Pacífico. Por ex., ele fazia parte da comissão de energia e tínhamos um interesse em Santo Antônio e Jirau, fomos a ele explicar determinadas posições que eram corretas coerentes, ele defendeu essas posições, sem exigir nenhuma contrapartida, posso afirmar com absoluta tranquilidade que na época de campanha a organização ajudava ele (CARVALHO FILHO, José. TC n° 00)

Em 2008, no desempenho de minhas funções na área de Relações Institucionais, solicitei, a pedido de Henrique Valladares, ao Deputado Duarte Nogueira, durante as discussões na Comissão de Minas e Energia da Câmara, que defendesse o processo licitatório das usinas do Rio Madeira. O deputado se prontificou a entender a questão e nos ajudar em nossos interesses. Desta forma, promovi uma reunião no gabinete do deputado no anexo 3, em que Henrique Valladares, presidente da Odebrecht Energia, fez uma longa apresentação sobre o tema, estando presente também o deputado Bruno Araújo, além de mim e José Filho. Nossos interesses referentes ao processo licitatório da UHE Jirau foram derrotados nos debates ocorridos na Comissão de Minas e Energia, pois, no entendimento do governo, contrário ao de Henrique Valladares, não teria ocorrido nenhum problema no processo licitatório da referida UHE. (MELO FILHO, Claudio. Anexo 4.7)

Já com Cunha há um acordo maior, envolvendo diversos deputados sob seu comando, com reunião em seu apartamento:

Minha primeira interação com o Deputado Eduardo Cunha foi por solicitação de Henrique Valladares, o DS energia, quando de sua vinda a Brasília para acompanhar uma audiência pública na comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, cujo tema era o processo licitatório das Usinas do Madeira, mais especificamente a UHE de Jirau. Imagino que esse evento deva ter ocorrido entre 2007 e 2008. Henrique Valladares, que tinha relação próxima com o parlamentar, já havia combinado com o Deputado Eduardo Cunha que o mesmo daria apoio a ele e à equipe dele na defesa dos interesses da área de energia nesta audiência pública. (MELO FILHO, Claudio)

‘...’ houve um episódio que foi uma reunião na comissão de energia ou de constituição e justiça e esse assunto Jirau foi tratado numa das comissões do congresso e foi bombardeado. O deputado Eduardo Cunha convocou a mim na manhã daquele dia que comparecesse bem cedo no apartamento institucional dele em Brasília e lá estavam pelo menos **uma dúzia de deputados**. Eu só me recordo de nome aquela Solange. Foi na comissão de fiscalização financeira e controle da câmara dos deputados esse evento no dia 10 de dezembro de 2008. Para tratar do assunto Jirau. Então o deputado marcou nessa mesma data um café da manhã bem cedo na casa dele onde estavam reunidos pelo menos 6 deputados além dele e de mim. Eu me recordo da Solange Almeida [PMDB] e dos dois Bornier, Nelson [Nelson Bornier - PMDB] e Felipe [Felipe Bornier – PHS]. Ele queria que eu capacitasse os deputados a fazerem perguntas durante essa reunião da comissão.

Perguntas que eu sabia que eles não tinham resposta, perguntas embaraçosas. Que eu faria se estivesse lá. Então eu fiz uma explanação, do que é o Madeira, de Furnas, Odebrecht, Investimento, contei tudo isso pra eles, eles se situaram no assunto. Eu disse, tem as fragilidades tal e tal, o local tá errado, além de estar errado alaga uma área muito maior, o outro alaga 4 ou 5 vezes mais que o original. Essa reunião foi para tratar da viabilidade e da ilegalidade do leilão de Jirau. Eu não estava lá [na comissão], eu nem podia, só quem podia participar eram os deputados e membros e suplentes. Pelas perguntas que eles fizeram, eles foram alunos aplicados. (VALLADARES, Henrique. Anexo 01. Grifos da autora)

O empreiteiro se referia à audiência pública nº 1764 realizada na Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, no dia 10/12/2008, cujo objeto foi “Debate sobre o fiel cumprimento das cláusulas constantes do edital referente ao aproveitamento de Jirau, no Estado de Rondônia”. Quem propôs a audiência foi o deputado Bruno Araújo (PSDB) através da Proposta de Fiscalização e Controle (PFC) 47/2008³⁹. Os deputados que argumentaram no sentido de que o leilão de Jirau seria ilegal foram: Bruno Araújo (PSDB); Duarte Nogueira (PSDB); João Magalhães (PMDB); Carlos Willian (PTC); Felipe Bornier (PHS); Solange Almeida (PMDB); Nelson Bornier (PMDB); José Carlos Aleluia (DEM). O relato do empreiteiro fazia sentido, portanto.

As agências convocadas para a audiência (ANA, ANEEL, IBAMA) responderam as questões feitas pelos deputados e o autor da PFC solicitou encaminhamento de relatórios do TCU trimestralmente para a comissão depois de solicitar providências e informações ao TCU durante a tramitação da PFC. Ou seja, os deputados contatados pela Odebrecht, com apoio da tropa montada por Cunha, também tentaram alterar o resultado em favor da empreiteira. Segundo Valladares, o acordo com Cunha e seus deputados envolvia também o pagamento de 50 milhões que teria sido dividido com a Andrade Gutierrez, que também fazia parte do consórcio. Esse caso virou o Inquérito 4460 no STF, que foi encaminhado, entretanto, para a Seção Judiciária do Distrito Federal em 29 de abril de 2019 pelo ministro Edson Fachin. Isso se deu porque os acusados não têm mais foro correspondente ao STF, já que não são mais parlamentares, tanto Cunha quanto Romero Jucá, que também era investigado no mesmo inquérito. No entanto, cabe dizer que Fachin negou o arquivamento do processo, que havia sido solicitado pelas defesas, por acreditar que ainda há coisas a serem apuradas e que há indícios contra Cunha, que apontariam para o pagamento de 50 milhões:

³⁹ Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=404244>>. Acesso em 27 set. 2021.

embora tenham sido apresentados pelo colaborador Henrique Valladares diversas planilhas e e-mail's do sistema 'Drousys'⁴⁰ contendo informações de pagamentos ao codinome 'CARANGUEJO', que supostamente identifica o ex-Deputado Federal Eduardo Cunha, todos relacionados ao 'Projeto Madeira', não houve perícia nos sistemas de contabilidade paralela da Odebrecht, 'Drousys' e 'MyWebdayB' em relação a esses pagamentos (STF, INQ 4460, DJE nº 91, divulgado em 02/05/2019)

Todos os esforços da empreiteira foram em vão e ela acabou desistindo da justiça, como já dissemos, para evitar conflitos com o governo. Segundo Gaspar (2020, p. 213), Dilma ameaçou cancelar a concorrência em Santo Antônio caso eles judicializassem a questão, colocando as estatais para investir sozinhas na usina. É preciso notar, contudo, que a briga tinha relação com Belo Monte também, que trataremos a seguir, pois Marcelo Odebrecht (presidente da empreiteira no momento do leilão) queria que a Suez enfrentasse problemas com as usinas do Rio Madeira para que ela desistisse do leilão de Belo Monte também, como mostra seu seguinte email: “Acho difícil retomarmos Jirau, mais [sic] temos que preservar nossa imagem, nos proteger/beneficiar e garantirmos que a Suez fique entalada para fugir de Belo Monte” (GASPAR, Malu. 2020, p. 213).

Os dois leilões foram realizados entre dezembro de 2007 e maio de 2008, os resultados estão na Tabela 5. Em Santo Antônio, a concorrência, permitida pela ação da ex-ministra Dilma Rousseff de quebrar o acordo de exclusividade, diminuiu os preços da energia em mais de R\$40/MWh (REGO, 2012, p. 102). Em Jirau, o resultado surpreendeu o mercado (REGO, 2012, p. 103) e até mesmo o TCU, que em seu Acórdão 131/2010 afirma que:

Conquanto o mercado tenha previsto que o Consórcio formado por Furnas e Odebrecht seria também o vencedor do leilão da UHE Jirau, inclusive reduzindo a tarifa oferecida no leilão de Santo Antônio 'apostando' na construção conjunta das duas UHEs, tal previsão não se concretizou '...' Não há como se negar que, por ter participado do EVTE [Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica] de Jirau, o Consórcio formado por Furnas e Odebrecht detinha informações privilegiadas que deveriam ter conduzido à determinação da mais adequada solução de engenharia, fato que, seguindo a lógica, deveria ter acarretado no menor lance. A maioria dos analistas atribui a vitória do Consórcio formado pela Construtora Camargo Corrêa à sua solução inovadora para o posicionamento do eixo da barragem, com consequente redução nos custos do investimento da ordem de R\$ 1 bilhão. No entanto, há que se questionar também se a tarifa-teto escolhida pelo Poder Concedente (R\$ 91/MWh) não poderia ter influenciado o lance do Consórcio Odebrecht/Furnas.

A principal redução no valor da energia em Jirau veio da concorrência promovida pela ex-ministra, já que o consórcio vencedor baixou em mais de R\$14/MWh o preço-teto

⁴⁰ Drousys e MyWebDay são os sistemas de contabilidade ilegal criados pela Odebrecht para realizar pagamentos em caixa 2.

estabelecido no leilão, que acabou sendo de R\$85/MWh após análise do TCU (REGO, 2012, p. 104). Um barateamento relevante, portanto.

Tabela 6 – Concorrentes e vencedores dos leilões do Rio Madeira

Usina Hidrelétrica	Consórcio	Empresas	Valor apresentado	Vencedor
Santo Antônio	Madeira Energia	Furnas Centrais Elétricas S/A* (39%); Fundo de Investimentos e Participações Amazônia Energia (FIP – formado pelos bancos Banif e Santander) (20%); Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. (17,6%); Construtora Norberto Odebrecht S.A. (1%); Andrade Gutierrez Participações S/A. (12,4%); Cemig Geração e Transmissão S/A (10%); ;	R\$78,90/MWh	X
	Energia Sustentável do Brasil	Suez Energy South América Participações Ltda. (51%); Eletrosul Centrais Elétricas S/A* (49%);	R\$98,05/MWh	
	Investimentos de Santo Antônio	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF* (49%); CPFL Energia S/A (25,05%); ENDESA Brasil S/A (25,05%); Camargo Correa Investimentos em Infraestrutura S/A (0,9%)	R\$94,00/MWh	
Jirau	Jirau Energia	Furnas Centrais Elétricas S/A* (39%); Fundo de Investimentos e Participações Amazônia Energia II, formado pelos bancos Banif e Santander (20%); Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. (17,6%); Construtora Norberto Odebrecht S/A (1%); Andrade Gutierrez Participações S/A (12,4%); Cemig Geração e Transmissão S/A (10%);	R\$85,02/MWh	
	Energia Sustentável do Brasil	Suez Energy South América Participações Ltda. (50,1%); Eletrosul Centrais Elétricas S/A* (20%); Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – Chesf* (20%); Camargo Corrêa Investimentos em Infraestrutura S/A (9,9%)	R\$71,40/MWh	X

Fonte: elaboração da autora com base em Rego (2012). *Empresas do grupo Eletrobras

Considerando as estratégias e categorias de análise elencadas no Capítulo 1, Dilma Rousseff atuou no caso do Rio Madeira para: (i) combater o privilégio da empreiteira de “criar a obra”, já que a Odebrecht não obteria vantagem em fazer isso; (ii) quebrar contrato de exclusividade com as fornecedoras de turbinas e com grupo Eletrobras; (iii) evitar esquemas em consórcios; (iv) evitar recursos e ganhos na justiça da empreiteira “dona do edital”⁴¹; (v) evitar privilégios de informações antecipadas; (vi) inativar a influência da circulação política dos empreiteiros e das nomeações do centrão.

Apesar de, neste caso, ser ainda ministra, ele endossa o caráter político republicano de Dilma Rousseff. Algo malvisto pelos empreiteiros, visto que atrapalharia seus interesses e feriria uma das principais características do setor, qual seja: a manutenção da concorrência

⁴¹ A expressão “dono do edital” pode servir como um resumo das estratégias anti concorrência utilizadas nas obras públicas. Marcelo Odebrecht resume a expressão: “A gente sempre dizia no mercado o seguinte: todo edital tem dono. Então o que se costuma dizer no negócio da construção é o seguinte: quando um edital sai na praça é porque teve alguma empresa com algum acesso maior a determinado cliente ou com influência maior, ele trabalhou o edital para o edital vir mais a contento dessa empresa, então existia, isso vai de 30 a 40 anos no setor de construção, que sempre você trabalha a priori, você trabalha junto ao mercado, você trabalha junto ao cliente, isso é uma coisa comum” (ODEBRECHT, Marcelo. Audiência na Ação Penal 506313017 em 04/09/2017).

imperfeita. Ademais, tal caráter dificultaria os esquemas com o centrão, pois os pagamentos acabam sendo em vão, ameaçando, assim, os combinados. Tudo isso já atrapalhou o apoio da empreiteira aos planos de Dilma (e de Lula) para as eleições de 2010. Emílio Odebrecht tentou demover a ideia de Lula de lançar Dilma como sua sucessora e, sem sucesso, tentou conversar com Lula para que não fosse Dilma a escolhida. Alguns relatos mostram isso, como de Palocci e Emílio:

O LULA era um deles! E eu tive oportunidade várias ve... “você está perdendo o seu... Você não está tendo noção... Você não conhece a sua Ministra” Ela não tem preparo! Tá se iludindo, ela não é uma Gerente! Ela é autocrática, ela é voluntariosa, ela tem outras qualidades até, mas são qualidades pra aquilo que nós tamos querendo de uma Primeira-Ministra, seja lá o que for... Não tem!” Mas, infelizmente, eu a... Tinha alguma coisa que até hoje eu não sei explicar o que é que existia entre os dois... Que não prevaleceu... Não germinou nada... Diferentemente de outras contribuições que eu dei a ele! (ODEBRECHT, Emílio. Oitiva em 25/04/2019)

Assim, ainda em 2010, com a vitória de Dilma Rousseff para a presidência, Emílio Odebrecht realiza uma reunião com Luiz Inácio Lula da Silva. No encontro, Emílio Odebrecht se demonstra muito preocupado com o desgaste que teve com a então Ministra Dilma Rousseff por causa de alguns projetos da Odebrecht na área de energia, especificamente envolvendo as usinas de Santo Antônio e de Jirau” (PALOCCI, Antonio. Anexo 4)

Este caso mostra como foi possível, por atuação da ex-ministra, mudar os esquemas persistentes e alterar o “dono” da obra que na verdade é pública.

UHE Belo Monte

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte é uma das maiores obras do PAC, a maior hidrelétrica nacional brasileira e a terceira maior do mundo. Está localizada no Rio Xingu, próximo à cidade de Altamira, no Pará. Seus primeiros projetos são do final dos anos 1970 e início dos 1980, durante a ditadura militar, quando, também, começaram os movimentos de resistência à implementação de usinas hidrelétricas no Rio Xingu. A crise econômica e as disputas em torno da usina levaram ao abandono do projeto nesse período (CAMPOS, 2016) e ele só foi retomado com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, capitaneado, sobretudo, por Dilma Rousseff, ministra dos governos Lula.

A usina começou a sair do papel em 2006, quando o governo realizou reunião interministerial para discutir o projeto. Dois grupos de ministras e ministros, os favoráveis e os contrários à usina, se juntaram em torno de Dilma Rousseff e Marina Silva, respectivamente. Foi o início do rompimento do PT com Marina Silva, visto que Lula tomou o lado de Rousseff nessa disputa (CAMPOS, 2016).

A Eletrobras – Centrais Elétricas Brasileiras S.A. -, estatal de capital aberto responsável por gerir a energia elétrica no país, realizou os estudos de viabilidade social e ambiental da usina e os apresentou em 2009. Contudo, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, só aprovou o relatório um ano depois (CAMPOS, 2016). Dessa forma, o leilão de concessão da operação de Belo Monte só foi realizado em 2010.

Voltando um pouco no tempo, em 2007, a Eletrobras havia se associado com as empreiteiras Andrade Gutierrez, Odebrecht e Camargo Corrêa para realizar esses estudos de viabilidade. Entretanto, tal associação fora feita sem licitação e com um acordo de restrição da divulgação do estudo, o que gerou uma ação do Ministério Público Federal (MPF) que levou o Tribunal Regional Federal de Brasília a cancelar o contrato⁴². A conclusão do MPF foi de que houve dispensa indevida de licitação no acordo com as empreiteiras, injustificável restrição à publicidade dos estudos e criação ilícita de vantagem competitiva entre as empresas privadas⁴³. O envolvimento dessas empreiteiras com Belo Monte já existe desde os anos 1970, quando elas teriam iniciado os contatos em formato de cartel para dividir a obra entre as três empresas e evitar a concorrência⁴⁴. Era o período em que elas faziam parte do clube das barragemas (Capítulo 1). O Governo Federal, sabendo deste envolvimento, determinou, em 2009, que as empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht se desmembrassem na concorrência para a UHE Belo Monte, ameaçando estimular a participação de concorrentes estrangeiros, o que as três empreiteiras temiam⁴⁵. Flávio David Barra, importante executivo da Andrade Gutierrez, declarou em audiência que entendia, mas não concordava com a decisão do governo:

Nós entendemos o ponto de vista do Governo, apesar de não concordarmos com a lógica, pela complexidade e pelo porte do projeto. Ia tomar as garantias de todas as empresas, enfim, era praticamente inviável uma só, mesmo sendo essas três as maiores do país à época, uma só assumir tamanho risco (BARRA, Flávio David, AIJE N° 1943-58.2014.6.00.0000)

No entanto, apesar de terem se separado formalmente, as empresas continuaram em contato e com a intenção de se subcontratarem para manter o acordo do cartel⁴⁶. Segundo

⁴² Informação obtida na entrevista com o procurador do Ministério Público do Pará, Fabio Pontes Jr. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/584432-belo-monte-o-simbolo-da-relacao-inescrupulosa-entre-o-governo-federal-e-as-empreiteiras-entrevista-especial-com-felicio-pontes-jr>> Acesso em 16 ago. 2019.

⁴³ Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/578423-tribunal-mantem-anulacao-de-acordo-da-eletrobras-com-empreiteiras-para-estudos-de-belo-monte>> Acesso em 16 ago. 2019.

⁴⁴ Informação obtida nos documentos do processo n. 08700006377/2016-62 do Cade

⁴⁵ Id.

⁴⁶ Id.

relato de representantes da Andrade Gutierrez para o CADE, a exigência de separação feita pelo Governo Federal teve um impacto profundo nas empresas, por três motivos: a obra era complexa, eles haviam se dedicado por anos aos estudos e já teriam gastado aproximadamente R\$75 milhões⁴⁷. Apesar do documento do CADE informar apenas que se tratava do Governo Federal, as declarações dos empresários sobre Belo Monte citam Dilma Rousseff como a responsável pela “quebra” do que era esperado para os estudos e o leilão da usina, o mesmo foi informado em entrevista com jornalista para essa pesquisa, Ou seja, as decisões principais do governo sobre Belo Monte eram tomadas pela ex-ministra Dilma Rousseff. Flávio Barra (AG) reforça a permanência do acordo entre as três grandes empreiteiras:

Nós tomamos as ações necessárias para a separação, mas sempre mantivemos um contato, considerando que o nosso acordo seria válido para após o leilão, ou seja, se um dos grupos que aquelas três empresas estivesse acomodaria, dentro do pacote de obras civis, as outras duas. Esse foi o acordo que nós mantivemos, face à impossibilidade de nos mantermos juntos por essa demanda do Governo (BARRA, Flávio David. Id.)

As empresas pretendiam então dar a aparência de normalidade e disputarem entre si no momento do leilão e depois efetuarem a subcontratação. Entretanto, as disputas com Dilma Rousseff se intensificaram em torno do custo da hidrelétrica, pois a ministra queria reduzir o custo total da obra para cerca de R\$20 bilhões e as empreiteiras argumentavam que não daria para construir com menos de R\$30 bilhões⁴⁸ (CAMPOS, 2016). O preço-teto, valor máximo que o participante pode apresentar no leilão, é o que determina o valor total da obra. Mesmo assim, a ex-ministra insistiu em reduzir o preço-teto para R\$83,00/MWh, o que foi considerado baixo em vista dos custos que os relatórios de viabilidade econômica e social iriam acarretar à obra (REGO, 2012). Considerando o novo preço-teto, as empreiteiras Odebrecht e Camargo Corrêa decidiram não participar do leilão (esvaziar licitação). Emílio junto de seu filho Marcelo Odebrecht decidiram “Depois de perceber o quadro todo e... Nós não vamos! Pronto! E não fomos!” (ODEBRECHT, Emílio. Colaboração em abril de 2019). Dalton Avancini, presidente da Camargo Correa, explica a questão do preço e do risco na saída das empreiteiras:

Então, o que o grupo de que inicialmente a Camargo participava com a Odebrecht, que desistiu, foi da concessão, porque, diante dos estudos que eles tinham que eram estudos extremamente aprofundados, estudos feitos durante vários anos, talvez décadas, nesse caso específico, mostravam que, com os valores de tarifa que estavam sendo colocados pelo Governo, o projeto não era viável para aquele

⁴⁷ Id.

⁴⁸ Informação confirmada em entrevista com jornalista para esta pesquisa

grupo, para as análises de custos que aquele grupo fez, para as análises de risco que aquele grupo fez.

Então, era uma decisão dessas empresas, e elas, por fim, decidiram que, com a tarifa que estava sendo estabelecida, não interessava para elas participarem. Foi por isso que elas declinaram de fazer a oferta para a concessão (AVANCINI, Dalton. CPI BNDES na Câmara dos Deputados)

Até a véspera do leilão, apenas um consórcio havia se candidatado, de forma que o governo teve que adiar em 2 dias o certame e reunir diversas empreiteiras menores para fazer um consórcio concorrente em conjunto com a Eletrobras, com a ajuda de Delfim Neto.

Os resultados do leilão podem ser vistos na Tabela 6.

Tabela 7 – Concorrentes e vencedores do leilão de Belo Monte

Consórcio	Empresas	Valor apresentado	Vencedor
Consórcio Norte Energia	CHESF (49,98%); Gaia Energia e Participações (10,02%); Queiroz Galvão* (10,02%); J. Malucelli Construtora (9,98%); Cetenco Engenharia (5%); Galvão Engenharia (3,75%); Mendes Junior Trading (3,75%); Serveng-Civilsan (3,75%); Contern Construções e Comércio (3,75%)	R\$77,97/MWh	X
Consórcio Belo Monte Energia	Furnas (24,5%); Eletrosul (24,5%); Andrade Gutierrez (12,75%); VALE (12,75%); Neoenergia (12,75%); Companhia Brasileira de Alumínio (12,75%)	R\$83,00/MWh	

Fonte: elaboração da autora com base em Rego (2012). *Queiroz Galvão se retirou do consórcio 2 semanas depois

A expectativa das três grandes empreiteiras era de que o consórcio do qual participava a Andrade Gutierrez (o Belo Monte Energia) ganhasse o leilão e elas pudessem dividir a obra em três partes iguais depois do certame, como haviam combinado desde o início. Com a vitória do consórcio Norte Energia, Emílio Odebrecht acusou Dilma Rousseff de fraudar a licitação com informações confidenciais dadas pela Eletrobras e Eletronorte ao consórcio Norte Energia, “o que caracterizou claro direcionamento do resultado do leilão por parte do governo, liderado pela então ministra Dilma Rousseff”⁴⁹. Flávio Barra (AG) denunciou a disputa também:

- Flávio Barra: ‘...’ eles venceram o leilão
- Juiz: Como?
- Flávio Barra: Disputa ilícita – não sei. Após essa vitória eles constataram que não teriam como sequer buscar os financiamentos e prestar as garantias para que o empreendimento fosse viabilizado. E começaram a percorrer aí as demais empresas com capacidade. E a AG foi chamada novamente para participar, na condição de construtor (BARRA, Flavio David. AIJE N° 1943-58.2014.6.00.0000)

⁴⁹ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/delatores-dizem-que-dilma-atuou-na-fraude-de-belo-monte.shtml>>. Acesso em 16 ago. 2019.

Apesar do consórcio Norte Energia ter vencido e ser um consórcio privado, o governo continuou no controle da usina, posto que as empresas estatais CHESF, Eletrobrás e Eletronorte tinham a maior porcentagem acionária no consórcio. A Norte Energia realizou então uma concorrência privada para contratar a obra pelo modelo Engineering, Procurement and Construction (EPC), uma modalidade na qual a concessionária de energia contrata o projeto, a gestão e a construção de toda a obra com empresas especializadas. Segundo depoimento da Andrade Gutierrez ao Cade, a Norte Energia teria escolhido o modelo EPC por ele diminuir as obrigações da concessionária em relação às obras, já que a contratada passa a ser responsável pelo fornecimento de materiais, mão de obra, gerenciamento, acompanhamento e construção da obra⁵⁰.

Neste momento, a intenção de Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Odebrecht, segundo depoimento da Andrade Gutierrez, era ainda dividir a obra de forma igual entre as três. No entanto, durante a negociação do contrato privado entre o Governo Federal e a Norte Energia decidiu-se incorporar as empreiteiras menores, de forma que as três grandes ficaram apenas com 50% da obra, como mostra a Figura 4. O “Contrato de Empreitada das Obras Civis da Usina Hidrelétrica Belo Monte” foi celebrado e a ordem de serviço principal emitida em 11 de julho de 2011.

⁵⁰ Informação obtida nos documentos do processo n. 08700006377/2016-62 do Cade

Figura 5 – Divisão do consórcio construtor por EPC entre as empresas

3.2. As Partes atuarão conjuntamente, sem que haja distinção entre ações e responsabilidades individuais, participando na execução das OBRAS CIVIS, inclusive no recebimento de receitas e partilhas de resultados ou pagamentos por serviço realizado e ainda, nas despesas operacionais, aportes de valores e recursos, e nas garantias exigidas pelo CONTRATO e por este ACORDO, conforme a proporção abaixo definida:

a) ANDRADE GUTIERREZ	18%	(Dezoito por cento)
b) CAMARGO CORRÊA	16%	(Dezesseis por cento)
c) ODEBRECHT	16%	(Dezesseis por cento)
d) OAS	11,5%	(Onze e meio por cento)
e) QUEIROZ GALVÃO	11,5%	(Onze e meio por cento)
f) CONTERN	10%	(Dez por cento)
g) GALVÃO	10%	(Dez por cento)
h) SERVENG	3%	(Três por cento)
i) CETENCO	2%	(Dois por cento)
j) J. MALUCELLI	2%	(Dois por cento)

Fonte: Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Histórico da Conduta. Acordo de Leniência 07/2016.

Novamente Dilma Rousseff atuou para: (i) combater o privilégio da empreiteira de “criar a obra”, visto que as empreiteiras que estavam há anos se preparando para isso não venceram o leilão (Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa); (ii) reduzir o custo da obra, apostando na concorrência entre as empreiteiras; (iii) evitar o esvaziamento da licitação; (iv) evitar acordos de subcontratação das concorrentes estabelecidos pelas empreiteiras há décadas. Segundo jornalista entrevistado para essa pesquisa, o objetivo da ex-presidenta era diminuir o preço da obra e os lucros das empreiteiras com Belo Monte. Esse episódio mostra, entretanto, um limite na atuação da ex-presidenta, pois, mesmo diante de uma dificuldade técnica muito grande, ela aposta em pequenas empreiteiras (e estatais) para forçar a concorrência e, posteriormente, acaba tendo que voltar atrás e chamar as grandes empreiteiras de volta para realizar as obras, dado que eram as únicas com capacidade técnica para isso. Esse retorno, todavia, já se dá em outra situação, uma vez que o governo conseguiu reduzir o custo da energia e as empreiteiras acabaram ficando com a obra e não com a concessão. O caso mostra também como há limites para a atuação do Estado no braço de ferro com as empreiteiras. O governo teve de recorrer a um mercado muito limitado, construído historicamente em forma de monopólios e oligopólios – que atua como *racket* –,

e contar com empresas menores para tentar controlar as grandes. Ainda assim, o governo evitou convidar ou incentivar a entrada de grupos estrangeiros, como acabou acontecendo nas usinas do Rio Madeira.

Um dos ex-ministros entrevistados para esta pesquisa informou que Dilma propôs bancar essa disputa de Belo Monte com as empreiteiras para o ex-presidente Lula e ele topou. A ideia de Rousseff era usar mecanismos de regulação que podem servir para aumentar a concorrência e melhorar as contratações.

No caso de Belo Monte, a intenção principal era garantir a concorrência fazendo as grandes empreiteiras concorrerem entre si e, segundo o ex-ministro entrevistado, há mecanismos que são possíveis de serem utilizados sem precisar das empreiteiras estrangeiras ou mesmo em associação com elas, como no caso dos estaleiros (Capítulo 4) e da energia eólica, para incorporar tecnologia, porque a lógica do governo era sempre alavancar a indústria nacional e há várias formas de fazer isso sem simplesmente entregar para as estrangeiras.

O ex-ministro conta que ele mesmo foi a outros países apresentar o PAC, pois a intenção era nem proibir a entrada de estrangeiras nem abrir totalmente o setor, como teria acontecido como consequência da Operação Lava Jato depois, segundo ele.

Do ponto de vista das nomeações, o leilão de Belo Monte foi realizado em 20 de abril de 2010. Este sim em um momento em que Lobão havia saído do ministério para garantir a vaga no senado para seu filho e depois retornar. O ministro interino era Márcio Zimmermann, funcionário de carreira da Eletrobras Eletrosul, o qual era bem-quisto tanto pelo PMDB do senado quanto por Dilma Rousseff⁵¹. Segundo depoimento de Delcídio do Amaral, quem atuou diretamente para evitar a licitação deserta⁵² foi Valter Cardeal e Erenice Guerra, ambos próximos da ex-presidenta Rousseff: “QUE houve articulação do Governo Federal, no sentido de não permitir que o leilão ficasse deserto, principalmente a partir da atuação de VALTER CARDEAL, mas também com o envolvimento de ERENICE GUERRA” (AMARAL, Delcídio. TC n° 08). Esta informação foi confirmada pela denúncia do MP⁵³.

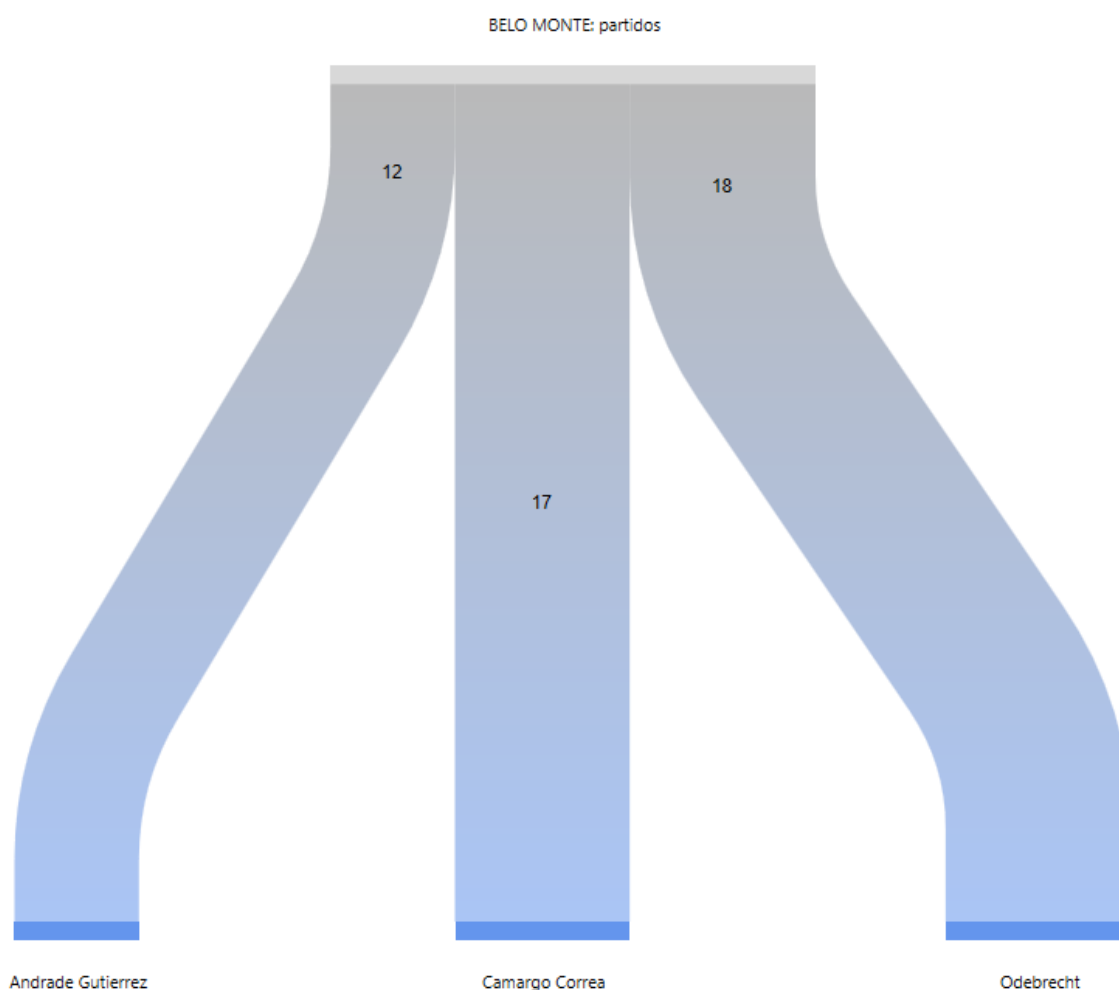
⁵¹ Cf.: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u92826.shtml>>. Acesso em 01 out. 2021.

⁵² Licitação deserta é aquela em que não aparece nenhum interessado, seja porque as condições do certame são realmente ruins ou porque as empresas esvaziam (Esquemas: esvaziar licitação) para pressionar o poder público a mudar as condições e atender suas reivindicações.

⁵³ Distribuição por dependência aos Autos n° 5014724-57.2019.4.04.7000 (Inquérito Belo Monte declinado STF), n° 5026548-52.2015.4.04.7000 (Inquérito Policial Belo Monte) n° 5007118-80.2016.4.04.7000 (IPL Setor de Operações Estruturadas).

A denúncia aponta ainda que, após a contratação do consórcio construtor, houve pedido de propina às três grandes empreiteiras participantes (Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Odebrecht) no valor de 1% do total da obra⁵⁴ - parte sem contrapartida e parte para aprovar aditivos da obra que acabaram sendo aceitos. Os solicitantes da propina seriam Edison Lobão (PMDB) e Antonio Palocci (PT). Contudo, por falta de provas e de depoimentos que narrem os pagamentos, apenas Edison Lobão fora denunciado pelo MP. Na figura a seguir é possível visualizar as menções a pedidos de pagamentos (propina ou doação de campanha) vinculados a Belo Monte nos depoimentos por empresa:

Figura 6 – Menções a pagamentos a partidos vinculados a Belo Monte



Fonte: elaboração da autora no ATLAS.ti com base nos depoimentos consultados

⁵⁴ Como será visto no Capítulo 4, era comum a solicitação, por parte de agentes públicos, de 1% do valor da obra para as grandes empreiteiras que ganhassem a obra, sem vinculação a uma contrapartida específica, mas como reconhecimento ou recompensa por ganhar a obra.

Na denúncia, constam algumas provas de pagamentos vinculados a Belo Monte destinado a Lobão e alguns de seus familiares. Nos depoimentos, é possível perceber certa indignação e atraso ou recusa de pagamento por parte dos empreiteiros, já que o leilão não foi como esperavam. Luiz Carlos Martins, da Camargo Correa, conta dos atrasos e “inadimplência” das empreiteiras:

Quem fazia pressão – segundo a informação que falavam para a gente nas reuniões de conselho – era o Flávio Barra [Andrade Gutierrez], dizendo que o Ministro [Edison Lobão] não estava muito satisfeito porque não estava recebendo porque algumas empresas não estavam pagando a ele (MARTINS, Luiz Carlos. Audiência no TRF)

O vice-presidente da Odebrecht Energia, Henrique Valladares teria recebido, segundo a denúncia do MP, uma visita de Lobão enquanto estava internado se recuperando no hospital para cobrá-lo dos pagamentos referentes a Belo Monte que não estavam vindo. Segundo os depoimentos e a denúncia, os pagamentos foram realizados posteriormente ao PMDB por parte das três empreiteiras.

Considerando as estratégias e categorias de análise elencadas no Capítulo 1, Dilma Rousseff atuou no caso de Belo Monte para: (i) combater o privilégio das empreiteiras de “criar a obra”; (ii) evitar licitação deserta; (iii) evitar sobrepreço; (iv) evitar cartel; (v) diminuir – por um período – a influência da circulação política dos empreiteiros e das nomeações do centrão; (vi) evitar esquemas de subcontratação. Como discutimos, entretanto, nesse caso algumas ações tiveram mais o caráter de ensaio, visto que eram necessárias as grandes empreiteiras para executar a obra e os esquemas com aditivos parecem não ter sido evitados, segundo a denúncia do MP. Vale ressaltar, também, que Rousseff estava, no momento do leilão, afastada para disputar as eleições de 2010 e, nas negociações anteriores, era ministra. Os acordos entre PMDB e as grandes empreiteiras foram efetivados quando Rousseff já era presidenta. Tudo isso pode ter contribuído para as ações limitadas da ex-presidenta ou até mesmo um desconhecimento de sua parte sobre o que aconteceu após o leilão e a contratação do consórcio construtor. Porém, no que diz respeito ao leilão e à disputa de preços em torno do leilão, há indícios de atuação de Rousseff no sentido de garantir concorrência e reduzir o valor da obra.

Considerações finais do capítulo

Nos dois casos analisados neste capítulo, é possível perceber a quebra dos esquemas e o desvio operado por Dilma Rousseff e burocratas próximos para passar ao largo das nomeações da coalizão e das forças políticas e burocráticas mobilizadas pelos empreiteiros para fazer valer as estratégias anti concorrência. Nos dois casos, a ex-ministra queria estimular a concorrência para reduzir o preço e seguir em frente com seus projetos desenvolvimentistas ligados ao PAC. As implicações para os negócios do centrão também aparecem nos dois casos, pois não conseguem efetivar sua influência em favor das empreiteiras.

Já as implicações para o apoio (ou não) das empreiteiras a Rousseff são mais visíveis na relação da Odebrecht com os acontecimentos envolvendo as hidrelétricas do Rio Madeira – o que fica bastante explícito na oposição da Odebrecht em relação à escolha de Dilma Rousseff para ser a candidata à presidência em 2010 -, embora as declarações dos empreiteiros sobre Belo Monte também sejam contra o governo, mas menos direcionadas à Rousseff e sua candidatura.

Os achados estão resumidos no quadro a seguir.

Quadro 1 – Resumo dos casos do Capítulo 2

<i>Caso</i>	<i>Esquemas frustrados</i>	<i>Circulação burocrática e política</i>	<i>Nomeações</i>
<i>Jirau e Santo Antônio</i>	Criar a obra; exclusividade com fornecedores; consórcios; recursos; informações antecipadas.	Realizada pelas empreiteiras no executivo e no legislativo, sem sucesso.	Inativadas através de atuação de funcionários de carreira.
<i>Belo Monte</i>	Criar a obra; subcontratação; esvaziar licitação; cartel; preços.	Realizada pelas empreiteiras no executivo, com relativo sucesso	Desviada através de ministérios do governo e atuação de funcionários de carreira

Capítulo 3 – O ensaio republicano de Rousseff no Ministério dos Transportes

“Se o RDC é tão republicano, por que a presidente não o incluiu em seu plano de governo? E por que não validá-lo para todas as obras, além da Copa? Silêncio.”
(Fernando de Barros e Silva, Folha de São Paulo, 18 de junho de 2011)

Apresentação do capítulo

Ao contrário do que disse Fernando de Barros e Silva, o RDC seria expandido para outras obras e teria um sentido republicano no contexto em que foi aplicado no Ministério dos Transportes, como buscamos argumentar neste capítulo.

Em 2011, Dilma Rousseff editou a Medida Provisória (MPV) 527 que, dentre outras coisas, colocava em prática um novo regime de contratação de obras públicas, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Seu objetivo era acelerar as licitações para as obras dos grandes eventos a serem realizados, principalmente a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. A medida, entretanto, visava ampliar a eficiência e a competitividade entre os licitantes, melhorando a relação custo-benefício para o poder público (GASPARINI, 2012). Para isso, utilizava instrumentos mais republicanos e até mais avançados do que os que vinham sendo implementados até então pela conhecida Lei 8.666 de 1993 - a lei das licitações. Os princípios de economicidade e eficiência, presentes das licitações públicas mundo afora, ainda não estavam na lei brasileira (FIUZA, 2012). Aos poucos, o RDC foi sendo usado, por iniciativa da presidência, não apenas para as obras dos grandes eventos, mas para praticamente todas as obras públicas, como as do PAC, as ligadas à saúde, educação, lazer etc.

O ponto mais importante e polêmico do novo modelo é a *contratação integrada*. Nela, a empresa vencedora da licitação é responsável por fazer o projeto básico, o projeto executivo, a montagem, a pré-operação e todas as demais atividades necessárias para entregar a obra pronta, de forma que o pedido de aditivos contratuais fica vedado – a não ser em casos excepcionais de recomposição de equilíbrio econômico-financeiro ou necessidades de alteração no projeto por parte da Administração Pública. Os aditivos são, historicamente, uma das formas de tornar uma obra pública mais rentável para a empreiteira e para a burocracia estatal interessada em arrecadar fundos (doação de campanha ou propina), como

tratamos no Capítulo 1. Eles consistem em pedidos, no decorrer da obra, para alterar ou complementar o que foi acordado inicialmente, por problemas ou dificuldades em relação ao projeto inicial, os quais, normalmente, na lei anterior, são feitos por outra empresa e não por aquela licitada para a execução da obra. Os aditivos podem ser pedidos para aumento de tempo ou de valor na obra e são uma manobra essencial do “bom empreiteiro”, segundo o entrevistado de Ferraz Filho:

bom empreiteiro é aquele que a transforma [a obra] num bom negócio. Porque contrato de obra, qualquer um tem. Fazer desse contrato um bom negócio, esse é o bom empreiteiro. Porque não tem nenhum contrato que termine como começou. Não tem um (FERRAZ FILHO apud CAMPOS, 2017, p. 400)

Além disso, como tratamos no Capítulo 1, os aditivos vinham sendo a forma mais utilizada para aumentar os ganhos nas obras, tanto por parte dos empreiteiros quanto por parte dos burocratas.

Com a análise da aplicação desta medida do governo Rousseff no Ministério dos Transportes, não se pretende cair na cilada do “idealismo constitucional” (Cf. BRANDÃO, 2005), ou seja, acreditar que uma mudança na lei possa mudar totalmente comportamentos na relação Estado e sociedade, ainda mais porque o RDC exige que o burocrata se empenhe em fazer um bom anteprojeto para que a obra seja de fato mais barata e rápida e não esteja envolvido em esquemas de corrupção. No entanto, como mostraremos neste capítulo, a nova legislação foi uma ferramenta que, aliada às nomeações, permitiu que Rousseff mudasse as velhas práticas na contratação de obras públicas em vários casos no Ministério dos Transportes, mas principalmente no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Outras aplicações importantes, mas menos expressivas aconteceram na VALEC e na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero). Nos três casos, a burocracia estava comprometida com a mudança, pois sofria com obras atrasadas e com investigações de corrupção. O caso principal que analisamos aqui é o DNIT que também fez parte do que a imprensa chamou de faxina ética⁵⁵. A VALEC e Infraero são abordadas apenas como casos complementares e que precisariam de mais investigação e de um escopo temporal maior que o desta pesquisa para entender o impacto das mudanças nas nomeações e da aplicação do RDC.

Este capítulo está organizado da seguinte forma. Primeiro, contextualizamos o Ministério dos Transportes, suas nomeações e sua importância para o apoio da coalizão

⁵⁵ Ver, por exemplo: <<https://oglobo.globo.com/brasil/general-deixa-dnit-diretor-executivo-assume-interinamente-14008266>>. Acesso em: 17 set. 2020.

governista no congresso, em seguida, explicamos o que muda com uma licitação feita em RDC em relação a uma feita pela Lei de Licitações (Nº 8666/1993). A seguir, apresentamos os interesses em torno do RDC em sua tramitação no congresso, em audiências públicas e no jornal. Logo após, analisamos os resultados do uso do RDC no Ministério dos Transportes, principalmente no DNIT. Por fim, concluímos ligando os casos aqui analisados ao sentido mais amplo do ensaio republicano.

Ministério dos Transportes e suas nomeações

O Ministério dos Transportes já teve diversos nomes e atribuições dentro do presidencialismo brasileiro. Na República de 1946, era o Ministério da Viação e Obras Públicas, ao qual o DNER era vinculado, sob comando do PSD de então. Durante a ditadura militar, passou a ser Ministério dos Transportes. Com a redemocratização, ficou como Ministério da Infraestrutura por um curto período e se manteve como Ministério dos Transportes entre 1992 e 2018.

Por ser responsável por obras de infraestrutura e ter sob seu comando algumas autarquias e empresas públicas (Tabela 8), é a pasta do executivo federal com maior orçamento para investir, uma das mais relevantes em termos orçamentários a nível federal, o que a torna, na classificação de Batista e Lopez (2021), mais suscetível a interferências políticas e menos técnica. Como pode ser visto na tabela abaixo, VALEC, Infraero e DNIT são as três empresas ou autarquias do ministério que não têm apenas a função de regular ou planejar, mas que também executam as políticas públicas e contratam obras.

Tabela 8 – Empresas públicas e autarquias subordinadas ao Ministério dos Transportes

Nome	Tipo	Função
Empresa de Planejamento e Logística (EPL)	Empresa pública	Subsidiar o planejamento de transporte, logística e infraestrutura com estudos
Infraero	Empresa pública	Administrar aeroportos (incluindo obras)
VALEC	Empresa pública	Planejar, construir, operar e explorar ferrovias
Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC)	Autarquia	Regular e supervisionar a atividade de aviação civil

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Autarquia	Regular atividades de exploração da infraestrutura ferroviária e rodoviária federal e atividade de prestação de serviços de transporte terrestre
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	Autarquia	Regular o transporte aquaviário e desenvolver estudos para seu desenvolvimento.
Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)	Autarquia	Gerir e executar obras das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres.

Fonte: Elaboração da autora com informações do Ministério da Infraestrutura⁵⁶.

Desde os governos FHC, o ministério tem sido comandado pelos partidos do centrão, especialmente pelo PL (anteriormente PR) a partir dos governos petistas, como pode ser visto na Tabela a seguir.

Tabela 9 – Ministros dos Transportes efetivos (1995-2016)

Nome	Partido	Período	Governo
Odacir Klein	PMDB	01/1995-08/1996	FHC I
Eliseu Padilha	PMDB	05/1997-11/2001	FHC I e II
João Henrique de Almeida Souza	PMDB	04/2002-01/2003	FHC II
Anderson Adauto Pereira	PL	01/2003-08/2004	Lula I
Alfredo Nascimento	PL	08/2004-03/2006	Lula I
Paulo Sérgio Passos	PL	04/2006-03/2007	Lula I e II
Alfredo Nascimento	PL	03/2007-03/2010	Lula II
Paulo Sérgio Passos	PL	04/2010-01/2011	Lula II
Alfredo Nascimento	PL	01/2011-06/2011	Dilma I
Paulo Sérgio Passos	PL	06/2011-04/2013	Dilma I
César Borges	PL	04/2013-06/2014	Dilma I
Paulo Sérgio Passos	PL	06/2014-01/2015	Dilma I
Antonio Carlos Rodrigues	PL	01/2015-05/2016	Dilma II

Fonte: elaboração da autora com base em FGV CPDOC⁵⁷ e Ministério da Infraestrutura⁵⁸.

⁵⁶ Disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/conteudo/apelido-editoria-c-texto-3>>. Acesso em 14 mar. 2022.

⁵⁷ Disponível em: <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>>. Acesso em 07 mai. 2022.

⁵⁸ Disponível em: <<https://antigo.infraestrutura.gov.br/acervo/galeria-de-ministros.html>>. Acesso em 07 mai. 2022.

Há um depoimento de José de Carvalho Filho, lobbysta da Odebrecht, que indica que, ao menos desde o governo FHC, há negócios com obras na pasta:

Quando eu cheguei aqui [Em Brasília], fiquei vinculado a obras rodoviárias, mantinha com o então ministro Eliseu Padilha reuniões sobre infraestrutura rodoviária, ferroviária também. Tratava de temas ligados ao transporte, no caso a CBTU e o caso também da BR 101, as vezes tinha reunião com ele [e] com João Pacífico⁵⁹, e duas obras migraram da Petrobras para o Ministério dos Transportes, nós participamos dos dois certames, Lageado e Tocantins, o primeiro evento desses valores, final do ano 2000 ligado a Lageado, recebi uma demanda ligada ao DS João Pacífico, não tratei de nenhum aspecto técnico com Eliseu Padilha. Me pediram para passar 2 milhões ao senhor Edgard e isso ocorreu logo depois da assinatura do contrato. Eu posso lhe afirmar diretamente que [o pagamento] ocorreu logo depois [do certame]. (CARVALHO FILHO, José. TC nº 4)

Como bem lembra Singer (2018) citando FHC, o ex-presidente tucano nomeou Eliseu Padilha para a pasta por chantagem, quando o PMDB da câmara negociou a aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) em troca da nomeação. Desta forma, é possível levantar a hipótese de que Odacir Klein, ministro antes de Padilha e também filiado ao PMDB, talvez não fosse uma nomeação política que garantisse apoio na câmara como foi Padilha para o PMDB. Isso reforça novamente como as categorias de nomeação política ou técnica devem ser nuançadas para se entender o movimento efetivo da política brasileira.

Já durante os governos do PT, Valdemar da Costa Neto, conhecido como o cacique do PR (atualmente PL), parece ter tido influência na escolha de Alfredo Nascimento. Por essa influência do PR na pasta, Ricardo Pessoa, da UTC, declara que mantinha pagamentos ao partido através de Valdemar da Costa Neto:

WALDEMAR DA COSTA NETO - "dono do PR" - recebeu R\$ 200 mil reais por fora e em 2010, R\$ 300 mil reais em doações oficiais. O pedido de dinheiro em espécie foi escolha de WALDEMAR COSTA NETO. A finalidade, manter a porta aberta no PR. Além disso, dominava o Ministério do Transporte, segmento o qual com a compra da Constran, passou a interessar a RICARDO PESSOA. Nunca houve uma contraprestação concreta, mas era uma pessoa estratégica na construção da linha de poder em razão da ascendência que tinha dentro do PR. Quando saiu o Ministro ALFREDO VASCONCELOS [ALFREDO NASCIMENTO] e entrou CESAR BORGES, WALDEMAR DA COSTA NETO perdeu o poder. No entanto, até então, sua palavra tinha grande relevância no Ministério dos Transportes (PESSOA, Ricardo. Anexo 10)

Paulo Sérgio Passos, apesar de ser filiado ao PL, era um funcionário técnico e de carreira no ministério, representante do setor das ferrovias lá dentro. Ele ocupava a função de ministro nas saídas que Alfredo Nascimento fazia para disputar cargos no congresso nacional ou no governo do estado do Amazonas. Em 2011, no entanto, Dilma Rousseff coloca Paulo Sérgio Passos no Ministério dos Transportes com a função de substituir

⁵⁹ João Pacífico também é da Odebrecht.

definitivamente Alfredo Nascimento que fora afetado por denúncias de corrupção, especialmente as que ocorreram no DNIT, que trataremos adiante. Quando Rousseff devolve a pasta diretamente ao partido, em 2013, nomeando César Borges, afirma que o novo ministro não terá o direito de mexer na estrutura já montada dentro do ministério⁶⁰.

Esta nova estrutura envolvia principalmente o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que fora criado em 2001 em um contexto de reestruturação do sistema de transportes que extinguiu o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). O DNIT é responsável por implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação (ALVES; SANTAREM; ANDRADE, 2020).

Por ser gestor e executor das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, vias de transbordo, responsável por instalações portuárias e lacustres, o DNIT é o órgão federal que mais contrata obras e foi um dos principais executores do PAC (Idem). O órgão também foi um dos focos da “faxina ética” de Dilma Rousseff, dado que enfrentava denúncias de corrupção cujo pivô era Luiz Antonio Pagot, diretor do DNIT desde 2007 por indicação de Blairo Maggi, então deputado pelo PR (hoje PL)⁶¹, ao presidente da época, Lula (PT). As denúncias apontavam que havia pagamento de propina para o PR em troca de contratos de obras⁶². Nos depoimentos de Benedicto Junior, presidente da Odebrecht Infraestrutura, constam pagamentos de propina ao PR em 2006 relativos à obra da BR 101 licitada pelo DNIT. A obra fora objeto de cartel das grandes empreiteiras, que dividia os lotes entre elas em acordos pré-combinados. A denúncia foi encaminhada ao STF que abriu o inquérito 4443 para apurar os pagamentos a Alfredo Nascimento entre sua passagem no Ministério dos Transportes e no Senado Federal. Por troca de foro, o STF encaminhou o processo à justiça do Distrito Federal em 25 de julho de 2019. Antes disso, havia negado o arquivamento do processo e o Ministro Marco Aurélio, em seu relatório, concorda com a consistência da investigação sustentada pela PGR, que identificou os pagamentos e a divisão dos lotes da obra (STF. SEGUNDO AG. REG. NO INQUÉRITO 4.443 DISTRITO FEDERAL, 2019).

No presidencialismo multipartidário brasileiro, a nomeação de indicados de partidos em burocracias do Estado faz parte da formação da coalizão de governo (BERSCH; PRAÇA;

⁶⁰ Cf: <<http://oglobo.globo.com/pais/cesar-borges-toma-posse-no-transportes-sergio-passos-indicado-para-antt-8014109>>. Acesso em 05 out. 2021.

⁶¹ Homem-bomba do Dnit tem fama de "trator". Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de julho de 2011. Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1707201107.htm>>. Acesso em 03 jul. 2020.

⁶² MARQUES, Luciana. Dilma afasta cúpula do Ministério dos Transportes envolvida em esquema de propina. Veja, São Paulo, 2 de julho de 2011. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/dilma-afasta-cupula-do-ministerio-dos-transportes-envolvida-em-esquema-de-propina/>>. Acesso em 03 jul.2020.

TAYLOR, 2017; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012; LOPEZ; PRAÇA, 2012). Dessa forma, Luiz Antonio Pagot ocuparia o cargo do DNIT em troca de apoio no congresso e, devido a denúncias de corrupção recebidas no órgão, Dilma Rousseff o tirou do cargo e, da mesma forma, trocou diversos outros cargos da diretoria do órgão. Este caso foi bastante divulgado à época e destacado pela imprensa, uma vez que indicaria um caminho clássico de nomeação segundo a narrativa da imprensa: uma nomeação política de um partido fisiológico em troca de apoio no congresso que resulta em corrupção no órgão onde este indicado ocupa o cargo (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012). Apesar de Praça, Freitas e Hoepers mostrarem que nem sempre as nomeações seguem essa lógica, no caso do DNIT ela seguiu. O órgão que mais contrata obras do Governo Federal e um dos principais executores do PAC (ALVES; ANDRADE; SANTAREM, 2020) foi dado ao PR⁶³ em troca de apoio parlamentar.

Além disso, o DNIT era conhecido, segundo Sergio Machado (Transpetro) e Paulo Roberto Costa (Petrobras), por ter práticas mais corruptas e mais caras do que a Petrobras. Isso se dava porque essa propina costuma ser, segundo o próprio Machado em audiência no TSE, de 3% em contratos com o governo federal, próximo de 10% no governo estadual e em prefeituras menores chega a 40%:

QUE a PETROBRAS é a “madame mais honesta dos cabarés do Brasil”, significando essa metáfora que era um organismo estatal bastante regulamentado e disciplinado; QUE pode citar, como organismos estatais com práticas menos ortodoxas que a PETROBRAS o DNIT, as companhias DOCAS, bancos oficiais tais como o Banco do Nordeste, FUNASA e FNDE e DNOCS; (MACHADO, José Sergio. TC n° 10)

Que acredita que o esquema de cartelização e sobrepreço junto aos contratos para fins políticos ainda existe, tendo inclusive tomado conhecimento por meio da imprensa que no tocante aos contratos do DNIT o sobrepreço seria de 8% (oito por cento) (COSTA, Paulo Roberto. TC n° 30)

Em 2011, Dilma Rousseff troca o diretor e a diretoria do DNIT e coloca no comando da pasta um general vindo da Diretoria de Obras de Cooperação do Exército, Jorge Ernesto Pinto Fraxe, juntamente com Tarcísio Gomes de Freitas, que começou sua carreira no exército e depois foi auditor da Controladoria Geral da União (CGU), este nomeado diretor

⁶³ DOMINGOS, João; MORAES, Marcelo. Lula entrega DNIT ao PR para recompensar fidelidade da legenda. Estado de São Paulo, São Paulo, 07 de outubro de 2007. Nacional, p. A8. oder. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/331328/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em 03 jul. 2020.

executivo. Os dois chegaram na pasta com a função de fazer uma faxina ética, ampliar a concorrência nas licitações e até melhorar a autoestima dos funcionários⁶⁴.

Por ocasião da troca na pasta, o PR chegou a declarar que estava fora da base do governo na Câmara dos Deputados e depois voltou atrás (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012). Com isso, a presidenta mexe em sua base de apoio no congresso, tirando poder de um partido do centrão que foi fundamental para sua queda posteriormente (NOBRE, 2020), mas também dá mais um passo no seu ensaio republicano no que diz respeito às obras públicas, como veremos adiante.

Ao mesmo tempo, mudanças foram feitas na VALEC, que é uma empresa pública, vinculada até 2018 ao Ministério dos Transportes. A empresa é responsável por construir, administrar e fiscalizar ferrovias no país. O presidente da VALEC entre 2003 e 2011 foi José Francisco das Neves, do PR (atualmente PL) desde 2001. Neves foi condenado⁶⁵ a 10 anos de prisão por superfaturar contratos da Ferrovia Norte-Sul com a Camargo Correa durante sua presidência na estatal. Em outra denúncia, as fraudes na obra envolviam também a Andrade Gutierrez⁶⁶ e, como veremos adiante, a Odebrecht. Diante de denúncias que foram paralelas às do DNIT, em 2011, Dilma Rousseff trocou a presidência e 3 diretores da VALEC, incluindo o diretor de engenharia. Os novos nomes tinham perfil técnico e carreira consolidada na área⁶⁷.

No âmbito da Operação Lava Jato, depoimentos de executivos da Odebrecht mencionavam a ligação entre os contratos na VALEC e parlamentares. Por envolver pessoas com foro especial, a denúncia foi feita pela PGR e transformada no inquérito 4456 no STF. Em resumo, o conteúdo da denúncia é o seguinte:

Segundo o Ministério Público, os colaboradores relatam a ocorrência de ajuste de mercado⁶⁸ com o objetivo de assegurar ao Grupo Odebrecht a execução da obra atinente à Ferrovia NorteSul, conduzida pela empresa pública VALEC. Informam, ademais, o pagamento de propina a agentes públicos nos anos de 2008 e 2009, por

⁶⁴ SASSINE, Vinicius. A tropa do quepe no Dnit. Correio Braziliense. Brasília, 19 de setembro de 2011. Política, p. 5. Disponível em:

<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/51835/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em 03 jul. 2020.

⁶⁵ Cf.: <<http://g1.globo.com/goias/noticia/2017/02/ex-presidente-da-valec-juquinha-das-neves-e-condenado-10-anos.html>>. Acesso em 06 out. 2021.

⁶⁶ Cf.: <<https://g1.globo.com/go/goias/noticia/mpf-denuncia-ex-presidente-da-valec-e-dois-ex-diretores-por-fraudes-e-corrupcao.ghtml>>. Acesso em 06 out. 2021.

⁶⁷ Cf.: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2011/10/20/valec-recompoe-diretoria-desfalcada-apos-denuncias-de-corrupcao.ghtml>>. Acesso em 06 out. 2021.

⁶⁸ “Ajuste de mercado” é como os empreiteiros e agentes públicos se referem, algumas vezes, à combinação de preços em cartel para um ou alguns certames, dividindo entre eles obras ou lotes de obras públicas, de forma que os outros fazem a cobertura, ofertando um valor mais alto para garantir o vencedor em cada obra combinada previamente.

volta de 4% (quatro por cento) sobre o contrato, sendo 3% (três por cento) destinados ao grupo político de Valdemar da Costa Neto (representado por José Francisco das Neves, então Presidente da VALEC) e 1% (um por cento) destinado ao grupo político de José Sarney (representado por Ulisses Assada, Diretor de Engenharia da VALEC). Nesse contexto do grupo capitaneado por Valdemar da Costa Neto, o Deputado Federal Milton Conti teria atuado na cobrança de vantagem indevida, sendo a propina paga por meio do Setor de Operações Estruturadas do Grupo Odebrecht. (STF. INQUÉRITO 4456. 3 de agosto de 2017)

A defesa de um dos investigados no processo pediu o arquivamento do caso e o Ministro Gilmar Mendes negou em 11 de dezembro de 2018, argumentando que ainda deve-se fazer mais apurações que podem esclarecer os fatos que não são, como queria a defesa, injustificados. Em março de 2021, o caso continuava sendo apurado⁶⁹.

Por fim, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) é uma empresa pública de administração indireta responsável pela administração de aeroportos no país. Desde antes dos governos Dilma Rousseff, a empresa parecia sob comando de cargos técnicos, como indicam os nomes dos presidentes e do diretor de engenharia entre os anos de 2010 e 2015 (Tabela 10)⁷⁰, a declaração do então ministro da defesa Nelson Jobim, em 2009, sobre a importância de se manter a estrutura da Infraero profissionalizada⁷¹ e a perda da presidência pelo PDMB que aconteceu em 2010, quando Murilo Marques Barboza foi escolhido pelo então ministro Nelson Jobim⁷². A empresa também não se envolveu em casos descobertos de corrupção em licitações de infraestrutura, diferente dos outros casos estudados aqui.

Tabela 10 – Presidentes e Diretores de Engenharia Infraero (2010-2015)

Ano	Cargo	Nome	Perfil
2010	Presidente	Murilo Marques Barboza	Perfil técnico, engenheiro, foi pesquisador e tinha passagem por burocracias públicas
	Diretor de Engenharia	Jaime Henrique Caldas Parreira	Perfil técnico, arquiteto, funcionário de carreira da Infraero

⁶⁹ As informações sobre o inquérito podem ser encontradas em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149853>>. Acesso em 07 out. 2021.

⁷⁰ Para as nomeações do DNIT e da VALEC não analisamos o perfil de todos os presidentes ou diretores, pois o rompimento entre o que havia antes (governo Lula) e o que aconteceu depois (governo Dilma) estava explícito.

⁷¹ Cf.: <<https://www.infraprev.org.br/noticia/patrocinador/murilo-marques-barboza-e-o-novo-presidente-da-infraero>>. Acesso em 08 out. 2021.

⁷² Cf.: <https://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1582528-9356,00-ACORDO+ENTRE+PTB+E+PMDB+ENCERRA+DISPUTA+PELO+COMANDO+DA+CONAB.html>. Acesso em 08 out. 2021.

2011	Presidente	João Márcio Jordão	Perfil técnico, engenheiro, funcionário de carreira da Infraero
	Diretor de Engenharia	Jaime Henrique Caldas Parreira	Perfil técnico, arquiteto, funcionário de carreira da Infraero
2012	Presidente	Antonio Gustavo Matos do Vale	Perfil técnico, graduado em administração e economia, funcionário de carreira em burocracias federais
	Diretor de Engenharia	Jaime Henrique Caldas Parreira	Perfil técnico, arquiteto, funcionário de carreira da Infraero
2013	Presidente	Antonio Gustavo Matos do Vale	Perfil técnico, graduado em administração e economia, funcionário de carreira em burocracias federais
	Diretor de Engenharia	Jaime Henrique Caldas Parreira	Perfil técnico, arquiteto, funcionário de carreira da Infraero
2014	Presidente	Antonio Gustavo Matos do Vale	Perfil técnico, graduado em administração e economia, funcionário de carreira em burocracias federais
	Diretor de Engenharia	Jaime Henrique Caldas Parreira	Perfil técnico, arquiteto, funcionário de carreira da Infraero
2015	Presidente	Antonio Gustavo Matos do Vale	Perfil técnico, graduado em administração e economia, funcionário de carreira em burocracias federais
	Diretor de Engenharia	Adilson Teixeira Lima	Perfil técnico, engenheiro, funcionário de carreira da Infraero

Fonte: elaboração da autora com base nos relatórios anuais da Infraero⁷³

No entanto, há depoimentos que indicam que o ex-presidente da estatal no período de 2003 a 2006, Carlos Wilson (PT), que já foi senador e deputado e passou pela ARENA, pelo PMDB, PSDB e pelo PTB, teria iniciado um esquema de acordo de mercado com as 5 grandes empreiteiras. Augusto Ribeiro de Mendonça Neto (Setal) e Benedicto Junior (Odebrecht) declararam que o ex-presidente da estatal participava de esquemas na empresa. Em 2009, Carlos Wilson morreu e por isso não foi investigado após as declarações no âmbito da Operação Lava Jato. Segundo o executivo da Odebrecht, o ex-presidente da estatal “buscou as empresas para dizer ‘estou aqui representando os interesses do Estado para que

⁷³ Informação obtida em: < <https://transparencia.infraero.gov.br/relatorios-anuais/> >. Acesso em 08 de out. de 2021.

haja um ordenamento do mercado para que essas obras que vão sair estejam alinhadas com vocês, as empresas maiores do mercado”” (SILVA JUNIOR, Benedicto, TC nº 00).

Além disso, entre os documentos que a OLJ teve acesso, estava uma lista apreendida na casa do ex-deputado Eduardo Cunha (PMDB) que comparava os cargos que o partido tinha no governo Lula com os cargos que tinha no governo Dilma (Figura 6). O documento indica que o partido perdeu cargos na Infraero na passagem de um governo para o outro, o que pode significar que, apesar do comando da estatal não ser diretamente político, pode ter havido mudança nos cargos mais baixos do órgão.

Figura 7 – Documento de Eduardo Cunha (PMDB) comparando cargos nos governos petistas (destaque da autora)

LULA	DILMA
MIN INDÚSTRIA DNCOG COSNAPF SUDILLO SUDNRE	MIN MINISTÉRIO S/INDÚSTRIA DNCOG
MIN AGRICULTURA CONAS	MIN AGRICULTURA S/LOVAS
SUDAS MIN COMUNICAÇÃO - COMNUS - ANATEL	MIN TRANSMISSÃO S/DATAFONE S/COMUNIC. / ANATEL S/TRANSMISSÃO COMNUS
MIN MINISTÉRIO DILMA 1/2 DILMA ANATEL FUNAS	MIN MINISTÉRIO S/PANORAMA S/FUNAS C/DNPM
SAÚDE - FUNASA - SAC AT. SAÚDE BÁSICA - SAC TI	SAÚDE CIVIL S/INFORM. (destacado) - S/FUNASA S/SAC SAÚDE BÁSICA S/SAC TI

Fonte: Revista Veja⁷⁴.

⁷⁴ Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/cunha-mantinha-mapa-de-cargos-do-pmdb-nos-governos-lula-e-dilma/>>. Acesso em 14 mar. 2022.

As mudanças no Ministério dos Transportes mostram o caminho tortuoso e importante que as nomeações podem seguir. Como discutimos no Capítulo 1, não necessariamente um filiado é uma nomeação política e não necessariamente um não filiado é uma nomeação técnica. Do comando do ministério, Dilma afastou Alfredo Nascimento que tinha ligação com Valdemar da Costa Neto, cacique do PR, e era aliado do lulismo desde 2002, se declarando independente a partir de então (SINGER, 2018). Do comando do DNIT, Dilma afastou Luiz Antonio Pagot, indicado do PR, o que também teve reação do partido na câmara. Do comando da VALEC, Dilma afastou José Francisco das Neves, também do PR e também ligado a Valdemar da Costa Neto. Na Infraero, a faxina nas nomeações não pareceu necessária no governo Dilma, apesar de haver indícios de que o PMDB tenha perdido cargos na empresa pública ainda em 2010 e durante o governo Rousseff.

Tais mudanças tiveram consequências para as contratações de obras públicas, que serão analisadas a seguir, e para a base de Dilma no congresso. Vale lembrar que o comando do DNIT foi uma das ofertas de Temer aos senadores para negociar o impeachment da ex-presidenta (SINGER, 2018), o que reforça a importância do órgão e do ministério para a formação da coalizão governista.

Antes de ver os efeitos nas empresas públicas ligadas ao órgão e nas empreiteiras, trazemos uma breve análise do RDC e sua recepção na sociedade, para entendermos sua aplicação como parte do ensaio republicano de Rousseff.

O que faz (ou pode fazer) o RDC?

Como já tratamos nos capítulos anteriores, as licitações de grandes obras públicas envolvem negociações e acordos entre o governo, sua burocracia e as empreiteiras. Isso porque há várias maneiras (esquemas) de adotar formas alternativas – entre o legal e o ilegal – para cada etapa da licitação. A Lei de Licitações (Nº 8666/1993) não foi suficiente para alterar essas práticas, descritas na literatura desde ao menos os anos Juscelino Kubitschek, como já mencionamos anteriormente também. O RDC faz diversas alterações nas etapas das licitações que tornam um pouco mais difícil usar as táticas conhecidas. As principais mudanças e comparações podem ser vistas no quadro abaixo e analisadas a seguir, com base em Celestino (2012). Apresentamos na segunda coluna as inovações do RDC e na terceira como era na 8666, por isso as duas legislações aparecem no quadro na ordem contrária à cronológica:

Quadro 2 – Comparação RDC e 8666

TÓPICO	RDC	8666
ORÇAMENTO SIGILOSO	Orçamento estimado só é divulgado após o encerramento da licitação. Antes de divulgar o orçamento e após ver as propostas, a Administração Pública pode negociar com o licitante o valor	O preço de referência é obrigatoriamente divulgado no certame
INVERSÃO DAS FASES	Primeiro é analisada a proposta para depois avaliar os documentos de habilitação	Todos os concorrentes têm a habilitação analisada previamente e só depois são analisadas as propostas
CONTRATAÇÃO INTEGRADA	Elaboração e desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto podem ser de responsabilidade de uma mesma empresa	A obra é licitada já contendo um Projeto Básico, elaborado por outra empresa, que não a que fará o Projeto Executivo
REMUNERAÇÃO VARIÁVEL	O RDC permite que a empresa contratada receba um “bônus” de acordo com seu desempenho, que será aferido com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato. Ela deve respeitar o limite orçamentário fixado pela Administração Pública para a contratação	Não há remuneração variável
PROCEDIMENTOS AUXILIARES	Criação dos seguintes mecanismos: sistema de registro de preços, pré-qualificação permanente, cadastramento e catálogo eletrônico de padronização	Havia outro sistema de registro de preços. Não havia pré qualificação permanente, cadastro permanecia fechado
CRITÉRIO DO MAIOR RETORNO ECONÔMICO	Acrescenta novos critérios de julgamento: maior desconto, conteúdo artístico e maior retorno econômico. Dá outro sentido aos critérios de técnica e preço e de melhor técnica.	4 critérios de julgamento: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta
ESCOLHA DE PROPOSTA	Quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos pode-se revogar a licitação ou convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições ofertadas por estes, desde que o respectivo valor seja igual ou inferior ao orçamento estimado para a contratação (como na Lei do Pregão)	O segundo colocado somente será escolhido se concordar em acatar as condições financeiras feitas pelo primeiro colocado
PRAZO RECURSAL ÚNICO	Todos os recursos serão postergados para uma fase recursal única após a análise dos documentos de habilitação do licitante vencedor (como na Lei do Pregão)	Abre-se prazo de recurso ao término de cada ato ou decisão

Fonte: elaboração da autora com base em Celestino (2012)

Lembrando que uma lei, em si, não é capaz de mudar comportamentos e até formações históricas de uma sociedade, apresentamos abaixo as discussões sobre as

possibilidades e limites do RDC para cada ponto relevante da nova legislação. Algo que será importante para avaliarmos sua aplicação em seguida:

a) Orçamento sigiloso

As potencialidades do orçamento sigiloso são dificultar a formação de conluíus e cartéis e reduzir o valor da obra. Este porque, ao não saber o valor do orçamento, os licitantes podem acabar reduzindo mais ainda o preço para ganhar a concorrência, aquele porque sem a disponibilidade do orçamento é mais difícil combinar preços para a concorrência, prática comum dos cartéis.

Os críticos do sigilo argumentam que essa informação pode acabar sendo disponibilizada pela administração pública para alguns licitantes ilegalmente. Ao longo da tramitação da lei no congresso, o orçamento foi disponibilizado para os órgãos de controle, justamente para evitar o uso indevido da informação.

b) Inversão de fases

A inversão de fases permite à comissão de licitação julgar primeiro as propostas e depois as condições de habilitação dos licitantes. Além de acelerar o processo licitatório, como argumentam os defensores da inversão (CELESTINO, 2012), a inversão possibilita que a Administração Pública coíba outras formas de eliminar a concorrência, que são os recursos contra habilitação das empresas que não fazem parte do conluio. Por outro lado, os críticos da inversão argumentam que a Administração Pública pode acabar habilitando empresas sem capacidade de executar a obra em questão.

c) Contratação integrada

Como já dissemos anteriormente, a contratação integrada permite que a mesma empresa seja responsável por todas as etapas necessárias para entrega final da obra, com destaque para o projeto básico e o executivo. Tal recurso tem inspiração no formato Engineering, Procurement and Construction (EPC) de contratação de obras, bastante utilizado nas iniciativas privada e pública, principalmente europeia, chinesa, estadunidense e canadense, com vantagens em custo e tempo de execução, variáveis bastante relacionadas entre si, já que maior tempo de execução também envolve aumento de custos (Cf. MAHMOUD-JOUINI, S. B.; MIDLER, C.; GAREL, G., 2004; SHEN, W. et al., 2017).

No caso brasileiro, a contratação integrada é uma possibilidade do RDC e não uma exigência, sendo que ela precisa ser justificada econômica e tecnicamente para ser utilizada. Ao possibilitar o descarte do projeto básico elaborado pela administração pública, o RDC exige um anteprojeto de engenharia que contemple documentos técnicos que possibilitem a execução da obra. Os defensores da contratação integrada argumentam que ela acelera o processo ao deixar uma empresa responsável por toda a obra e diminui as chances de aditivos contratuais ao evitar que haja incongruências entre projeto básico e executivo (CELESTINO, 2012). Tais aditivos aumentam o valor da obra e dependem de negociação entre empresa e poder público, abrindo brecha para a corrupção, como já discutimos anteriormente. No caso do RDC integrado, fica vetado o uso de aditivos por erros de projeto, sendo seu uso limitado aos seguintes casos:

(i) para o reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos, em caso fortuito ou força maior; (ii) ou por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da Administração Pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (CELESTINO, 2012, p. 182)

Os que veem problemas na contratação integrada argumentam que, sem o projeto básico, a administração pública transfere riscos de obras complexas para o contratado e corre o risco de ter a obra supervalorizada, pois o governo não teria uma estimativa do valor da obra nem de seu “preço justo”. No entanto, durante a tramitação do projeto, o orçamento do projeto era inicialmente sigiloso na versão da MPV enviada pelo governo, mas acabou por ser disponibilizado para órgãos de controle depois de críticas da opinião pública na imprensa e da oposição no congresso.

d) Remuneração variável

O RDC prevê um bônus para as empresas que tiverem bom desempenho em qualidade, sustentabilidade ambiental e prazo de entrega, chamado de remuneração variável. O valor máximo deste bônus deve respeitar o limite orçamentário fixado previamente pela administração pública e deverá constar no edital. Contrário a isso, a empresa pode sofrer sanções por atrasos na obra. Os críticos da medida argumentam que a remuneração variável abre brecha para subjetividades e acordos na hora de defini-la, já que não vem prevista na lei, mas sim no edital (CELESTINO, 2012). Os defensores argumentam que é um incentivo a mais para ter a obra no prazo e inovações na obra.

e) Escolha de proposta

Caso o primeiro convocado não assine o contrato, a administração pública poderá convocar o segundo colocado com o preço ofertado por este, **desde que esse valor seja igual ou inferior ao valor estimado para a contratação**. Esse procedimento é utilizado na Lei do Pregão (Lei N. 10.520/2002).

f) Prazo recursal único

O prazo para recursos no RDC é único, de forma que todos os recursos só serão apresentados uma única vez, após a análise dos documentos de habilitação do licitante vencedor. Na Lei de Licitações, era possível a apresentação de recursos a cada etapa, o que aumentava o tempo de licitação e facilitava ações que visavam minar ou impedir a concorrência.

Apesar da justificativa dos grandes eventos, o RDC veio na esteira das medidas de gestão do PAC. Quando da criação do PAC, o Estado brasileiro vinha de muitos anos de desestruturação de seus quadros técnicos e de gestão, especialmente no campo da infraestrutura (CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2018). Isso exigiu que o programa adotasse uma estrutura alternativa de gestão, próximo à presidência da república, mas também que implementasse, ao longo do tempo, instrumentos de gestão, como: a criação da carreira de analista de infraestrutura, o aperfeiçoamento da governança corporativa nas estatais, o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, dentre outros (Cf. CARDOSO JUNIOR; NAVARRO, 2018, p. 72).

Um dos ministros entrevistados para essa pesquisa pontuou que um dos desafios do PAC era a implementação nos três níveis federativos, dado que muitas vezes a obra era implementada pelos estados e municípios e eles tinham mais dificuldade de gerir essas obras. Assim, o PAC teve que fazer o esforço de melhorar o funcionamento do setor público, criando mecanismos mais ágeis de contratação e repasse, por exemplo.

O RDC veio deste contexto, visto que o governo já havia mandado uma nova lei de licitações para o congresso juntamente com o lançamento do PAC, em 2007, que não havia tramitado – estava parada. E a Copa do Mundo e as Olimpíadas apareceram como argumento para testar o modelo, pois as obras desses eventos não poderiam atrasar. Constituindo, segundo nosso entrevistado, como uma “desculpa” perfeita para sua operacionalização. A Copa do Mundo, inclusive, reunia estados e municípios – com diferentes partidos – no

mesmo interesse de entregar as obras. O RDC faz, portanto, a disputa ser mais concorrida e o objetivo do governo era melhorar o funcionamento da máquina pública, entregando um serviço mais eficiente.

Com a análise, contexto e os sentidos da lei em mãos, vamos, em seguida, analisar as audiências públicas, manifestações nos jornais e emendas parlamentares em torno do projeto, o que ajuda a entender o sentido do RDC e como ele foi recebido na sociedade, especialmente entre as empreiteiras.

Recepção do RDC no congresso

O RDC foi tramitado na forma de Medidas Provisórias (MPV). A última delas acabou sendo a mais ampla de todas. De número 630, enviada em dezembro de 2013, propôs que o RDC fosse utilizado nas obras de penitenciárias e do sistema de atendimento socioeducativo. Os relatores designados para essa matéria foram a Senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR) e o Deputado José Guimarães (PT-CE). Entre as propostas de emendas parlamentares ao projeto, estava uma que ampliava o RDC para todas as obras – enviada pela relatora Senadora Gleisi Hoffmann (PT-PR). Esta medida tornaria o RDC uma alternativa geral à lei de licitações, portanto, já que poderia ser utilizado em todas as obras, sendo a proposta mais abrangente de uso da lei até então.

Ela acabou não sendo aprovada no Senado, sendo a única das 4 MPVs que regularam o RDC que não foi aprovada. Foi a única que contou com emendas parlamentares também. As que mais chamam a atenção são as dos senadores Francisco Dornelles (PP) e Romero Jucá (PMDB), que podem ser vistas no quadro a seguir, as quais tocam na contratação integrada, nos aditivos e no orçamento sigiloso, todas as etapas da licitação que são consideradas um avanço no RDC por diminuírem as chances de cartel, conluio e gastos adicionais durante as obras, além de abordarem seguro garantia, pauta dos empreiteiros, como será discutido a seguir.

Quadro 3 – Emendas parlamentares de Francisco Dornelles (PP) e Romero Jucá (PMDB) propostas à MPV 630 (grifos da autora)

N	AUTOR	PARTIDO	OBJETO	ANÁLISE DA COMISSÃO	RESULTADO
21	Senador Francisco Donelles	PP	Altera a Lei do RDC, para exigir a prestação de garantia , pelo contratado, nas obras e serviços de engenharia com valor global superior a 100 milhões de reais, dada na forma de seguro-garantia em valor igual a 30% do total do contrato, devendo a seguradora se comprometer a assumir a execução no caso de inadimplência total ou parcial do contratado.	A existência de seguro-garantia é uma forma de resguardar o contratante público contra eventual inadimplência do contratado. O seguro-garantia atuará como um fator decisivo no combate às obras inacabadas. Assim, propomos o acolhimento parcial da emenda, para facultar que a administração pública exija do contratado essa garantia no percentual máximo de 30% do valor do contrato, mesmo no caso de avenças com valor inferior a 100 milhões de reais	Acolhida
27	Senador Romero Jucá	PMDB	Altera o art. 2º, II, da Lei do RDC, para estabelecer as seguintes regras no caso do regime de execução de empreitada por preço global: pagamento com custo de mobilização e desmobilização em separado; preço licitado total, com pagamento parcelado associado a etapas; prévia aprovação do projeto executivo	A legislação já prevê o pagamento do custo de mobilização em separado e o pagamento associado a etapas (Lei nº 8666, de 1993, art. 40, XIII e XIV, a). Quanto à elaboração prévia do projeto executivo, nem mesmo a Lei nº 8666, de 1993, exige em todos os casos. Ao revés, admite a sua elaboração concomitantemente à execução das obras (art. 7º, parágrafo. 1º). A previsão da emenda faz com que a execução de obras se torne ainda mais demorada.	Rejeitada
28	Senador Romero Jucá	PMDB	Revoga o parágrafo 4º do art. 9º da Lei do RDC, que veda a celebração de aditivos nas avenças em que for adotado o regime da contratação integrada, exceto para reequilíbrio econômico-financeiro por caso fortuito ou força maior, ou para alteração do projeto, a pedido da Administração, e desde que não motivada por erro ou omissão do contratado	Ao pretender revogação de todo o parágrafo 4º do art. 9º da Lei, a emenda é negativa; Tal parágrafo foi incluído como uma contrapartida ao fato de que, na contratação integrada, o contratado dispõe de um grau maior de autonomia na concepção e execução do objeto, devendo, com isso, assumir também os riscos correspondentes a suas escolhas. Se é ele quem elabora os projetos básico e executivo, eventuais omissões ou falhas de projeto não devem motivar aditivos contratuais que redundem em pagamentos maiores pela Administração. O parágrafo 4º veda quaisquer aditivos que resultem em pagamentos maiores ao contratado, exceto quando configurado caso fortuito, força maior, ou quando a própria Administração pretender alterar o projeto, limitado o aditivo, nessa hipótese, aos percentuais máximos definidos pela Lei n 8666.	Rejeitada
29	Senador Romero Jucá	PMDB	Revoga o art. 6º da Lei do RDC, que prevê a figura do orçamento sigiloso .	A adoção do orçamento sigiloso é recomendada pela OCDE, como medida destinada a combater cartéis em licitações. Retirar essa possibilidade da Administração vai no sentido contrário ao da modernização das regras licitatórias pela Lei do RDC.	Rejeitada

Fonte: elaboração da autora com base nas informações da tramitação da medida no Congresso Nacional

Os inquéritos 4382, 4413, 4426, 4437 e 4460 autorizados pelo ministro Edson Fachin do Superior Tribunal Federal (STF) no âmbito da Operação Lava Jato, bem como as colaborações de Claudio Melo Filho da Odebrecht nestes inquéritos indicam que Romero Jucá teria uma colaboração longa, ao menos desde 2005, durando pelo menos até 2014, com a grande empreiteira, que consistia em pagamentos para o senador tentar influenciar as MPVs de interesse da empresa, principalmente na forma de proposta de emendas parlamentares. Todas as emendas apresentadas por Romero Jucá nesta MPV favorecem as grandes empreiteiras ao facilitar a combinação de preço com o orçamento deixando de ser sigiloso e a execução de aditivos através da autorização deles e da separação de projeto básico e executivo. A emenda proposta por Dornelles é sobre uma demanda – seguro garantia - que aparece bastante nas demandas dos empreiteiros. O trecho da colaboração de Claudio Melo Filho mostra que algumas demandas deles em relação a alterações na Lei de Licitações correspondem às emendas propostas por Jucá e Dornelles e que em outros momentos o senador Jucá já fora mobilizado para barrar mudanças na 8666 (destaques e colchetes da autora):

Existia uma forte preocupação da Odebrecht em que fossem realizados ajustes ao processo licitatório no Brasil, regulado pela Lei n. 8.666/93, fato que geraria maior segurança para as empresas e também para o Poder Contratante, mais especificamente a **habilitação técnica das empresas que participariam do certame licitatório [contra inversão de fases]** e a possibilidade de inversão de fases. Esse era o assunto tratado pela emenda n. 40 da CAE do PLC n. 32/97.

Procurei o Senador Romero Jucá e levei a demanda de interesse da empresa, explicando a ele que os mecanismos trariam a garantia de execução da obra contratada em qualquer contratempo existente com a empresa contratada.

Na época, também discuti a necessidade **fundamental de haver projeto executivo [contra contratação integrada]** em todas as obras no Brasil, antes de deflagrar o processo licitatório, além de sugerir, também, que o Brasil considerasse o mecanismo de Performance Bond (espécie de **seguro-garantia**). Pedi a ele que reforçasse junto ao Senador **Francisco Dornelles** a importância desse assunto, pois este era o autor da referida emenda. A discussão sobre o tema ainda não foi resolvida. (MELO FILHO, Claudio. Anexo 3.2)

Lutar contra o governo é muito forte, se o governo não quiser que um assunto ande, ele não anda. Vou dar um exemplo aos senhores. A gente discute um projeto de lei sobre a Lei de Licitações, eu acho que deve ter 20 anos que está no Congresso Nacional. A gente defendeu de todo o jeito que o Brasil tivesse processo licitatório com segurança jurídica plena. O que vem a ser isso? Você ter seguro garantia, você ter performance bonde, você só licitar uma obra se tivesse todos os projetos executivos prontos (MELO FILHO, Claudio. Inquérito 4382, TC02 – 12 de dezembro de 2016)

As propostas de alteração nas regras de licitação de Melo Filho, Dornelles e Jucá correspondem, o que pode indicar que as emendas propostas pelos dois senadores visavam intencionalmente favorecer as grandes empreiteiras, o que ajuda a entender o sentido geral

do RDC e a ligação entre o centrão e as grandes empreiteiras. Isso vai ao encontro do que um dos jornalistas entrevistados para essa pesquisa afirmou, que durante a tramitação do RDC no congresso, as grandes empreiteiras eram contra o projeto e as menores eram favoráveis, sendo que houve lobby das grandes contra a aprovação do RDC.

Ao mesmo tempo em que tramitavam os projetos do RDC, o Congresso Nacional realizava audiências públicas visando a reforma da 8666. Nesta ocasião, foi possível observar uma oposição ao RDC manifestada pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), pelo Sindicato da Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon-SP)⁷⁵, pela Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (ANEOR) e pelo Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (SINICON)⁷⁶. Nem sempre as posições em relação a alguns aspectos do RDC eram negativas, todavia em relação aos pontos mais fundamentais e inovadores da nova lei - que são a contratação integrada, a inversão das fases para a habilitação e a impossibilidade de celebrar aditivos contratuais -, as entidades manifestavam posição contrária. Além disso, tais atores insistem bastante na inclusão de um seguro garantia maior para as obras, o que também coincide com as falas dos senadores e Melo Filho.

Assim, as audiências públicas e a participação de Romero Jucá na tramitação do RDC indicam que as grandes empreiteiras já não eram a favor do projeto em si e tentaram barrar sua aprovação. O que acabou dando certo, por ação delas ou não.

Debate público sobre o RDC

Nesta seção, traremos parte do debate público sobre o RDC, com manifestações de empreiteiros e especialistas nos jornais, buscando entender se o que aparece no congresso também aparece nos jornais.

Os empreiteiros se manifestam pouco nos jornais. Entre as 367 matérias encontradas sobre o RDC no jornal Folha de São Paulo, apenas 5 traziam opinião de empresários ou associações de classe empresarial. Ainda assim, nenhuma trazia a opinião direta de um

⁷⁵ Este também se manifestou contra o RDC em sua coluna na Folha de São Paulo, intitulada “Janela”.

⁷⁶ Ao longo da pesquisa, constatamos, a partir dos depoimentos prestados no âmbito da Operação Lava Jato, que as grandes empreiteiras participavam das entidades de classe, especialmente quando tinham interesse em algum assunto que tramitava no congresso, o que nos permite dizer que elas representam os interesses dos empreiteiros.

empresário de grandes empreiteiras. O resumo destas matérias pode ser visto no quadro abaixo.

Quadro 4 – Manifestações na imprensa sobre o RDC

<i>Data</i>	<i>Manchete</i>	<i>Autor da manifestação</i>	<i>Trecho/Manifestação</i>
22/09/2013	Nova regra de contratação trava obras	Jornalistas Dimmi Amora e Valdo Cruz	“A presidente Dilma Rousseff apertou as regras nos últimos anos, impondo novos modelos e leis, para tentar aumentar a velocidade e reduzir os custos das obras. Essas novas regras, porém, estão sendo consideradas intervencionistas pelas empresas, o que tem levado a atrasos na implementação dos projetos e redução dos gastos públicos no setor, além de diminuir a disposição de risco do setor nas concessões”
22/09/2013	Para empresas, há países mais atrativos para investimentos	Jornalistas Dimmi Amora e Valdo Cruz	“Empresários do setor de infraestrutura reclamam que o Palácio do Planalto trabalha com uma lógica de que as melhores oportunidades de investimentos estão só aqui, no Brasil, o que obrigaria o setor empresarial a aceitar os planos do governo. Um empresário diz que, hoje, para as grandes empreiteiras, está valendo mais a pena apostar em projetos fora do país ‘...’ Ele [o empresário] lembra que o plano da presidente Dilma é correto, mas para dar certo é preciso atrair investidores estrangeiros para os projetos”
10/11/2013	Construtoras se queixam de risco de prejuízo	Folha de S. Paulo	“As empresas reclamaram que, como não havia mais possibilidade de aditivos, os projetos conceituais dos órgãos públicos levavam a valores baixos, aumentando os riscos de prejuízo”
01/06/2014	Sistema de licitação afasta empreiteiras	Jornalista Joana Cunha; Presidente da Aeerj Luiz Fernando Reis e Gerente do Sinicesp Carlos Laurito	“o setor da construção pesada rejeita sua expansão e diz que o sistema [RDC] é ineficiente para rodovias ‘...’ Segundo Luiz Fernando Reis, presidente da Aeerj (entidade do setor), as maiores empresas não têm demonstrado interesse por obras de rodovias federais na modalidade ‘...’ ‘As empresas, antevendo os riscos que podem surgir na obra, têm receio de contratar por RDC. Isso ficou evidente nos últimos anos’ diz Carlos Laurito, gerente do Sinicesp”
23/01/2019	Empreiteira de SP vira a maior construtora do governo federal	Eduardo Capobianco, controlador da Ferreira Guedes	“Há um tipo de licitação, o Regime Diferenciado de Contratações, que é considerado arriscado por parte das construtoras, mas que Ferreira Guedes participa. ‘O empreiteiro fica responsável pelo projeto e também pela execução. Se houver erro, não há aditivo. Empresas mais enfraquecidas não querem se comprometer com preço global, mas nós fizemos’. O setor de construção civil encolheu nos últimos anos, mas está mais aberto à competição, segundo o sócio. ‘A feição do mercado mudou: hoje não existe mais obra de ninguém. Oportunidades aparecem e nós tentamos aproveitar o máximo”

Fonte: elaboração da autora com base na pesquisa realizada no jornal Folha de São Paulo

Apesar de serem poucas e mediadas por jornalistas e outros atores, é possível ver que todas as manifestações indicam o mesmo sentido: de que as obras em RDC aumentam o risco para as empresas, reduzem o tempo e o valor das obras para o Estado e favorecem a maior competição - o que prejudica as grandes empreiteiras e é visto como um intervencionismo da presidenta. O uso particular da palavra intervencionismo é interessante, pois, da mesma forma que mexer no câmbio ou nos juros pode ser considerado uma intervenção na economia pelos empresários - dado que é através destes preços macroeconômicos que o presidente intervém na produção nacional -, alterar as regras de licitação é uma forma de intervir na economia de um setor que se reproduz com as obras públicas através de práticas antigas e bastante estabelecidas, como já mostramos nos outros capítulos.

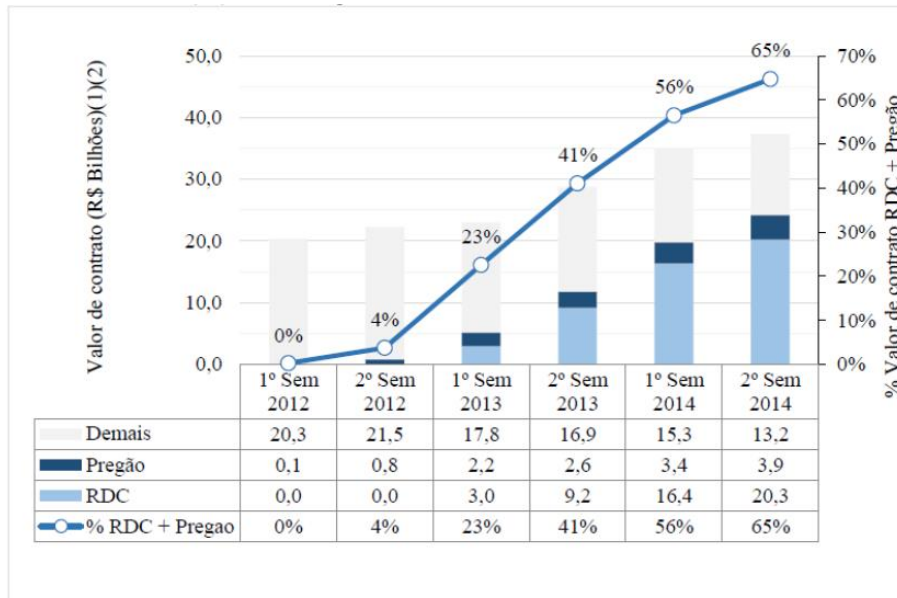
Do ponto de vista discursivo, esse uso específico da palavra intervencionismo para falar de algo que amplia a concorrência, como o próprio empresário Eduardo Capobianco diz anos depois, revela que não se trata de um uso liberal clássico, que acredita que o Estado não deva intervir na economia, mas é usado para designar algo que atrapalha o lucro e aumenta o risco das empreiteiras. Vale lembrar que a presidenta já estava sendo vista como intervencionista pelos empresários em geral (SINGER, 2018; OLIVEIRA et al., 2018). Nesse sentido, repisamos o fato de que os empreiteiros agem politicamente de acordo com a contingência política e econômica tendo em vista seus interesses, como é esperado de qualquer ator político, e, a presidenta Dilma Rousseff é colocada como um empecilho por defender o interesse público.

O uso republicano do RDC no Ministério dos Transportes

Nesta seção, veremos os dados sobre a aplicação do RDC nas obras do DNIT e de forma secundária na VALEC e na Infraero.

A partir das mudanças nas nomeações do DNIT, a nova diretoria buscou alterar a forma de contratação de obras e foi um dos órgãos pioneiros na utilização do RDC, o que mais utilizou a modalidade dentre os jurisdicionados da Controladoria Geral da União (CGU) (CGU, 2017). Como pode ser visto no gráfico abaixo, a utilização da modalidade foi crescente entre 2012 e 2014.

Gráfico 5 – Valores contratados por modalidade em reais (R\$)



Fonte: AGE/DG/DNIT

(1) Valor Inicial do Contrato (PI) levantados até dezembro de 2014. Data da extração 21/01/2015;

(2) Somente contratos de obras ativas no âmbito do DNIT são consideradas nesse indicador.

Fonte: CGU, 2017.

O RDC no DNIT trouxe resultados interessantes na redução dos prazos da licitação, valor de desconto obtido para realização da obra, aumento de concorrentes, redução de aditivos contratuais de prazo e valor. Algo que pode ser visto nos trabalhos de Branco Junior (2013), Breyer (2013), Rosinha (2013) e de Alves, Andrade e Santarem (2020). Vale lembrar que tempo também é dinheiro quando se trata da contratação de obras públicas, pois diminui as chances de execução dos esquemas contra a concorrência e de penetração de interesses corruptos na comissão que realiza a licitação.

Branco Junior (2013) analisou as licitações do DNIT sede⁷⁷ na modalidade RDC entre agosto de 2012 e outubro de 2013 e na modalidade concorrência pública entre janeiro de 2010 e outubro de 2013. Na comparação simples da média e da mediana, encontrou que o tempo de contratação era mais rápido no RDC e o desconto obtido era maior no RDC. O autor explica esses resultados com a inversão de fases e o prazo recursal único do RDC.

Breyer (2013) comparou 20 editais em RDC com 20 editais em concorrência pública que tivessem objetos de contratação parecidos. Os certamos foram realizados tanto pela sede do DNIT quanto pelas superintendências do Paraná, Goiás/Distrito Federal, Santa Catarina

⁷⁷ As contratações no DNIT são realizadas pela sede ou pelas superintendências regionais, sendo mais comuns na sede.

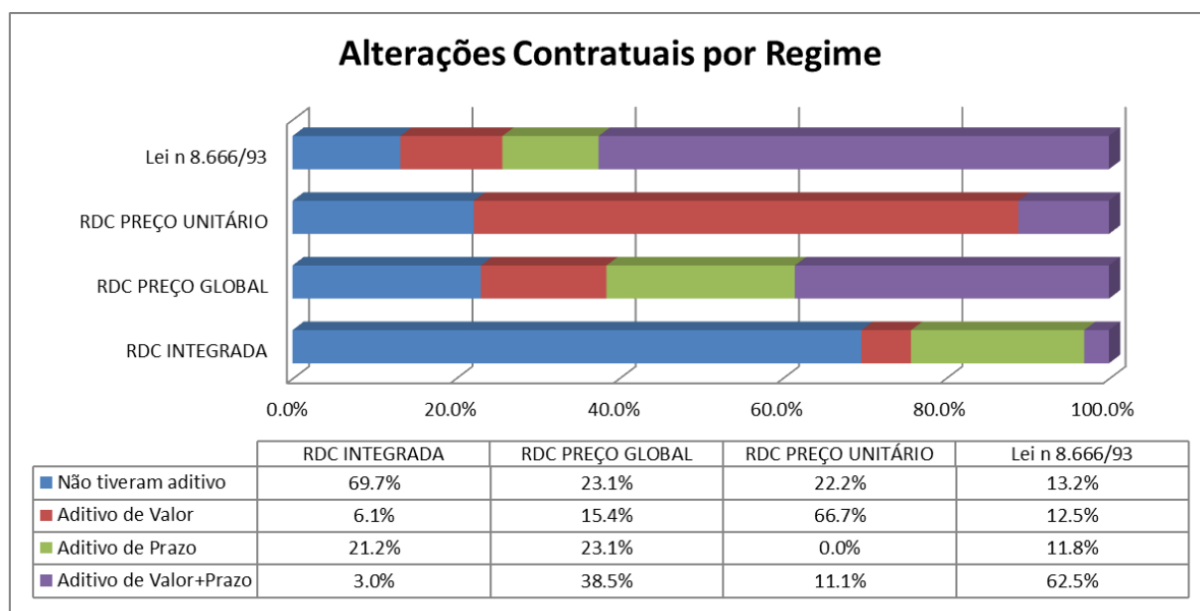
e Sergipe. Na comparação, o tempo médio de contratação foi menor no RDC: 71 dias para a superintendência do Goiás/Distrito Federal, 32 dias para a superintendência de Santa Catarina e 202 dias para a sede do DNIT. A autora também atribui os resultados à inversão de fases e ao prazo recursal único do RDC.

Rosinha (2013) analisou as licitações em RDC realizadas no DNIT sede em 2012 e finalizadas até 12 de maio de 2013 e realizou entrevistas em profundidade com membros das comissões de licitação do órgão. O tempo de licitação foi considerado baixo pelo autor e a fase recursal única foi o que deu mais celeridade ao processo, segundo os membros das comissões entrevistados.

Alves, Andrade e Santarem (2020) analisaram as licitações para 91 lotes de execução de obras em RDC no DNIT sede e nas superintendências regionais entre 2015 e 2017. Os autores encontraram redução no prazo médio de licitação em RDC em relação aos dados de Breyer (2013) e Branco Junior (2013) para a modalidade de concorrência pública. Para os descontos obtidos em relação ao valor orçado pela administração pública, os autores argumentam que o RDC aumentou em média 2,74 vezes o desconto obtido quando comparado com outras formas de contratação de obras.

Em relação aos aditivos, é interessante ver os dados levantados pela CGU para as obras realizadas em RDC integrado no DNIT em comparação com as obras realizadas pela Lei N. 8666/1993 na união no gráfico abaixo. O RDC integrado foi o que menos teve aditivos tanto de prazo quanto de valor, enquanto a Lei 8666 foi a que mais teve esse tipo de alteração.

Gráfico 6 – Aditivos contratuais por forma de contratação



Fonte: CGU, 2017.

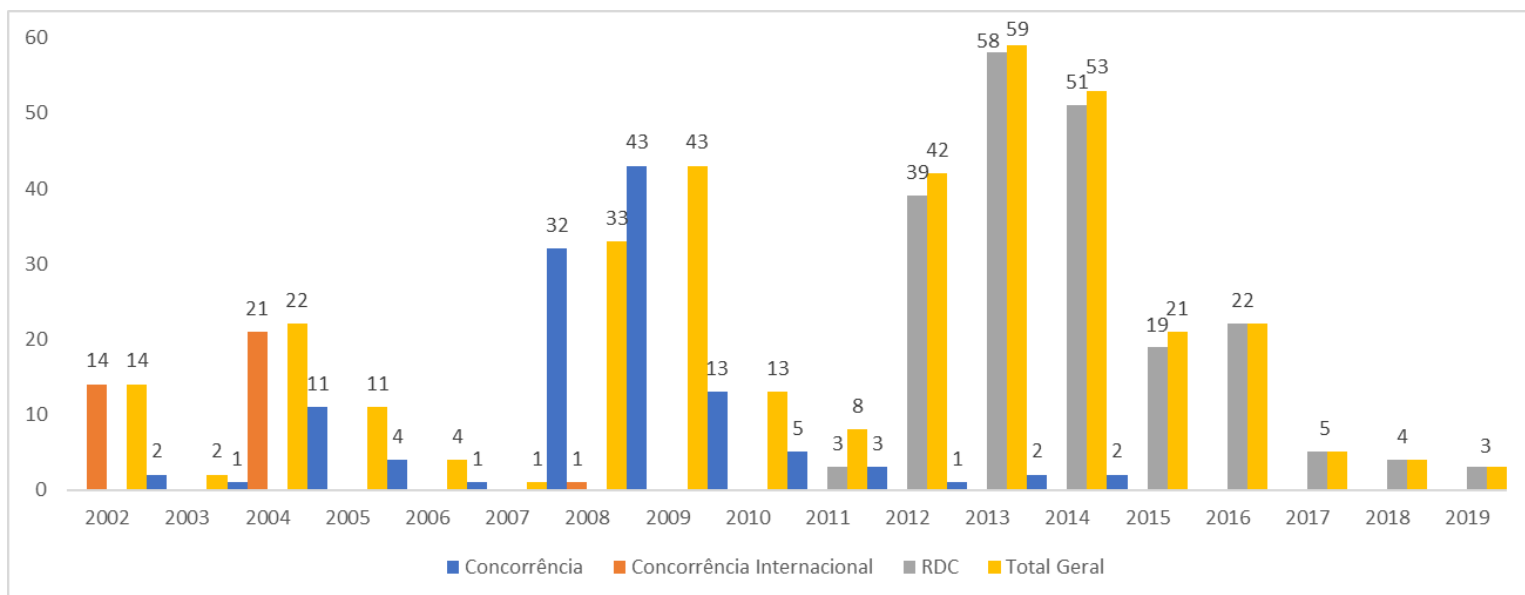
Apesar de levantarem todos os dados relativos a prazos, aditivos, concorrentes e descontos, os trabalhos mencionados não estavam interessados em ver a participação das grandes empreiteiras⁷⁸ nas novas licitações do DNIT. Por isso, levantamos todos os editais de licitação de execução de obras disponíveis no site do DNIT⁷⁹ e comparamos a participação das grandes empreiteiras entre as datas e as modalidades de licitação realizadas pela sede do órgão e por suas superintendências regionais, incluindo concorrência (8666), concorrência internacional (8666) e RDC.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que o RDC foi utilizado quase exclusivamente como modalidade de licitação de obras a partir de 2011, como mostra o gráfico 7.

⁷⁸ Consideramos grandes empreiteiras as que se mantiveram no topo do setor entre 2004 e 2014 e historicamente têm uma relação muito próxima do Estado, segundo a literatura. São elas: Odebrecht. Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão. Consideramos suas participações sozinhas ou quando integram algum consórcio.

⁷⁹ Disponível em: < <http://www1.dnit.gov.br/editais/consulta/editais2.asp> >. Acesso em 06 nov. 2020. Nesta coleta, consideramos apenas a execução de obras e não registramos a licitação de serviços, de estudos de impacto ambiental, de compra de softwares, dentre outras. Cada lote das licitações foi tratado como uma única licitação e consideramos apenas as licitações homologadas.

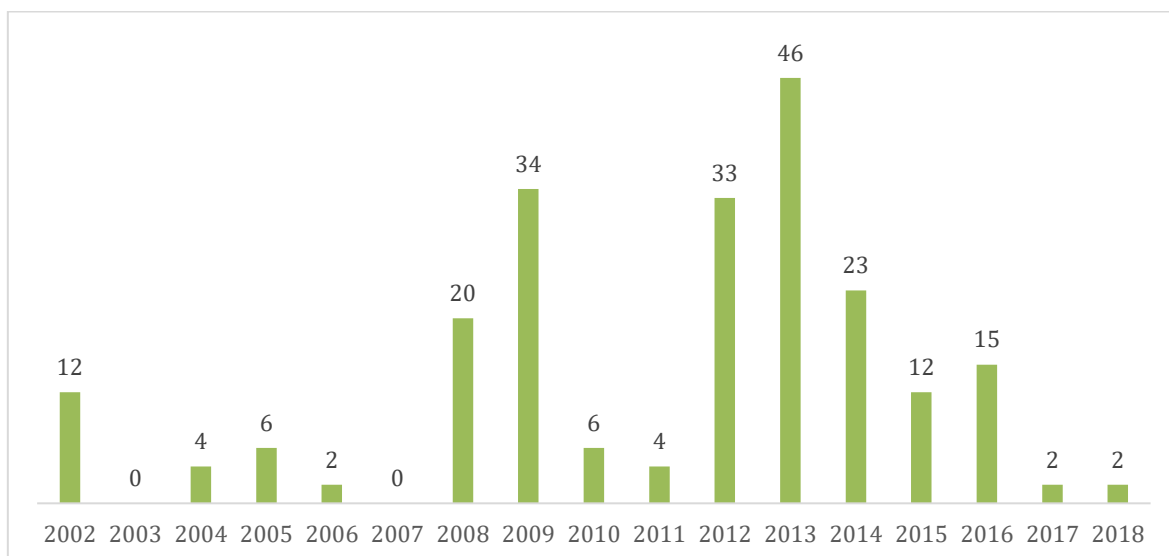
Gráfico 7 – Licitações de obras homologadas por modalidade no DNIT



Fonte: DNIT. Elaboração própria.

Analisando os dados, percebemos que as grandes empreiteiras participam mais de licitações de grandes obras, principalmente aquelas que ultrapassam o valor estimado de R\$100 milhões (valor corrigido para dezembro de 2018 pelo índice IPCA). À vista disso, fizemos a análise separada dessas licitações. Como a participação das grandes empreiteiras depende também da oferta de licitação de grandes obras, encontramos que a partir de 2011 o governo contratou ainda mais obras grandes do que antes, como pode ser visto no gráfico a seguir.

Gráfico 8 – Licitações de grandes obras no DNIT por ano



Fonte: DNIT. Elaboração própria.

Por fim, considerando esse contexto e tais ressalvas, vimos a participação e a vitória de grandes empreiteiras nas licitações no DNIT sede e nas superintendências regionais no período até 2014, já que a partir do final deste ano os efeitos da Operação Lava Jato poderiam impactar a participação das grandes empreiteiras nas licitações do órgão. Os resultados podem ser observados na Tabela 11.

Tabela 11 – Licitações de grandes obras DNIT com participação de grandes empreiteiras

Todas as licitações	Total de licitações	Participação de Grandes Empreiteiras	% Participação por licitação	Vitória de Grandes Empreiteiras	% Vitória por participação
Concorrência	144	28	19%	6	21%
Concorrência Internacional	37	13	35%	4	31%
RDC	198	11	6%	2	18%
Total Geral	379	52	14%	12	23%
Licitações acima de R\$100 mi	Total de licitações	Participação de Grandes Empreiteiras	% Participação por licitação	Vitória de Grandes Empreiteiras	% Vitória por participação
Concorrência	72	25	35%	6	24%
Concorrência Internacional	14	13	93%	4	31%
RDC	104	8	8%	2	25%
Total Geral	190	46	24%	12	26%

Fonte: DNIT. Elaboração própria.

Como pode-se notar na Tabela 10, as grandes empreiteiras participam muito menos das licitações em RDC. Nesta pouca participação, conseguem uma margem razoável de vitórias, embora o número seja muito pequeno para se falar em margem. No entanto, vale levar em conta que as grandes empreiteiras, por sua relação próxima com o Estado e por se organizarem em cartéis e conluíus, escolhem muito bem as licitações que vão participar, sendo o índice de participação delas um bom número para entender o quanto esses certames estavam atrativos a elas ou não. Assim, tendo em vista que a quantidade de grandes obras aumentou no período e a participação das grandes empreiteiras diminuiu, é possível dizer que houve um impacto do RDC e das mudanças no DNIT em relação à concorrência no que diz respeito especificamente às grandes empreiteiras. Ainda que elas possam ter tido outros interesses de obra no período, chama a atenção a coincidência dos acontecimentos. Considerando todos os resultados e benefícios apresentados do uso do RDC para a

administração pública neste contexto, é bastante plausível dizer que ele foi usado de forma a mudar as relações encontradas até então entre Estado e empreiteiras.

Licitações na VALEC

Com as denúncias envolvendo o órgão federal e as mudanças nas suas nomeações, a VALEC passou a também adotar o RDC como forma de licitar suas obras. Contudo, o órgão não licitou muitas grandes obras depois de 2010, como podemos ver na Tabela 11, o que dificulta uma análise quantitativa da participação das empreiteiras nas licitações do órgão. Entre os anos de 2007 e 2010, elas tiveram uma taxa de participação de 74% e de vitória por participação de 53%. A única obra em RDC com participação de grande empreiteira foi em 2013, que resultou em derrota.

Tabela 12 – Licitações de grandes obras na VALEC entre 2007 e 2014

Ano	Editais	Lote	Modalidade	Tipo	Valor Referência Corrigido*	Empreiteira grande participou?	Empreiteira grande venceu?
2007	001/2007	12	Concorrência	Menor Preço	R\$572.975.617,70	sim	não
2007	001/2007	13	Concorrência	Menor Preço	R\$521.954.272,47	sim	sim
2007	001/2007	14	Concorrência	Menor Preço	R\$509.940.763,61	sim	sim
2007	001/2007	15	Concorrência	Menor Preço	R\$287.651.447,92	não	não
2007	001/2007	16	Concorrência	Menor Preço	R\$289.072.790,10	não	não
2007	004/2007	12	Concorrência	Técnica e Preço	R\$557.245.941,96	sim	não
2007	004/2007	13	Concorrência	Técnica e Preço	R\$503.504.976,35	sim	sim
2007	004/2007	14	Concorrência	Técnica e Preço	R\$499.981.435,61	sim	sim
2007	004/2007	15	Concorrência	Técnica e Preço	R\$279.754.665,13	não	não
2007	004/2007	16	Concorrência	Técnica e Preço	R\$281.136.987,76	não	não
2010	008/2010	Único	Concorrência	Menor Preço	R\$217.658.705,48	sim	não
2010	005/2010	1	Concorrência	Técnica e Preço	R\$945.465.259,10	sim	não
2010	005/2010	2	Concorrência	Técnica e Preço	R\$1.070.402.774,45	sim	sim
2010	005/2010	3	Concorrência	Técnica e Preço	R\$663.671.296,57	sim	não
2010	005/2010	4	Concorrência	Técnica e Preço	R\$1.217.638.024,68	sim	sim
2010	005/2010	5	Concorrência	Técnica e Preço	R\$1.185.059.366,84	sim	sim
2010	005/2010	6	Concorrência	Técnica e Preço	R\$946.474.293,88	sim	não
2010	005/2010	7	Concorrência	Técnica e Preço	R\$881.663.021,27	não	não
2010	004/2010	1	Concorrência	Menor Preço	R\$638.158.070,97	sim	não
2010	004/2010	2	Concorrência	Menor Preço	R\$613.669.439,76	sim	sim
2010	004/2010	3	Concorrência	Menor Preço	R\$1.041.576.010,66	sim	sim
2010	004/2010	4	Concorrência	Menor Preço	R\$855.864.827,91	sim	não
2010	004/2010	5	Concorrência	Menor Preço	R\$714.851.079,16	não	não
2012	003/2012	Único	RDC	Técnica e Preço	R\$169.546.084,34	não	não
2012	004/2012	Único	RDC	Técnica e Preço	R\$251.309.899,70	não	não
2013	001/2013	Único	RDC	Técnica e Preço	R\$124.954.338,04	sim	não
2014	006/2014	Único	RDC	Menor Preço	R\$236.757.814,04	não	não

Fonte: VALEC. Elaboração da autora. *Valores atualizados segundo o índice IPCA para dezembro de 2018

O CADE abriu o processo 08700.001836/2016-11 em março de 2016 para investigar condutas anticompetitivas em licitações da VALEC. No histórico da conduta⁸⁰, são mencionadas práticas de cartel desde 2000 até 2010, com a participação das grandes empreiteiras Odebrecht, OAS, Andrade Gutierrez, Camargo Correa e Queiroz Galvão e de várias outras pequenas que acabaram entrando no esquema em 2010, fase de ampliação do cartel, segundo o documento. As práticas podem ter envolvido as licitações mencionadas na Figura 7.

⁸⁰ Disponível em: < <http://en.cade.gov.br/cade/noticias/cade-mpf-go-e-policia-federal-realizam-operacao-para-investigar-suposto-cartel-em-licitacoes-de-ferrovias/historico-da-conduta-versao-publica.pdf>>. Acesso em 07 out. 2021.

Figura 8 – Licitações afetadas pelo cartel na VALEC

Licitações afetadas	Licitações possivelmente afetadas
	Concorrência 02/1987 e seguintes
Concorrência 004/2001	
	Contratos de números 011/2000 e 010/2002
Concorrência 008/2004	
	Concorrência 002/2005
	Concorrência 001/2007
Concorrência 004/2010 - Lotes 01 a 04	Concorrência 004/2010 – Lote 05
Concorrência 005/2010 – Lotes 01, 02, 04, 05 e 06	Concorrência 005/2010 – Lotes 03 e 07

Fonte: CADE. Histórico da Conduta do processo 08700.001836/2016-11.

No que diz respeito à execução das obras objeto desta investigação, a CGU concluiu, em dezembro de 2017, que houve superfaturamentos de R\$146.208.729,88 somando as obras da Extensão Sul da Ferrovia Norte-Sul e da Ferrovia de Integração Oeste-Leste. A avaliação conclusiva da CGU é “de que os projetos básicos e executivos elaborados não garantem a viabilidade, o desempenho, a qualidade, a funcionalidade e a economicidade das obras avaliadas” (CGU, 2017, p. 3).

Como pode ser visto na Tabela 10 e na investigação do CADE, não houve nem muitas grandes obras – cabe lembrar que o transporte ferroviário no Brasil é bastante deficitário e recebe poucos investimentos historicamente – e nem esquemas depois de 2010, por isso é difícil identificar os efeitos das mudanças nas nomeações e no tipo de licitação usada no órgão.

Licitações na Infraero

A Infraero também foi uma das agências federais que adotaram o RDC em suas licitações e os dados já analisados por Aragão (2015) e por Oliveira, Pessoa Neto e Torres (2013) indicam que a aplicação do novo regime trouxe ganhos de tempo de contratação, tempo de entrega da obra, redução no valor contratado em relação ao valor orçado e fim dos aditivos contratuais. Aragão (2015) comparou as licitações de obras homologadas realizadas na Infraero por RDC e pela 8666. Encontrou que as obras em RDC são contratadas em tempo 35% a 45% menor em relação à 8666. Além disso, recebem menos recursos administrativos

em relação às licitadas com a lei antiga. O autor imputa os resultados à inversão de fases - com a fase recursal única -, à contratação integrada e ao prazo legal menor para apresentação das propostas.

Aragão (2015) também testou o desconto obtido na licitação em relação ao valor orçado pela Administração Pública para os dois tipos de contratação. Apesar do RDC ter médias maiores de descontos, a diferença não é estatisticamente relevante.

Oliveira, Pessoa Neto e Torres (2013) analisaram as licitações em RDC homologadas na Infraero entre 2012 e 2013 e encontraram descontos de 11,43% em relação ao valor orçado e 44,4% menos tempo para realizar o processo licitatório em relação à 8666. Todas as licitações em RDC foram realizadas com orçamento sigiloso. Os autores destacam o fim dos aditivos como um dos grandes ganhos do novo regime.

Sobre o tipo de empresa que participou das licitações da Infraero, os dados disponibilizados na página de licitações da empresa não permitem analisar os participantes que não venceram as licitações. Além disso, há pouquíssimas grandes obras na empresa, impossibilitando a análise quantitativa que interessa a essa tese, com as grandes empreiteiras.

Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, buscamos mostrar como se deu uma parte do Ensaio Republicano de Dilma Rousseff no que diz respeito à relação Estado e empreiteiras. Argumentamos que as mudanças nas nomeações no Ministério dos Transportes em conjunto com a aplicação do RDC nas empresas públicas e autarquias do órgão foram umas das ações de Rousseff no sentido de ampliar a concorrência entre as empreiteiras e diminuir esquemas conhecidos entre o legal e o ilegal para as empresas e funcionários públicos ampliarem os lucros com as obras. Mostramos ainda uma atuação longa e mais sistemática do governo em tentar melhorar as formas de contratação e de administração das obras desde o PAC. Isso porque o RDC veio de um acúmulo no tema desde os governos Lula e depois de tentativas de alterar a Lei das Licitações. Mas, cabe mencionar que ele só andou como MPV no primeiro governo Rousseff, reforçando maior disposição republicana desta gestão.

Retomaremos, aqui, as informações que julgamos ser decisivas para o nosso objeto e que foram trianguladas ao longo do capítulo: (i) Rousseff retirou cargos que foram negociados com o centrão antes de seu governo e que tinham histórico de corrupção com

grandes empreiteiras no Ministério dos Transportes; (ii) A Copa do Mundo e as Olimpíadas foram aproveitadas como uma janela de oportunidade para aprovar um regime teoricamente mais republicano de licitações: o RDC; (iii) Durante sua tramitação no congresso, o RDC foi criticado pelas grandes empreiteiras que atuaram para que ele não fosse aprovado ou para que tivesse mudanças substanciais, como pôde ser observado nas propostas de emendas de aliados das grandes empreiteiras no centrão; (iv) O Ministério dos Transportes foi pioneiro no uso do RDC, porque sua burocracia fora alterada justamente para promover uma administração mais republicana; (v) os resultados da aplicação do RDC indicam que ele tem potencial de ser mais republicano; (vi) os partidos do centrão e as grandes empreiteiras foram afastados de algumas burocracias e perderam espaço no Ministério dos Transportes, com isso, o centrão ameaçou sair da base do governo, o PR saiu por um tempo e o PMDB foi acumulando as perdas para depois se vingar com a chegada de Cunha à presidência da câmara e com o impeachment de Rousseff.

Em relação às categorias de análise levantadas no Capítulo 1, os achados para os casos deste capítulo estão reunidos no quadro a seguir.

Quadro 5 - Resumo dos casos do Capítulo 3

<i>Caso</i>	<i>Esquemas frustrados</i>	<i>Circulação burocrática e política</i>	<i>Nomeações</i>
<i>DNIT</i>	Cartel; aditivos; preços	Realizada pelas entidades e grandes empreiteiras no momento de discussão do RDC no congresso. Insuficiente para impedir a aplicação do RDC no PAC.	Retirada de cargos de diretoria e presidência ligados ao centrão
<i>VALEC</i>	Cartel; aditivos; preços	Realizada pelas entidades e grandes empreiteiras no momento de discussão do RDC no congresso. Insuficiente para impedir a aplicação do RDC no PAC.	Retirada de cargos de diretoria e presidência ligados ao centrão
<i>INFRAERO</i>	Preços; aditivos	Realizada pelas entidades e grandes empreiteiras no momento de discussão do RDC	Não houve mudança relevante no governo Dilma Rousseff

no congresso. Insuficiente para impedir a aplicação do RDC no PAC.

Capítulo 4 – O ensaio republicano de Rousseff na Petrobras

‘...’ teve uma hora que eu fiquei tão chateado, tão chateado, porque eu tava pô doando dinheiro e a Graça fazendo isso? (ODEBRECHT, Marcelo. TC n° 16)

QUE indagado se os Diretores de Gás e Energia referidos sabiam dos pagamentos de propina e da divisão, afirma que não, uma vez que não tinha espaço para conversar essas coisas com ILDO SAUER e com GRAÇA FOSTER (BARUSCO, Pedro. Complementação aos Termos de Colaboração de n°s 01 e 02)

para mim era importante que a Graça Foster continuasse na diretete (sic), conduzindo a Petrobras como ela estava conduzindo, no meu ponto de vista, no rumo correto (ROUSSEFF, Dilma. Testemunha na ação penal 503526315)

Apresentação do capítulo

Segundo Singer (2018), a Petrobras foi a “pedra de toque” do ensaio republicano de Dilma Rousseff, visto que sua capacidade de investimento era maior que de toda a união e que as mudanças nas nomeações da empresa operadas por Rousseff tiveram forte reação dos partidos no congresso. Neste capítulo, abordamos alguns casos do ensaio republicano da ex-presidenta na estatal: o fim do “clube das empreiteiras”, as negociações em torno da Sete Brasil e as investigações em torno do contrato “Plano de Ação de Certificação em Segurança, Meio Ambiente e Saúde” (PAC SMS). Antes disso, contextualizamos a empresa no que se refere ao momento de investimentos e modelo de gestão e licitações.

Petrobras: contexto e investimentos

A Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) é uma empresa brasileira de capital aberto cujo acionista majoritário é o Governo Brasileiro. Ela nasceu oficialmente em 1953, após disputas sobre como deveria ser a exploração do petróleo brasileiro – estatal ou não. O monopólio estatal acabou vencendo naquele momento e a empresa foi constituída para fazer a pesquisa, o refino, a lavra e o transporte do petróleo e do gás brasileiros (COHN, 2017).

Posteriormente, em 1997, a estatal perdeu, normativamente, o monopólio de exploração e do refino de petróleo no Brasil, a partir da lei do petróleo (Lei N° 9478/1997).

Ao longo dos anos, a empresa assumiu mais ou menos as funções de pesquisa e extração a depender dos investimentos estatais disponíveis em cada período. Leão e Nozaki (2019) conectam os projetos desenvolvimentistas brasileiros ao desempenho da Petrobras, sobretudo no ramo *offshore* (no mar), que permitiu à empresa expandir suas atividades enormemente. Os autores marcam dois momentos principais: (i) os anos 1970, quando, aliados ao II PND, os investimentos na Petrobras possibilitaram a descoberta da Bacia de Campos, o desenvolvimento dos elos da cadeia produtiva do petróleo, a incorporação de tecnologia e a dinamização de diversas cadeias produtivas no país; (ii) e os anos 2000 até o início dos anos 2010, quando os planos de investimentos da petrolífera foram fundamentais ao PAC, sendo importantes também seus projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e de conteúdo nacional para a reativação da indústria naval, da engenharia pesada e para a descoberta do pré-sal.

Nos anos 1980 e 1990, que ficam entre os períodos de grandes investimentos, a empresa colheu os frutos dos investimentos feitos nos anos 1970. Nos anos 1980, os resultados da descoberta da Bacia de Campos garantiram a expansão da empresa. Nos anos 1990, apesar da perda de ativos e de investimentos que a empresa passou por orientação do governo, ela ainda conseguiu se manter com avanços importantes na área de Exploração e Produção (E&P) (LEÃO; NOZAKI, 2019). Outra perda importante nesse período de baixos investimentos foi justamente o papel da Petrobras como uma política industrial do governo, que esteve presente nos dois períodos desenvolvimentistas, possibilitando a ativação de uma grande cadeia de produção com outros setores (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014).

Assim como outras agências e empresas estatais, a Petrobras tem um papel importante no desenvolvimento de outros setores não só pela quantidade de investimentos e pelas cadeias de produção que mobiliza, mas também por seu planejamento. Como já tratamos antes, o planejamento em estatais importantes permite que os setores implicados naquele investimento tenham tranquilidade para se estruturar e investir⁸¹ sem muito risco. O desenvolvimentismo brasileiro se apoiou, historicamente, em suas estatais para induzir o

⁸¹ Há evidências importantes sobre a complementariedade dos investimentos públicos e privados, mais especificamente, sobre como os investimentos públicos induzem os investimentos privados. Esse debate pode ser encontrado em Carvalho (2018; 2020)

crescimento e o investimento e a Petrobras foi uma das principais empresas a cumprir esse papel (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014).

O plano de investimentos na Petrobras é feito e divulgado de forma transparente – o que permite aos setores se organizarem em torno dele – e a partir dos governos petistas ele ganhou uma característica estabilizadora fundamental: foi incluído na lista de orçamentos não contingenciáveis (LEÃO; NOZAKI, 2019). Ademais, ele contou com outras políticas desenvolvimentistas estatais, como a ativação dos bancos públicos para objetivos de desenvolvimento nacional, especialmente BNDES, Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil (BB). Almeida, Lima-de-Oliveira e Schneider explicam como isso acontecia:

Como forma de compensar a petroleira pelas compras de equipamentos a preços mais elevados e pelos investimentos em setores de baixas margens, como as novas unidades de refino, o governo federal tem garantido financiamento necessário às operações da Petrobras. Isto é feito por meio de uma combinação de uma redução das transferências dos lucros da empresa para o acionista principal (a União), bem como um aumento na quantidade de empréstimos provenientes de bancos públicos, como o BNDES, o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) (ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014, p. 341)

Esses empréstimos foram significativos, como também mostram os autores na tabela a seguir:

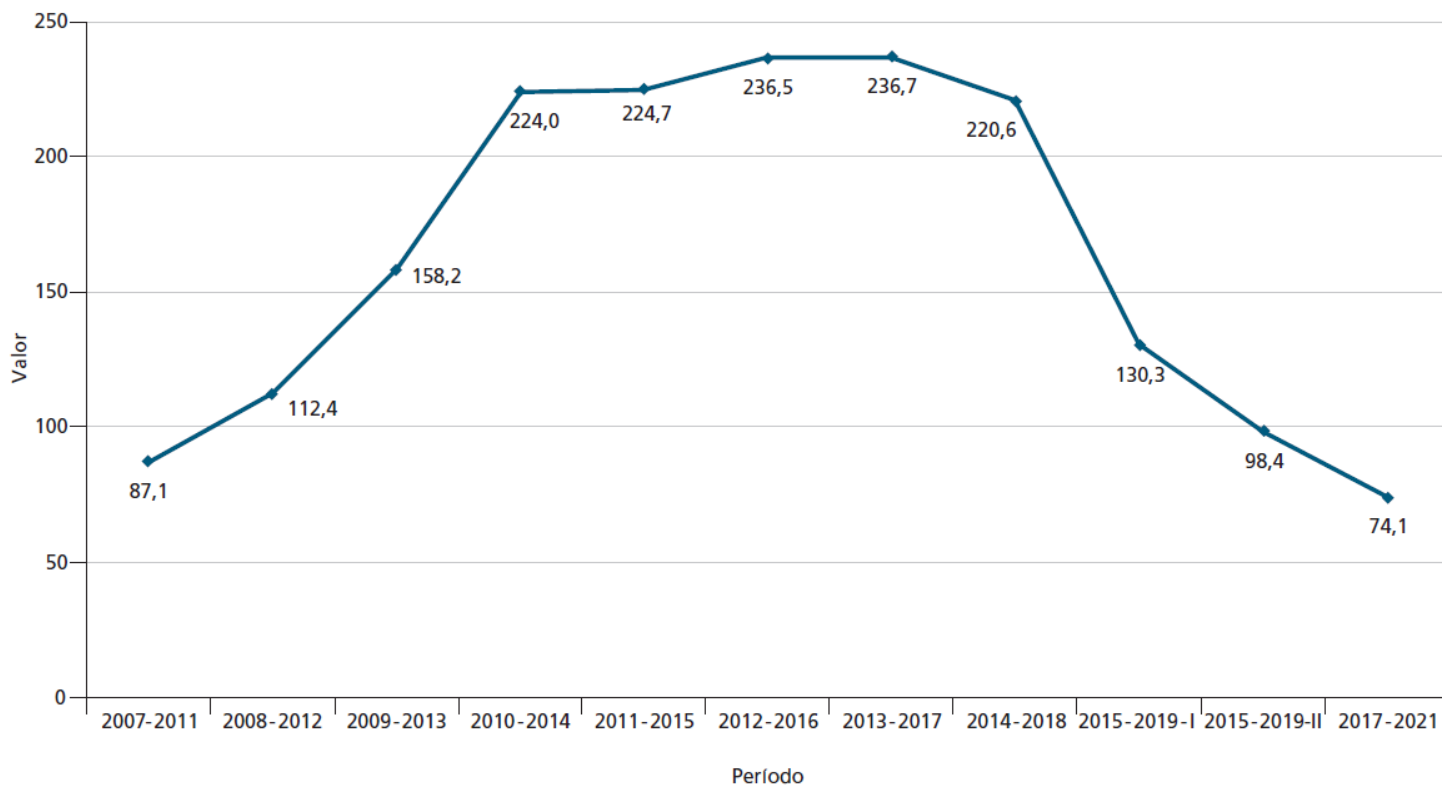
Tabela 13 – Empréstimos da Petrobras em bancos públicos (2006-2012) (R\$ bilhões)

Ano	BNDES	BB	CEF	Total
2006	7,17	-9,73	-	-2,56
2007	6,73	-2,21	-	4,52
2008	10,73	4,35	3,62	18,69
2009	34,93	5,81	3,95	44,69
2010	36,38	8,21	5,61	50,21
2011	40,89	8,89	3,05	54,84
2012	47,87	7,03	8,26	65,17

Fonte: Almeida; Lima-de-Oliveira; Schneider, 2014, p. 341.

Os planos de investimentos, em três reformulações que a empresa executou, podem ser vistos no Gráfico a seguir:

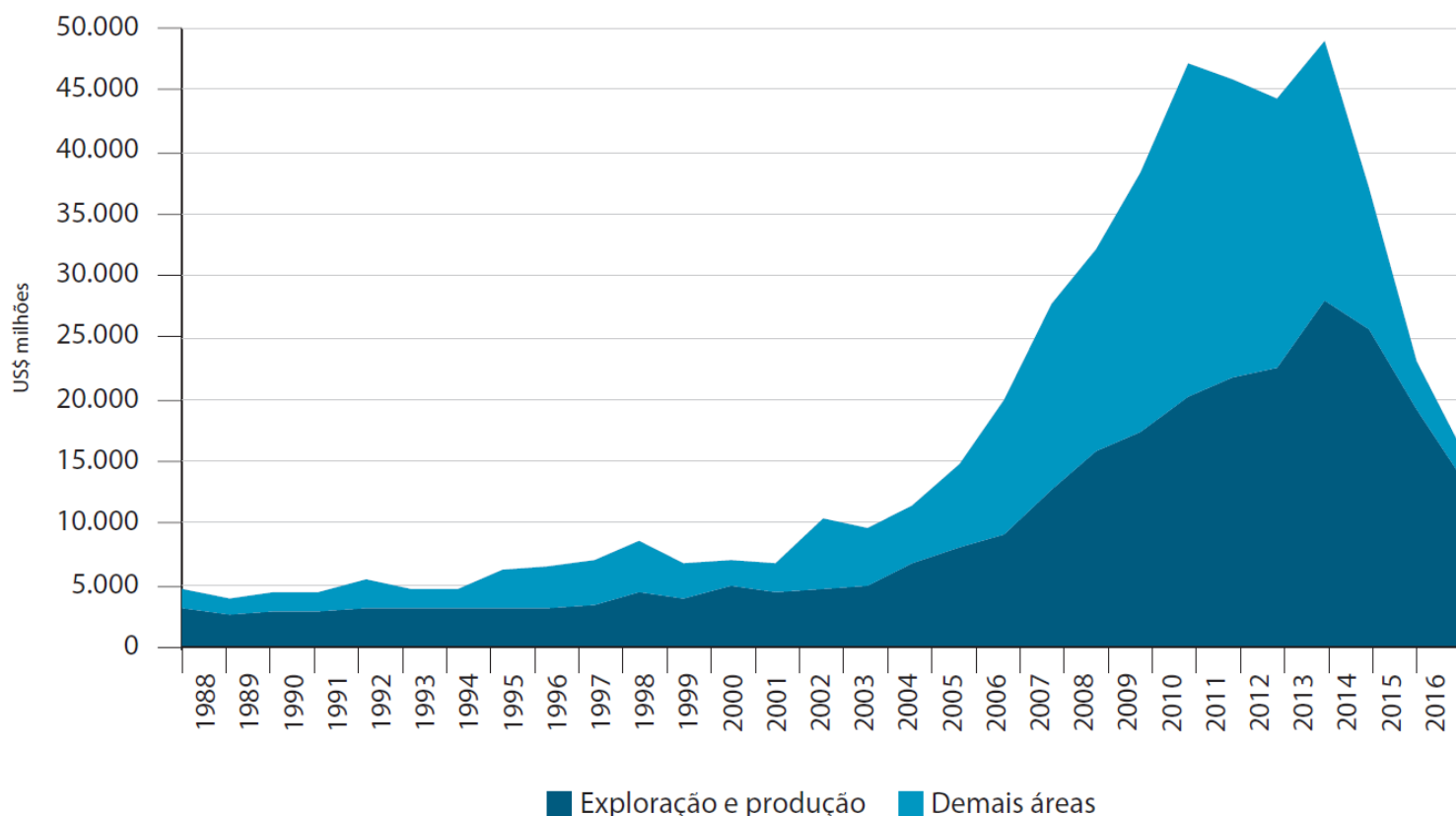
**Gráfico 9 – Petrobras: valor dos investimentos planejados para períodos de cinco anos
(Em US\$ bilhões)**



Fonte: MORAIS, 2017, p. 21

É possível observar um crescimento a partir de 2008 e uma queda importante a partir de 2015. No gráfico a seguir está disponível um período mais longo, desta vez os dados representam os investimentos realizados pela empresa e os picos são parecidos com o observado no gráfico anterior:

Gráfico 10 – Trajetória dos investimentos da Petrobras no E&P e nas demais áreas (1988-2016)



Fonte: Leão e Nozaki, 2019, p. 362.

Para dimensionar a importância dos investimentos da Petrobras no PAC e no projeto de desenvolvimento que o embasava, Leão e Nozaki mencionam que, entre 2007 e 2011, “o valor adicionado no país gerado pelas atividades da Petrobras acrescido do impacto na cadeia produtiva dos investimentos e dos gastos operacionais impactariam em cerca de 10% do PIB brasileiro” (LEÃO; NOZAKI, 2019, p. 339). Outra característica importante da estatal para o PAC foi sua política de conteúdo nacional implementada a partir de 2003 (LEÃO; NOZAKI, 2019; ALMEIDA; LIMA-DE-OLIVEIRA; SCHNEIDER, 2014).

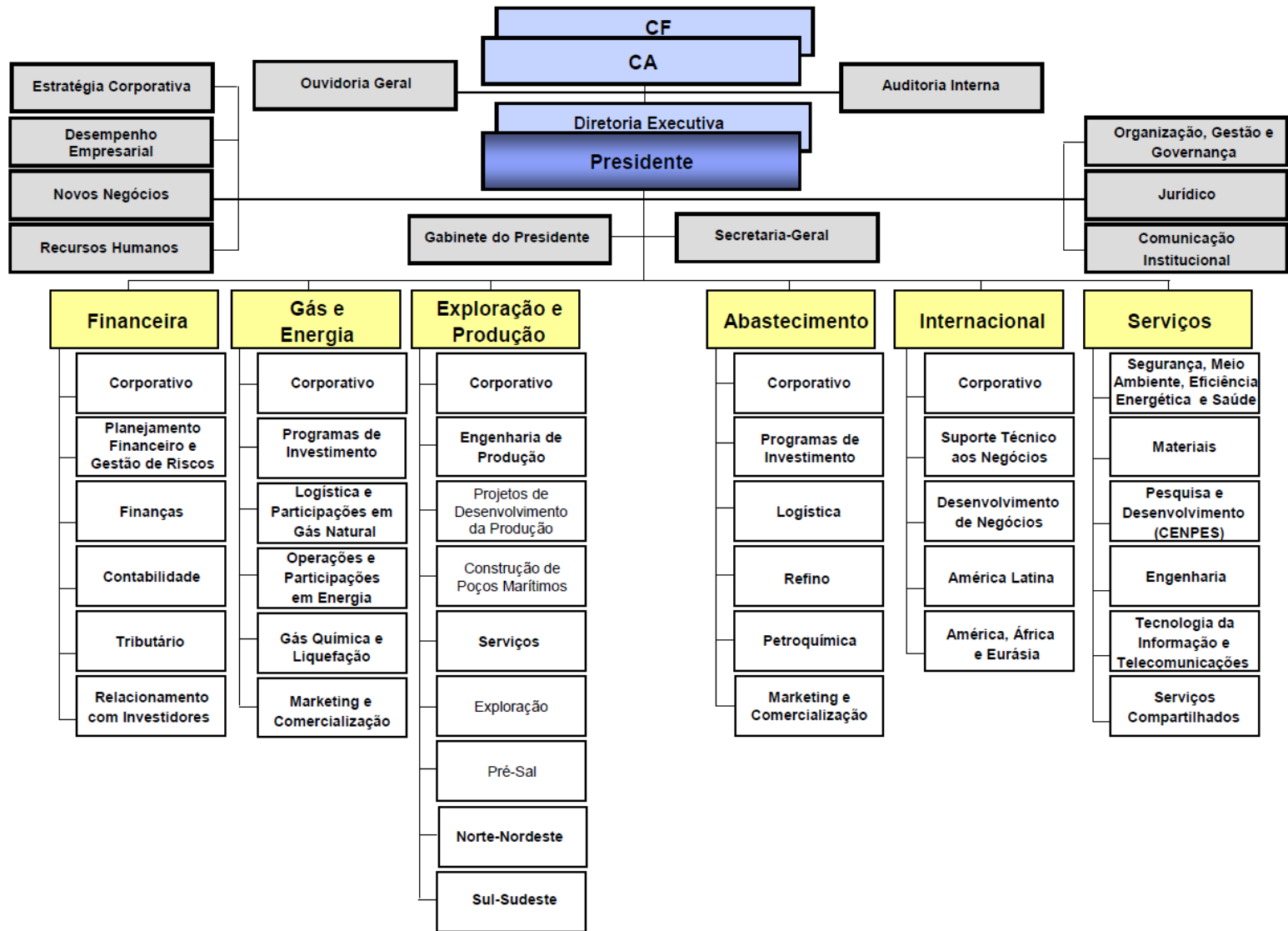
Se por um lado essa política de investimentos e planejamento desenvolve o setor produtivo nacional, por outro, ao menos no caso das empreiteiras, facilita sua organização em carteis, como veremos adiante. Mas antes disso é importante entender como funciona a gestão da empresa e quais as possibilidades de nomeação e gerência por parte do governo federal.

Petrobras: gestão e nomeações

Como acionista majoritária, a União tem bastante influência na administração da Petrobras, indicando o(a) presidente da empresa e a maior parte dos integrantes do Conselho de Administração. Desde o primeiro governo Lula, uma representante dos funcionários é eleita e também compõe tal conselho, sendo os demais membros indicados pelos acionistas minoritários. O conselho é responsável por eleger os Diretores Executivos, que devem ter pelo menos 10 anos de experiência de liderança na área, seja na Petrobras ou em outras empresas⁸². A estrutura organizacional da empresa à época dos governos Dilma pode ser vista na figura abaixo (diretorias em amarelo):

⁸² Para mais detalhes, consultar o estatuto da empresa, disponível em: <<https://transparencia.petrobras.com.br/sites/default/files/Estatuto-Social-AGOE-27-Abril-2017-Portugues.pdf>>. Acesso em 20 out. 2021.

Figura 9 – Estrutura organizacional da Petrobras (2011)



Fonte: PETROBRAS, 2011.

A autonomia da empresa em relação ao governo é considerada alta, em geral, por Almeida, Lima-de-Oliveira e Schneider (2014), embora ela tenha variado ao longo do tempo. Os 4 empregados que entrevistamos concordam que o presidente da república tem muita influência no dia a dia da empresa:

Tabela 14 – Respostas dos entrevistados sobre a importância do presidente da república para o dia a dia da Petrobras

Entrevistado	Cargo	Há diferença no dia a dia da empresa a depender da presidência da república do momento?
11	Médio escalão (cargo de confiança)	“Tem. Tem. Claro. Muda a gestão toda. Uma gestão toda. Hoje nós estamos em outra gestão. Você vê que muda o norte. Enfim, para você ter uma ideia, nós tínhamos um plano diretor que era o nosso guia. Mas assim, com a Dilma no final, não dava dois meses nós já estávamos fazendo o contrário do que nós tínhamos planejado. Entendeu? Mudava tudo. Era complicado. Hoje ele tem lá um plano, ele divulga. É mais comunicativa essa gestão”
12	Médio escalão	“Certamente que há. O presidente da empresa é indicado pelo presidente da nação e ambos representam os interesses do grupo que os elegeu ou indicou, assim como sua ideologia. A Petrobras está passando por uma transformação brutal em função do seu novo presidente, Castello Branco, que é ideologicamente o oposto dos que a lideraram anteriormente”
13	Baixo escalão	“Interfere muito muito muito na empresa”
14	Baixo escalão	“Com certeza. A presidência dita o rumo do futuro da empresa, indicando o presidente da BR alinhado com os interesses dele. Enquanto nos governos do PT tivemos uma postura de fortalecimento da Petrobrás, nos governos seguintes (Temer e Bolsonaro) vemos um movimento de venda da empresa por partes.”

Fonte: elaboração da autora a partir das entrevistas conduzidas.

As diretorias que tinham intersecção com as grandes empreiteiras nacionais eram principalmente a Diretoria de Serviços, que tinha a gerência de engenharia e a Diretoria de Abastecimento, responsável pelos programas de investimentos e pelas novas refinarias. Além disso, sob administração da Diretoria Internacional ficavam os contratos realizados em outros países, o que, por vezes, envolvia grandes empreiteiras nacionais.

Na tabela a seguir é possível ver as nomeações da Diretoria Executiva da Petrobras, considerando a informação do final do ano corrente nos relatórios anuais da empresa. Para facilitar a compreensão destas nomeações, passaremos pelo histórico de cada um dos cargos e suas nomeações.

Tabela 15 – Diretoria Executiva da Petrobras (2006-2014)

Ano	Cargo	Nome	Perfil
2006 - 2007	Presidente	José Sérgio Gabrielli de Azevedo	Acadêmico e militante do PT
	Diretor de Serviços	Renato de Souza Duque	Funcionário de carreira da Petrobras
	Diretor de Abastecimento	Paulo Roberto Costa	Funcionário de carreira da Petrobras
	Diretor Internacional	Nestor Cuñat Cerveró	Funcionário de carreira da Petrobras
2008 - 2011	Presidente	José Sérgio Gabrielli de Azevedo	Acadêmico e militante do PT
	Diretor de Serviços	Renato de Souza Duque	Funcionário de carreira da Petrobras
	Diretor de Abastecimento	Paulo Roberto Costa	Funcionário de carreira da Petrobras
	Diretor Internacional	Jorge Luiz Zelada	Funcionário de carreira da Petrobras
2012 - 2014	Presidente	Maria das Graças Silva Foster	Funcionária de carreira da Petrobras
	Diretor de Engenharia, Tecnologia e Materiais	José Antonio de Figueiredo	Funcionário de carreira da Petrobras
	Diretor Corporativo e de Serviços	José Eduardo de Barros Dutra	Funcionário de carreira da Petrobras e militante do PT
	Diretor de Abastecimento	José Carlos Cosenza	Funcionária de carreira da Petrobras
	Diretor Internacional (interino)	Carlos Vilar Amigo	Funcionário de carreira da Petrobras
2015	Presidente	Aldemir Bendine	Funcionário de carreira do Banco do Brasil
	Diretor de Serviços	José Eduardo de Barros Dutra	Funcionário de carreira da Petrobras e militante do PT
	Diretor de Abastecimento	Jorge Celestino Ramos	Funcionária de carreira da Petrobras

Fonte: elaboração da autora com base nos relatórios anuais da Petrobras⁸³.

⁸³ Disponíveis em: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/apresentacoes-relatorios-e-eventos/relatorios-anuais/>>. Acesso em 24 mar. 2022

Presidência

Em julho de 2005, José Sérgio Gabrielli de Azevedo foi escolhido pelo presidente Lula para ser presidente da Petrobras. Gabrielli vinha de uma longa carreira universitária e de algumas passagens pelo setor privado. Entrou na Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 1975 como professor de economia e exerceu os cargos de diretor e pró-reitor na universidade. Antes de ir para a Petrobras, trabalhou no governo do estado da Bahia e foi membro fundador do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 2003, foi convidado pelo presidente Lula e pelo presidente de então da Petrobras, José Eduardo Dutra, para ser Diretor Financeiro da petroleira. Depois passou também pelo cargo de Diretor de Relações com Investidores até chegar na presidência.

Gabrielli não foi acusado em nenhuma ação da Operação Lava Jato e não parecia participar dos esquemas feitos com empreiteiras, ao menos declaradamente, assim como os outros presidentes, segundo depoimento de Paulo Roberto Costa, diretor de abastecimento: “O Presidente da Petrobras provavelmente sabia [do cartel de empreiteiras], mas o declarante não pode asseverar que isso era uma realidade pois nunca tocou diretamente nesse assunto com José Eduardo Dutra, Sergio Gabrielli e Graça Foster, presidentes da estatal quando fez parte da mesma” (COSTA, Paulo Roberto, TC n° 42).

Apesar disso, Gabrielli manteve a diretoria que herdou do presidente anterior. Esta continuidade significava manter a Diretoria de Serviços com o PP (atualmente Progressistas) para assegurar o apoio do partido no congresso, negociado entre o ex-presidente Lula e o deputado José Janene (PP), como veremos adiante.

A ruptura no cargo veio com a nomeação de Maria das Graças Silva Foster em 13 de fevereiro de 2012. Foster entrou na Petrobras como estagiária, depois se tornou engenheira e seguiu carreira até os cargos de diretoria na petroleira. Além disso, teve passagens pelo Ministério de Minas e Energia quando Dilma Rousseff era ministra e era uma pessoa de confiança da ex-presidenta da república.

Graça foi escolhida por Rousseff para presidir a Petrobras e isso foi visto por Emílio Odebrecht como um momento de mudança, uma das coisas que marcou a perda de influência de Lula no governo Dilma, o que era visto como algo ruim pelo empreiteiro, dado que a escolha de Dilma para suceder Lula já havia sido um erro do ex-presidente, já que Dilma havia entrado em vários conflitos com a empreiteira ainda como ministra:

Repare, é visível que na hora que você tem uma pessoa que é mais alinhada com LULA, que era o GABRIELLI, do que com a DILMA e depois é trocado por uma

que é alinhada com DILMA e não alinhada com o Presidente, quer dizer, o Ex-Presidente, sem dúvida nenhuma, do ponto de vista é... Visual, vamos dizer assim, é óbvio que você teve uma mudança (ODEBRECHT, Emílio. Oitiva em 25/04/2019)

Emílio Odebrecht – 01:30:57 – Eu deixei de conversar essas coisas com ele [Lula] a partir do momento que eu percebi que ele não tinha, ou mais força, ou não tava querendo se desgastar, ou tava já na fase de me enrolar, quer dizer... Então eu... Deixei!

Política Federal – E isso foi quando o senhor percebeu que ele perdeu a ascendência sobre a [Dilma]...

EO – Exatamente, já foi no segundo... Olhe...

PF – 2012...

EO – Segundo semestre... 2012 em diante eu pude perceber isso claramente já...

‘...’

EO – Porque se botasse GRAÇA e desse a solução nas linhas mestras dele [Lula]

PF – Uhum!

EO – Tudo bem! E... Agora...

PF – Mas... Não... Não se deu então?

EO – Não se deu!

‘...’

EO – Graça era uma pessoa do outro lado (ODEBRECHT, Emílio. Oitiva em 25/04/2019)

Foster tinha um perfil bastante técnico, burocrático, centralizador e pouco aberto a conversas sobre propinas e esquemas, ademais, costumava acompanhar de perto suas obras e seus diretores e o que faziam no que diz respeito à Petrobras. Tais características podem ser vistas nos depoimentos abaixo, da própria Graça, do ex-gerente Pedro Barusco e nas entrevistas com os funcionários:

ah, eles, o Gabrielli cada um é de um jeito né, então o presidente Gabrielli dava mais liberdade para as pessoas trabalharem né, e eu sou mais chata, eu queria estar junto, 'ah, você vai viajar, porque você não falou comigo?'. Então nós fizemos segunda e quinta reuniões de diretoria, era só quinta, passou a ser segunda e quinta. Aí eu fiz uma promessa que eu não ia brigar com eles se eles viajassem porque eles precisavam viajar, então segunda e quinta é meu, terça, quarta e sexta é deles. Mas quando eu ia pra obra eles tinham que me acompanhar. (FOSTER, Graça. Testemunha na Ação penal 503651876)

Eu, como cliente, sempre queria ver minhas obras, eu tinha até bastante desgaste com a empreiteira, com elas todas. Porque eu queria a obra porque tinha receita ‘...’ A gente sempre queria que a obra andasse, obra tem que acabar, começa e acaba, começa e acaba, então anda anda anda, tinha um mapa do túnel e eu coloquei esse mapa na minha sala e todo dia eu ligava para o meu técnico que acompanhava a obra e perguntava 'avançou quantos metros?' eu ia lá marcando. (FOSTER, Graça. Testemunha na Ação penal 503651876)

QUE indagado se os Diretores de Gás e Energia referidos sabiam dos pagamentos de propina e da divisão, afirma que não, uma vez que não tinha espaço para conversar essas coisas com ILDO SAUER e com GRAÇA FOSTER (BARUSCO, Pedro. Complementação aos Termos de Colaboração de n°s 01 e 02)

Tabela 16 - Respostas dos entrevistados sobre as mudanças entre as presidências de Gabrielli e Foster (destaques da autora)

Entrevistado	Cargo	Você sentiu mudanças na comparação entre a gestão de Gabrielli e de Graça Foster?
11	Médio escalão (cargo de confiança)	<p>“É assim. Eu não sei em questão de direção, mas a Graça era muito burocrata. Nós viramos... ela aumentou muito a burocracia, muita coisa assim. Eu lembro que nós fazíamos as fichas azuis que era... nossa. Era uma trabalhadora de burocracia impressionante.</p> <p>Entrevistadora: O que eram essas fichas? Fichas azuis são o quê?</p> <p>Não. Era uma coisa interna nossa. Era uma ficha que nós temos que preencher lá de tudo que estava acontecendo. E era uma trabalhadora danada. Mas assim, fora isso eu não sentir outras coisas assim na gestão dela.”</p>
12	Médio escalão	<p>“Foram bons presidentes para a empresa. Tiveram participação em alguma falcatrua? Acredito que não. Erraram por considerar que os preços do petróleo se manteriam elevados para sempre? Sim; mas neste ponto, todo a alta direção e o conselho de administração, assim como todas as grandes petroleiras também erraram. A Petrobras sofreu mais pois estava mais endividada. Era o início dos investimentos para fazer o Pré-Sal se tornar a realidade que é hoje. E houve também os maus investimentos em refinarias que não deram certo.”</p>
13	Baixo escalão	<p>“A época Graça Foster foi quando estourou o mensalão [petrolão] e ela foi colocada no centro apesar de não ter nada ligado a ela. Então ela ficou meio no olho do furacão, não teve muito tempo de fazer muito pela empresa. Mas deu pra entender que ela estava tentando sanear a empresa não de forma escrachada como a Lava Jato. Mas tava tentando sanear a empresa por dentro, ela tava tentando fazer uma limpeza na empresa internamente, só que o esquema divulgou tudo e não deu tempo de ela fazer isso, ela aparentava ser uma presidente mais controladora, muito controladora, deixava todas as decisões praticamente com ela, não confiava muito em ninguém, mas não tem muito o que falar dela, foi muito pouco tempo. Mas foi período dela que se começou a desinvestir, o maior problema nosso da Petrobras é esse, foi no governo dela que se começou a desinvestir e nos desfazer de alguns ativos da empresa. Alguns começaram questionáveis, outros nem tanto, mas tudo bem, ela não teve muito tempo ‘...’ Pelo menos a sensação era essa que todos nós tínhamos, saiu Gabrielli justamente com Dilma, Dilma queria alguém de um pouco mais confiança e no caso ela tinha um maior proximidade com Graça Foster, e a impressão que todos nós tínhamos é que Graça Foster começou a tentar sanear a empresa antes que estourasse o esquema do Petrolão. A gente viu que ela aglutinava quase todas as decisões nela, tirou muito o poder decisório da diretoria, praticamente tudo tinha que passar pelas mãos dela, mas é aquilo, foi um período curto”</p>
14	Baixo escalão	<p>“Sim. Principalmente no que diz respeito a divulgação de estado real da empresa. Aí meu ver, o Gabrielli "moldava" os dados para apresentar a empresa com uma "saúde financeira" que ela não tinha, ao passo que a Foster apresentou a verdade nua e crua (e foi crucificada por isso)”</p>

Fonte: elaboração da autora com base nas entrevistas conduzidas

O perfil de Graça se assemelha bastante ao de Dilma, que também era micro gerenciadora (SINGER, 2018), bastante centralizadora na opinião dos empreiteiros e do entrevistado 13 e até mais afeita ao “técnico” do que ao “político”, como um dos ministros entrevistados definiu: “a Dilma queria sempre botar técnicos à frente, ela sempre era mais refratária aos políticos. O que pode ter criado uma antipatia com ela” (Ministro entrevistado para esta pesquisa). O outro ministro definiu o perfil da ex-presidente da seguinte forma: “Dilma tinha um estilo gerencial que ela entrava bastante nos assuntos ‘...’ Ela cobrava muito

resultado dos ministros ‘...’ Ela acompanhava tudo de perto” (Ministro entrevistado para esta pesquisa).

Quando assumiu, Foster trocou toda a diretoria e teve apoio da presidenta para isso:

Da minha diretoria, eu apresentei os nomes. A presidenta Dilma me pediu 'apresente nomes para as diretorias', eu apresentei os nomes de técnicos da Petrobras com os quais eu já tinha trabalhado e ela aceitou e eu falei isso para o ministro Mantega porque quem aprova os diretores é o presidente do conselho. (FOSTER, Graça. Testemunha na Ação penal 503651876)

Para a ex-presidenta era fundamental manter Foster no cargo, mas isso se tornou insustentável não só com o advento da Operação Lava Jato, mas também pela oposição da diretoria que Graça começou a sofrer, como fica claro no depoimento de Rousseff:

Por três vezes ou por talvez quatro, a doutora Maria da Graça Foster, que era presidente da Petrobras, por várias razões, principalmente porque o conjunto da diretoria queria se afastar, colocou seu cargo a disposição. Por três vezes eu a demovi, na última vez eu não consegui demovê-la a se afastar e a razão: ela alegava que os demais se afastariam e para mim era importante que a Graça Foster continuasse na diretete, conduzindo a Petrobras como ela estava conduzindo, no meu ponto de vista, no rumo correto. Então num determinado fim de semana ela em definitivo me disse que se afastaria e que tinha portanto, me pedia que eu tomasse a providência, porque a Petrobras sendo uma empresa da importância que é ela não podia ficar sem direção e não só a Graça Foster se afastaria mas também mais diretores da Petrobras se afastariam também ‘...’ Pra mim era importante, eu tinha e tenho uma avaliação muito boa da Dra. Graça Foster. A Dra. Graça Foster era uma pessoa da empresa que combinava uma grande capacidade de gestão e um conhecimento muito grande técnico principalmente numa área decisiva que é engenharia de poços de petróleo e pra mim era importante que ela permanecesse e concluísse o trabalho. Há uma série de fatos, principalmente relativo a todo o processo que a Petrobras passava que tornou pra ela difícil esse processo. Eu não queria que ela se afastasse, tentava evitar o máximo possível. Eu nunca dei entrevista sobre isso mas isso era público e notório. (ROUSSEFF, Dilma. Testemunha na Ação penal 503526315)

Então Dilma escolheu Aldemir Bendine para a presidência da petroleira por seu desempenho no Banco do Brasil. Bendine assumiu em fevereiro de 2015 e foi visto por Marcelo Odebrecht como um nome mais conciliador e pró-empresas do que Foster:

Juiz: o senhor Bendine nessas reuniões que teve com o senhor ou por contato, ele chegou a vamos dizer em algum momento ameaçar a Odebrecht, ou ameaçar o senhor de adotar uma postura dura, quanto à empresa, ou o posicionamento dele era aquele mais favorável que o senhor mencionou?

Marcelo Odebrecht: não, sempre foi favorável e inclusive internamente eu dizia para o pessoal que a gente estava tendo, **com ele, um posicionamento muito mais favorável ou amigo do que estava tendo no final da gestão Graça.** ‘...’ Ele dizia que uma das razões que ele tinha sido nomeado presidente da Petrobras era justamente para **acabar esse clima que havia de embate com as empresas** por conta da Petrobras, ele veio justamente isso, pra acalmar ‘...’ a postura com ele foi muito mais positiva do que era com Graça, ele se mostrou mais aberto ao que precisava ‘...’ Ele veio com a missão de ser um perfil muito mais conciliador com as empresas envolvidas na Lava Jato do que estava sendo a Graça que estava com embate feio (ODEBRECHT, Marcelo. Audiência em 09/11/2017)

Como pode ser visto, Foster foi uma gestão que mudou as coisas na Petrobras e incomodou algumas pessoas. Da parte das empreiteiras, veremos adiante as consequências das mudanças para os esquemas que aconteciam na petroleira. Da parte da gestão, entender o que aconteceu em cada diretoria é fundamental, o que faremos a seguir.

Diretoria de serviços

A diretoria de serviços da Petrobras, à época dos governos petistas, era responsável por preparar os certames licitatórios para a contratação de bens e serviços demandados pelas demais diretorias segundo suas prioridades de investimentos. Isso significava que a diretoria de serviços iria nomear a Comissão de Licitação (com membros da diretoria demandante e da diretoria de serviços), detalhar a demanda (pesquisando aspectos técnicos do projeto e especificando isso no edital), realizar a licitação (considerando as empresas do cadastro da Petrobras) e contratar a empresa vencedora (CADE, 2015). Até por essas demandas técnicas, a diretoria contava com uma gerência de engenharia, que lidava diretamente com a contratação e planejamento de obras para novos empreendimentos.

Renato Duque foi nomeado diretor de serviços em janeiro de 2003 na transição da administração FHC para o governo Lula. Duque era funcionário de carreira da Petrobras, havia ingressado por meio de concurso em março de 1978 e logo passado por vários cargos gerenciais, os quais alega serem cargos técnicos que não têm o viés político de uma diretoria (DUQUE, Renato. Audiência em junho de 2019).

Os depoimentos de Duque sugerem que sua nomeação para diretor tenha sido técnica e política. A parte técnica diz respeito às longas entrevistas técnicas que fez à época, discutindo inclusive seu currículo e a aprovação de sua trajetória pelo presidente de então, José Eduardo Dutra. A parte política, chamada pelo ex-diretor de “viés político”, veio depois no conhecimento dele, quando ele já nomeado foi abordado pelos tesoureiros do PT (na ordem de sucessão: Delúbio Soares, Paulo Ferreira e João Vaccari Neto) para continuar uma prática segundo ele institucionalizada na Petrobras: pedir doações de campanha no valor de 1% dos contratos após as empresas vencerem as licitações.

No entanto, Duque descobriu depois a influência de José Dirceu (PT), Ministro da Casa Civil de Lula, em sua nomeação:

Até onde eu sei, quando desse processo da minha escolha para a diretoria, houve um embate entre o Delúbio e o seu Pereira, o Delúbio defendia um outro nome para a diretoria de serviço, defendia o nome de Varela que era o meu antecessor e

o seu Pereira defendia o meu nome e o José Dirceu então ministro foi chamado para dar uma decisão, isso eu fiquei sabendo a posteriori e a decisão dele foi clara, ele falou 'não, o PSDB já está contemplado na diretoria da Petrobras e eu não vou colocar na diretoria da Petrobras, atender o pedido do Senhor Aécio Neves, então quem vai ficar na diretoria é Renato Duque', então eu acho que esse fato fez de alguma maneira que eu ficasse ligado a essa imagem do José Dirceu. (DUQUE, Renato. Depoimento na Ação Penal 505493238 em maio de 2017)

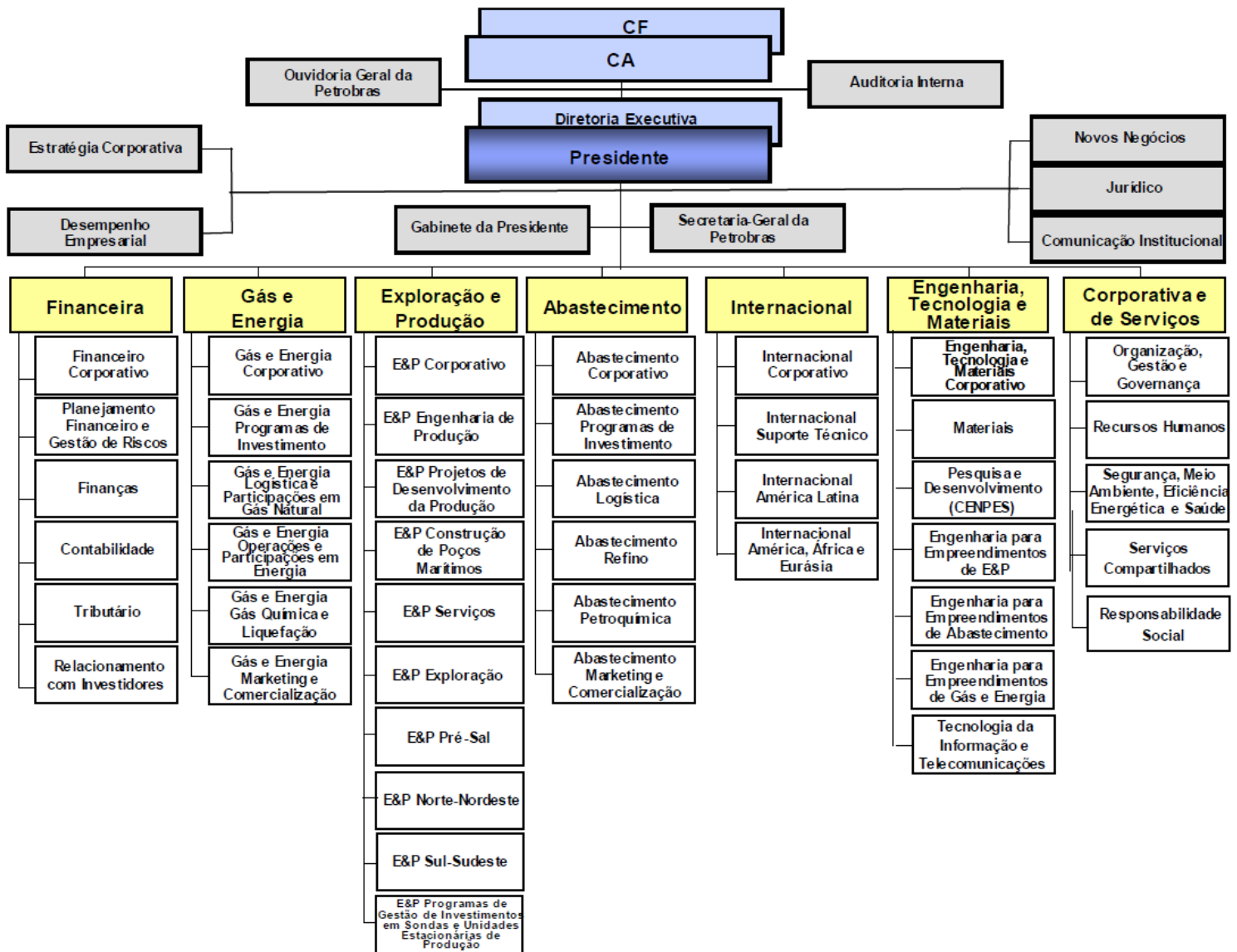
O que o ex-diretor tinha claro era seu compromisso com o partido: “Na diretoria de serviços, como eu disse, tinha um viés político, o meu compromisso com o partido que estava me indicando, que era o PT, era de ajudar na arrecadação de dinheiro para as campanhas e despesas do partido naquilo que fosse possível” (DUQUE, Renato. Audiência em junho de 2019).

Duque havia trabalhado com Pedro Barusco, que também era funcionário de carreira da Petrobras desde 1979, quando ambos ocupavam cargos gerenciais na petroleira. Assim que Duque foi nomeado, convidou Barusco para ser seu Gerente Executivo de Engenharia. Segundo os dois funcionários e os empreiteiros, Barusco era quem tocava os esquemas com as empreiteiras.

Barusco saiu em março de 2011 da Petrobras, segundo ele por questões de saúde e de aposentadoria, mas ele logo ingressou na Sete Brasil, onde praticamente replicou os esquemas com os empreiteiros, como veremos adiante. Já Renato Duque ficou na diretoria até o fim de abril de 2012. Mas, ainda em 2011, a presidenta Dilma Rousseff já havia solicitado a sua saída (DUQUE, Renato. Audiência em junho de 2019). Segundo Graça Foster, Duque saiu porque não queria trabalhar com ela: “O senhor Renato Duque ele não queria trabalhar comigo, é assim que eu entendo ‘...’ a gente escutava dizer 'poxa, quando a Graça assumir eu vou embora” (FOSTER, Graça. Testemunha na Ação penal 503651876). Mas, ao mesmo tempo, ela mesma preferia ter a própria diretoria e tinha uma relação distante com Duque, com quem brigava, nas reuniões de diretoria, pelos custos dos projetos que achava muito alto (FOSTER, Graça. Testemunha na Ação penal 503651876).

Além da saída de Duque, Foster fez uma mudança maior em sua diretoria, extinguindo a gerência de engenharia e criando uma gerência de engenharia para cada tipo de empreendimento, na diretoria de engenharia, tecnologia e materiais, “assegurando maior foco no planejamento, no gerenciamento dos custos e no desempenho da implementação dos empreendimentos” (PETROBRAS, 2012, p. 56). A nova estrutura pode ser vista na figura abaixo.

Figura 10 – Estrutura organizacional da Petrobras (2012).



Fonte: Petrobras, 2012.

Com a mudança, a diretoria de serviços acabou virando duas. Para a corporativa e de serviços, Graça Foster disse que quem chamou o ex-presidente da empresa, José Eduardo Dutra, fora o Ministro da Fazenda Guido Mantega e ela não sabe em que base se deu a escolha, mas disse que foi um bom diretor (FOSTER, Graça. Testemunha na Ação penal 503651876). Para a de engenharia, tecnologia e materiais ela escolheu José Antonio de Figueiredo. Nenhum dos dois novos diretores foi acusado na Operação Lava Jato e, como veremos adiante, não continuaram os esquemas praticados por seu antecessor.

Dessa forma, o ensaio republicano de Dilma através de Foster avançava até mesmo em uma área de influência do PT, que era a diretoria de serviços, o que também gerou reações

fortes do próprio partido da ex-presidenta Dilma (SINGER, 2018). As consequências destas mudanças serão analisadas nas próximas seções, nos casos tratados aqui sobre a petroleira.

Diretoria de abastecimento

A Diretoria de abastecimento da Petrobras era responsável pelo refino, transporte e comercialização do petróleo, sendo uma das principais áreas de investimentos da petroleira, que durante as gestões do PT construiu algumas refinarias, visando tornar o Brasil autossuficiente na produção de derivados de petróleo (PETROBRAS, 2011, p. 11).

Quem ocupava a diretoria até 2004 era Rogério Manso, funcionário de carreira da Petrobras desde 1980, que não se envolveu em nenhum dos esquemas investigados pela Operação Lava Jato e pessoa em quem o ex-presidente Dutra confiava. No entanto, havia uma pressão do PP para dar o cargo de diretor de abastecimento a um indicado seu, Paulo Roberto Costa (GASPAR, 2020). A intenção do PP, nas palavras de Pedro da Silva Corrêa de Oliveira Andrade Neto – deputado do PP e um dos encarregados em negociar cargos em troca de apoio no congresso pelo partido –, era arrecadar propinas (ANDRADE NETO, Pedro. Termo de declarações em setembro de 2016).

Paulo Roberto Costa ocupava um cargo na TGB desde o governo FHC, subsidiária da Petrobras, e era “apadrinhado” pelo PP, no entanto, por conta de uma queda no orçamento da TGB por imposição da Petrobras, “o recurso arrecadado pelo PP era muito pouco, ao que se lembra por volta de R\$200 mil reais por mês para toda a agremiação; assim, havia a necessidade de melhor arrecadação” (ANDRADE NETO, Pedro. Termo de declarações em setembro de 2016, p. 4). O PP oferecia cerca de 43 votos na câmara para o PT e se juntou ao PMDB, PTB e PL, que também estavam negociando cargos com o PT, para trancar a pauta na Câmara dos Deputados no início de 2004 (GASPAR, 2020).

Como Dutra não queria tirar Rogério Manso do cargo e Manso não aceitava receber os deputados do PP para conversar, não poderia ser ele o nomeado do PP na diretoria, enquanto o PP já sabia que podia confiar em Paulo Roberto Costa para cumprir essa função, pois já a vinha fazendo na TGB. Então o partido pressionou para a nomeação de Costa ou não daria os votos para as pautas do PT no congresso. Paulo Roberto Costa era um funcionário de carreira da Petrobras desde 1977 e já havia ocupado diversos cargos técnicos e gerenciais na petroleira, “por mérito” (COSTA, Paulo Roberto. TC n. 1), mas, segundo ele, havia chegado a um limite em sua carreira “onde a competência técnica não era suficiente

para progredir, sendo necessário para ascender ao nível de diretoria um apadrinhamento político” (id.). Sabemos que esta afirmação não é totalmente verdade, pois o próprio Rogério Manso não era apadrinhado e outros diretores que já mencionamos, como Graça Foster e Ildo Sauer, também não precisavam disso. Mas para Costa isso era verdade, pois provavelmente não seria nomeado sem a pressão e apadrinhamento do PP.

A nomeação de Paulo Roberto tinha ainda outras conexões. José Janene, deputado pelo PP e líder do partido na câmara, havia ficado ao lado de Alexandrino Alencar (Odebrecht) na comissão que presidia na câmara – Minas e Energia – no conflito que a empreiteira vinha tendo com Manso em um contrato com a Petrobras. Janene prometeu ao empreiteiro que a Odebrecht teria um parceiro dentro da Petrobras caso conseguissem emplacar o nome de Paulo Roberto para a diretoria (GASPAR, 2020). Janene, junto com Pedro Corrêa e Pedro Henry, havia ficado responsável por negociar a entrada do PP na coalizão governista.

Depois de muito tempo de negociações, Lula teria insistido com Dutra e conseguido a nomeação de Paulo Roberto (ANDRADE NETO, Pedro. Termo de declarações em setembro de 2016, p. 4), que aconteceu em 14 de maio de 2004. “Uma vez ocupando o cargo de diretor por indicação política, o grupo político sempre demandará algo em troca” (COSTA, Paulo Roberto. TC n. 1) e o compromisso de Costa passou a ser com José Janene, figura que em sua visão comandava o PP.

A sustentação de Paulo Roberto Costa no cargo, no entanto, não parou por aí. Em 2006, o ex-diretor ficou doente e precisou ficar um tempo afastado do cargo, o que abriu brecha para o PMDB pressionar para assumir a diretoria de abastecimento. O PMDB acabou aceitando a permanência de Costa, mas em troca pediu “apoio” do diretor, o que o fez direcionar uma parte da arrecadação que fazia para o PP para o PMDB, segundo ele mesmo (COSTA, Paulo Roberto. TC n. 15).

Formalmente, Paulo Roberto pediu demissão do cargo na reunião do Conselho de Administração da Petrobras em abril de 2012, mas quem teria demitido ele do cargo fora Graça Foster⁸⁴ a pedido de Dilma Rousseff⁸⁵. Como já dissemos, Rousseff pediu a Foster para apresentar seus diretores:

A presidenta Dilma me pediu 'apresente nomes para as diretorias', eu apresentei os nomes de técnicos da Petrobras com os quais eu já tinha trabalhado e ela aceitou e

⁸⁴ Cf: <<https://petronoticias.com.br/petrobras-anuncia-demissao-de-tres-diretores-da-empresa/>>. Acesso em 10 abr. 2022.

⁸⁵ Cf: <<https://www.camara.leg.br/noticias/454088-foster-admite-que-ata-da-petrobras-sobre-demissao-de-diretor-nao-diz-a-verdade/>>. Acesso em 10 abr. 2022.

eu falei isso pro ministro Mantega porque quem aprova os diretores é o presidente do conselho. Então à exceção do José Eduardo Dutra hoje falecido, que foi apresentado ao conselho pelo ministro Mantega, eu não sei em que base se deram a escolha, mas foi um bom diretor '...' então uma diretoria completamente técnica e indicada por mim

Foster acreditava que os diretores anteriores (Paulo Roberto Costa e Renato Duque) eram bons profissionais, mas preferia ter sua diretoria e os achava muito independentes. Além disso, achava que os custos das contratações estavam muito altos, o que gerava brigas na diretoria e preocupação por parte dela que era responsável pelo VPL⁸⁶ dos projetos:

Juiz: mas a senhora tinha uma boa visão deles como profissionais?

Graça Foster: eu tinha sim, como profissionais de longa data que eu os conhecia, eram pessoas que trabalhavam muito, mas eram muito independentes, mas bons profissionais sem dúvida nenhuma.

Juiz: o que a senhora quer dizer como independentes?

Graça Foster: ah, eles, o Gabrielli cada um é de um jeito né, então o presidente Gabrielli dava mais liberdade para as pessoas trabalharem né, e eu sou mais chata, eu queria estar junto, 'ah, você vai viajar, por que você não falou comigo?'. Então nós fizemos segunda e quinta reuniões de diretoria, era só quinta, passou a ser segunda e quinta. Aí eu fiz uma promessa que eu não ia brigar com eles se eles viajassem porque eles precisavam viajar, então segunda e quinta é meu, terça, quarta e sexta é deles. Mas quando eu ia para obra eles tinham que me acompanhar.

Juiz: a senhora era a favor ou contra a permanência deles nessa época da demissão?

Graça Foster: eu preferia ter a minha diretoria, preferia ter como tive, então eles estavam há muito tempo, eu também como diretora de gás e energia, eu se não fosse presidente pediria para sair, ir pra outro lugar da companhia na área técnica que eu gosto muito mais.

Juiz: a senhora tinha alguma desconfiança na época da demissão deles que eles tinham algum mal procedimento?

Graça Foster: não, eu não tinha desconfiança que eles procediam mal, eu não tinha, eu achava, como eles achavam, porque Paulo Roberto brigava muito porque o custo estava alto, o Estrela brigava, eu brigava. E a gente é responsável pelo VPL dos projetos e pelo orçamento, então eu perdia VPL perdia resultado porque estava ficando caro, então eu estrebuchava muito em cima disso. Então assim, eles me tratavam com atenção, generosos e tal, mas era só isso, era uma coisa meio distante. Mas eu não posso falar nada em relação a conhecimento técnico deles.

Para o cargo de Paulo Roberto Costa, Graça indicou José Carlos Cosenza, funcionário de carreira da Petrobras que não se envolveu nas irregularidades descobertas pela Operação Lava Jato. A partir da demissão de Paulo Roberto, o cartel que funcionava na empresa acabou, como veremos adiante neste capítulo.

Com as mudanças na diretoria de abastecimento, o ensaio republicano de Dilma via Graça Foster avançava para uma área de influência do PP e do PMDB, o que gerou forte reação no congresso por parte desses partidos (SINGER, 2018).

⁸⁶ VPL é o Valor Presente Líquido, que calcula o valor presente de um projeto descontando os pagamentos futuros com suas taxas de juros e o investimento inicial. Mais detalhes podem ser vistos em Assaf Neto (1992).

Diretoria Internacional

A Diretoria Internacional da Petrobras é responsável por administrar os negócios da companhia fora do país. Por essa característica, não é uma diretoria que realiza muitos investimentos como as analisadas anteriormente. Ela se caracteriza por investimentos intermitentes.

O diretor internacional escolhido pelo PT em 2003 foi Nestor Cerveró, que na época já tinha 28 anos de carreira na empresa e contou com o apoio do ex-senador Delcídio do Amaral e do ex-governador petista Zeca do PT. Quando estourou o escândalo do mensalão, em 2005, Delcídio do Amaral perdeu poder e Zeca do PT perdeu o cargo de governador logo em seguida, abrindo espaço para uma pressão do PMDB pela diretoria (CERVERÓ, Nestor, anexo 3; AMARAL, Delcídio, TC n. 2).

Ao mesmo tempo, em 2007, acontecia no Congresso Nacional uma votação importante para o governo Lula que era a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). A disputa era grande e ficou conhecida como a principal derrota do segundo mandato de Lula⁸⁷. Boa parte do congresso era contra a aprovação, o que gerou um grande desgaste ao segundo governo Lula. Nesta ocasião, como em outras, o PMDB da Câmara negociava seus termos para a aprovação da CPMF separadamente do PMDB do Senado, o que rendeu alguns cargos ao partido (SINGER, 2018). E o PMDB da câmara condicionou a aprovação da CPMF à indicação do diretor internacional da Petrobras. No entanto, o PMDB do senado já vinha patrocinando a permanência de Cerveró desde o escândalo do mensalão, mas topou passar a indicação ao PMDB da câmara, que escolheu João Augusto Rezende Henriques. Henriques, no entanto, foi vetado por Dilma Rousseff, então ministra da casa civil, por ter pendências com o Tribunal de Contas da União (TCU). Então Henriques indicou Jorge Zelada para o cargo (CERVERÓ, Nestor, anexo 3; AMARAL, Delcídio, TC n. 2).

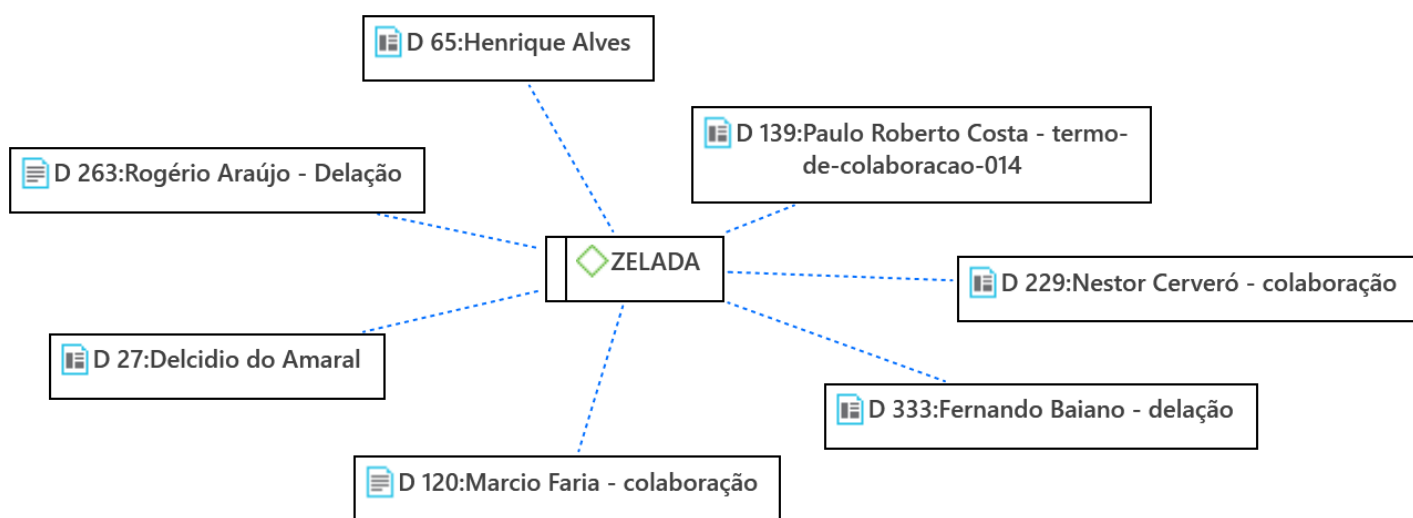
Jorge Zelada era um funcionário de carreira da Petrobras desde 1980 e já tinha passado por cargos de gerência, com condições de assumir uma diretoria à época, na opinião do presidente da estatal de então, José Gabrielli. Segundo Gabrielli, houve uma solicitação dos representantes do governo para a nomeação de Zelada e o conselho de administração da

⁸⁷ Cf.: < <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/05/09/cpmf-lula.htm> >. Acesso em 10 abr. 2022.

Petrobras acatou, sem saber a justificativa mas sabendo que Zelada tinha condições técnicas para se tornar diretor (GABRIELLI, José. Testemunha na ação penal 504651295).

Os depoentes que podem ser vistos na figura abaixo são os que mencionam que a nomeação de Zelada estava ligada ao PMDB da Câmara dos Deputados. Entre os personagens que não vimos ainda na tese ou que já vimos faz tempo, cabe lembrar que Henrique Alves era deputado pelo PMDB, Rogério Araújo e Marcio Faria eram diretores da Odebrecht e Fernando Antonio Falcão Soares, conhecido como Fernando Baiano, era um dos operadores financeiros dos esquemas na Petrobras.

Figura 11 – Depoimentos que mencionam nomeação de Jorge Zelada ligada ao PMDB da Câmara dos Deputados



Fonte: elaboração da autora com base nos depoimentos analisados no ATLAS.ti.

Zelada se envolveu em esquemas que veremos adiante neste capítulo e já fora julgado e condenado. Em julho de 2012, Graça Foster tira Zelada da diretoria internacional, depois de muito se especular sobre sua saída, diante das mudanças promovidas pela nova presidente da empresa. Temporariamente, a própria Graça Foster assumiu o cargo, acumulando-o com a presidência. Na visão de Foster, Zelada não queria trabalhar com ela e ela preferia ter a própria diretoria, como já relatamos. Com esta mudança, o ensaio republicano de Dilma através de Foster avança em mais uma diretoria na Petrobras, o que, em conjunto com as outras nomeações, também gerou reação no Congresso Nacional (SINGER, 2018).

Antes de analisar as consequências do ensaio republicano na Petrobras, precisamos entender como funcionam as contratações na petroleira, o que veremos na seção seguinte.

Petrobras: regime de licitações, cadastro e convite

As contratações na Petrobras seguem um regime próprio, o que foi possibilitado pelas mudanças que ocorreram na administração pública na esteira das reformas administrativas dos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC). Uma das mudanças, a Emenda Constitucional 19/98, autorizou que empresas estatais exploradoras de atividade econômica tivessem regimes próprios de contratação (RIOS, 2016). Esta mudança visava colocar as estatais que competem no mercado no mesmo patamar que as empresas privadas, eliminando burocracias do setor público.

Antes disso, na lei do petróleo (9478/97), o artigo 67 autorizava e embasava um regime simplificado de contratação na Petrobras, o que foi consolidado em 1998 com o Decreto 2745 que criava o Regime Simplificado de Contratação da Petrobras. Tal regime tem muitas semelhanças com aquele regulado pela Lei de Licitações (8666/93), sendo diferenças importantes as seguintes: (i) o Regime Simplificado de Contratação da Petrobras amplia as hipóteses de inexigibilidade de licitação; (ii) as modalidades de licitação são as mesmas nos dois regimes, mas o regime da petroleira tem critérios diferentes, baseados no mercado, para a escolha de qual modalidade usar em cada licitação; (iii) o Regime Simplificado de Contratações da Petrobras permite a contratação integrada para obra ou serviço de engenharia, modalidade presente no RDC (RIOS, 2016).

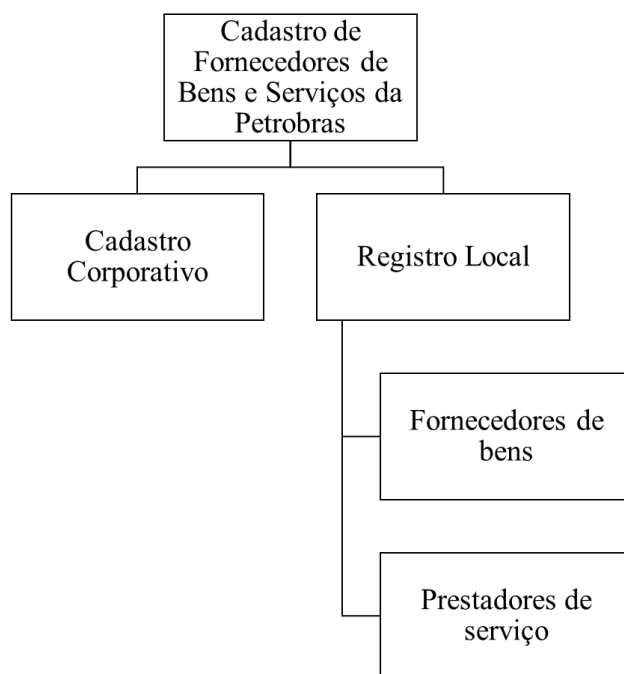
Tais regras permitem que a modalidade convite seja utilizada em qualquer valor de contrato, diferente da 8666 que limita esta modalidade a contratações de baixa complexidade e valor. A modalidade convite é aquela em que a estatal convida pelo menos 3 concorrentes e publica a concorrência para cadastrados caso haja mais interessados em participar do certame. No caso da Petrobras, formalmente, essa licitação pode ficar restrita apenas aos convidados que podem estar inscritos ou não no cadastro da empresa, sendo que a cada nova licitação de objeto idêntico ou assemelhado deve haver rotação dos convidados (RIOS, 2016).

Como discutimos nos capítulos anteriores, em qualquer um dos regimes de licitação é possível fazer os esquemas entre o legal e o ilegal, no entanto há mecanismos que facilitam ou prejudicam os esquemas e é importante ter em vista esse funcionamento de convite e cadastro, pois abordaremos questões que envolvem os dois nos casos aqui estudados sobre a petroleira. Uma diferença importante do regime da petroleira em relação ao RDC é que o RDC combina contratação integrada com o veto aos aditivos, enquanto o regime da

petroleira apenas permite contratação integrada, não vetando os aditivos contratuais, o que abre mais brecha para a realização dos esquemas com os aditivos.

Como regra interna, a empresa (e suas subsidiárias) só convida para licitações os cadastrados em seu sistema que é o Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços da Petrobras. Dentro deste cadastro, as empresas interessadas em fornecer bens e/ou prestar serviços podem se candidatar no Cadastro Corporativo e/ou no Registro Local. O Cadastro Corporativo está disponível para todos os órgãos e unidades da Petrobras, já o Registro Local serve de forma descentralizada os órgãos e unidades da empresa. O Registro Local tem dois tipos de fornecedores: fornecedores de bens – produzem ou comercializam equipamento, material ou insumo – e prestadores de serviços – prestam serviços ou executam obras em geral. Nos dois cadastros, as empresas devem trabalhar com as atividades e bens que constam na lista de interesse da Petrobras, seja na centralizada para o caso do Cadastro Corporativo, ou nas descentralizadas para o caso do Registro Local (CADE, 2015). A figura abaixo ilustra os tipos de cadastros da Petrobras.

Figura 12 – Cadastro de Fornecedores de Bens e Serviços da Petrobras

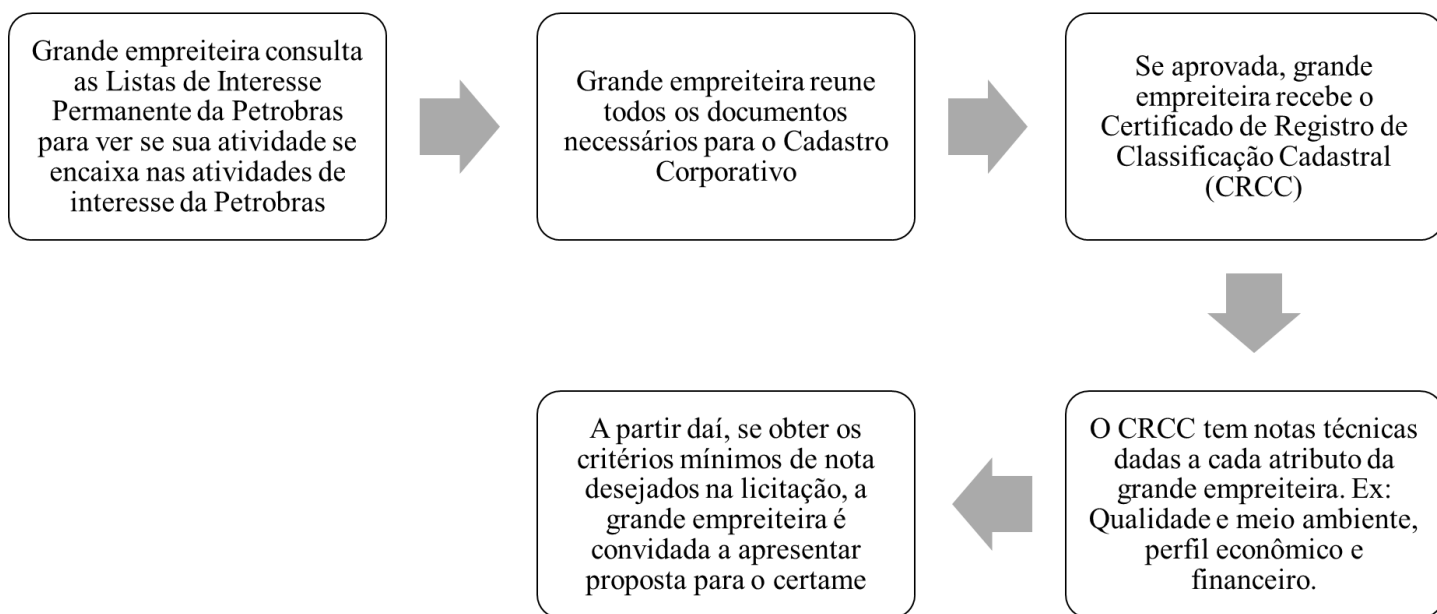


Fonte: elaboração própria com base em CADE, 2015.

Quando aprovadas, as empresas recebem o Certificado de Registro e Classificação Cadastral (CRCC), que são “notas técnicas atribuídas às empresas de acordo com seu desempenho técnico em contratos pretéritos e em informações sobre seu perfil econômico-

financeiro” (CADE, 2015, p. 18 do Anexo). A partir daí, a empresa pode participar das licitações da Petrobras se atender os requisitos mínimos estabelecidos pela Comissão de Licitação e for convidada a apresentar proposta. Caso uma empresa contratada subcontrate outra, esta também deve ser aprovada no cadastro da Petrobras. Dessa forma, os passos que uma grande empreiteira precisa seguir para entrar no cadastro da Petrobras são:

Figura 13 – Passos para o cadastro na Petrobras



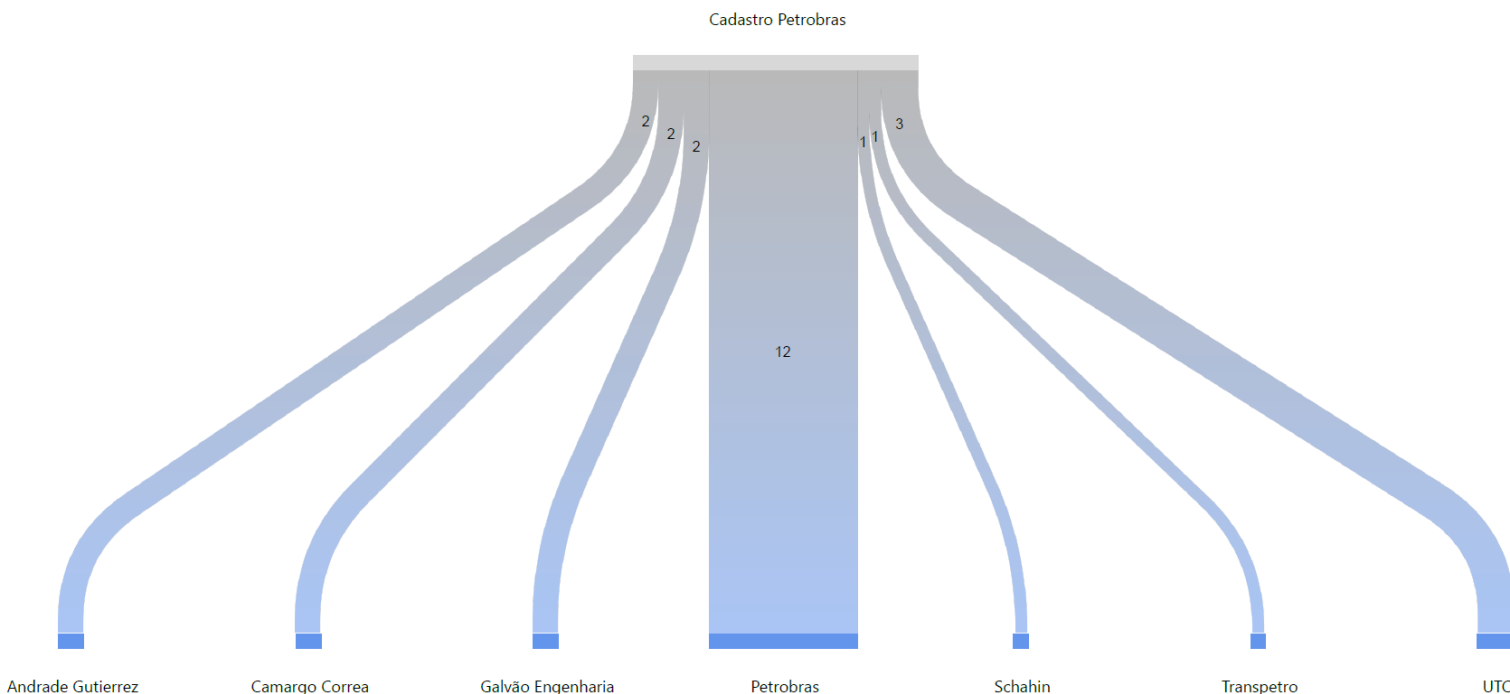
Fonte: elaboração da autora com base em CADE (2015) e nos depoimentos analisados (Anexo I).

Assim como nas nomeações, o cadastro parece misturar “técnica” e “política”. Isso porque é muito difícil conseguir uma nota boa nos diferentes atributos técnicos, o que depende do real desempenho das empresas e de suas capacidades técnicas construídas ao longo dos anos. Ademais, é um processo bastante burocrático e que não sofre influência política no que diz respeito à aprovação. Mas, por outro lado, um diretor executivo da Petrobras ou de suas subsidiárias pode excluir empresas do cadastro. Ele não pode incluir, mas pode excluir, como já fez José Sergio de Oliveira Machado na Transpetro:

QUE a Skanska, entre 2003 e 2005, tendo vencido licitação na Transpetro, também cessou unilateralmente o pagamento de suborno para repasse a políticos na vigência do contrato; QUE a Skanska não sofreu represálias ao longo do contrato que lhe foi adjudicado, mas o depoente determinou aos responsáveis pelo cadastro das empresas que participavam das licitações da Transpetro que não mais chamasse a Skanska para novos contratos; que o depoente não tinha o poder de incluir empresas no cadastro, mas sim de excluí-las (MACHADO, José Sergio de Oliveira. TC nº 1)

Apesar desta possibilidade, as investigações e todos os depoentes que mencionam o cadastro afirmam que ele é bastante técnico e que não há esquemas para se **entrar** no cadastro. Os depoentes que mencionam isso podem ser vistos na figura abaixo por organização.

Figura 14 – Menções ao cadastro da Petrobras



Fonte: elaboração da autora no ATLAS.ti com base nos depoimentos analisados (Anexo I)

Apesar de não haver esquemas para se entrar no cadastro, ele exerce uma função de concentrador do mercado, pois as notas altas de cadastro que permitem à empresa ser convidada para um determinado tipo de obra depende de ela já ter experiência naquele tipo de obra. É um critério técnico, mas que limita a concorrência (CADE, 2015). Tal exigência também funcionou como concentradora no mercado de obras públicas em outros momentos da história brasileira, como vimos no capítulo 1.

Aqui vale uma ressalva para o leitor que pode estranhar não haver esquema para entrar no cadastro da Petrobras. Nos diversos depoimentos analisados, é perceptível que há uma confusão entre cadastro e convite para quem é de fora da Petrobras e das grandes empreiteiras. Em alguns casos, os depoentes mencionam esquemas para os convites solicitados por empresas ou por deputados, mas estes deputados e porventura as empresas

entendem que o esquema é para entrar no cadastro, já que na visão deles a dificuldade é “entrar na Petrobras”, mas muitas vezes eles estão falando de empresas que já estão **cadastradas**, mas não são **convidadas** para as licitações, como são os casos mencionados por Paulo Roberto Costa (grifos da autora):

QUE quanto a LUIS FERNANDO RAMOS FARIA e JOSÉ OTAVIO GERMANO, ambos Deputados Federais pelo PP, o declarante recorda-se que os recebeu na sede da Petrobrás, no Rio de Janeiro, possivelmente em 2009 ou 2010; QUE os referidos parlamentares solicitaram ao declarante que viabilizasse a participação de uma empresa de Minas Gerais, chamada FIDENS ENGENHARIA, em processos licitatórios da PETROBRÁS; QUE os deputados não ofereceram ou prometeram qualquer vantagem ao declarante, apenas fizeram um pedido em favor da citada empresa; **QUE esta empresa FIDENS já constava do cadastro da PETROBRÁS**, mas não estava sendo chamada para participar das licitações maiores na Diretoria de Abastecimento, já que não era do "grupo A", que abrangia as empresas com maior capacidade; QUE então o diretor da FIDENS, chamado RODRIGO ALVARENGA FRANCO, compareceu à PETROBRAS e apresentou a empresa ao declarante e esclareceu sua capacidade operacional; QUE, assim o declarante solicitou ao seu assessor CASTELO que fosse até a Comissão de Licitação designada para a obra dos prédios administrativos da COMPERJ, e pedisse à Comissão que, caso fosse positiva a checagem a respeito da aptidão para a execução da obra em questão, recomendasse em nome do declarante a sugestão de inclusão da FIDENS nos convites que seriam feitos às empresas naquela licitação ‘...’ QUE para a FIDENS ter sido efetivamente chamada para participar da licitação da obra dos prédios administrativos da COMPERJ, houve uma série de checagens quanto ao atendimento de requisitos técnicos e financeiros pela Comissão de Licitação, não bastando apenas a sugestão do declarante ou de qualquer outro Diretor (COSTA, Paulo Roberto. TC n° 19)

QUE, o Deputado Federal pelo Ceara ANIBAL GOMES lhe procurou por volta do ano de 2009/2010 para tratar de um assunto relacionado a empresa SERVENG CIVILSAN SA a qual pretendia participar de licitações da PETROBRAS, sendo o nome da mesma incluído no rol de empresas habilitadas a participar dos certames (**convidada**), tendo ela se sagrado vencedora em algumas licitações ‘...’ tendo o declarante apenas a incluído dentre o rol das convidadas (COSTA, Paulo Roberto. TC n° 59)

QUE, com relação a empresa MPE ENGENHARIA MONTAGENS E PROJETOS ESPECIAIS S/A diz ter sido procurado por volta do ano de 2011 pelo presidente desta empresa de nome RENATO ABREU, o qual pretendia participar de outras obras ligadas ao COMPERJ, sendo que essas tratativas foram realizadas junto ao escritório do declarante na PETROBRAS; QUE, a **MPE já estava cadastrada** como apta a firmar contratos com a PETROBRAS, sendo que o declarante apenas solicitou a comissão de licitação que a incluísse no rol de empresas convidadas (COSTA, Paulo Roberto. TC n° 62)

QUE o senador Romero Jucá apenas solicitou uma atenção especial para a contratação da empresa Diagonal Consultoria pela Petrobras; QUE o senador Romero Jucá mencionou que a empresa era do irmão dele; QUE o depoente repassou o nome da empresa à área técnica para possível contratação; QUE a empresa era uma das únicas do Brasil a prestar os serviços em questão; **QUE a empresa já constava do cadastro de empresas da Petrobras**; QUE eram poucas as empresas do setor no Brasil; QUE possivelmente a empresa já tinha prestado serviços anteriormente à Petrobras (COSTA, Paulo Roberto. TC n° 62)

Formalmente, quando há a formação da Comissão de Licitação para uma contratação de obra, essa comissão verifica no cadastro da Petrobras quais são as empresas que atendem os critérios mínimos estabelecidos pela própria comissão para a execução da obra e envia convites para essas empresas apresentarem suas propostas. As empresas então podem enviar dúvidas à comissão e elaborar suas propostas. Ao mesmo tempo, a equipe técnica da Petrobras também elabora uma proposta que servirá de valor de referência à Comissão de Licitação quando esta for abrir as propostas das empresas. A Comissão de Licitação não tem acesso, portanto, ao valor de referência do certame antes do momento de receber as propostas das empresas (CADE, 2015).

Durante a análise das propostas, a Comissão de Licitação desclassificava as propostas que tivessem valor 20% superior ou 15% inferior ao valor de referência, sendo que as empresas podiam ainda justificar a racionalidade destes valores. Se nenhuma empresa apresentasse proposta dentro deste intervalo, a Petrobras seguia para um novo certame, chamado de *rebid*, para o qual poderiam ser convidadas novas empresas. Mesmo apresentando um valor dentro do intervalo, a Petrobras partia para uma negociação com as empresas, para tentar diminuir mais o valor a ser pago (CADE, 2015).

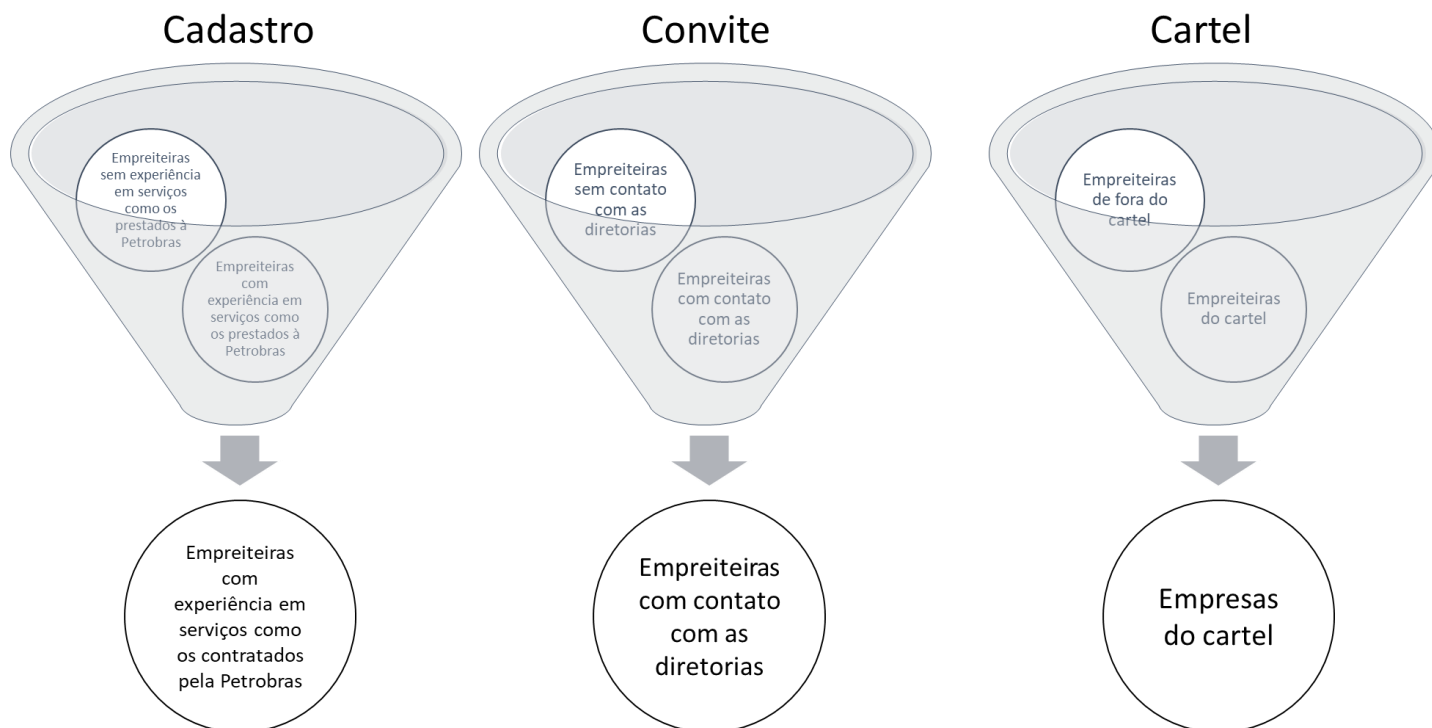
Diferente do **cadastro**, no **convite**, as diretorias de serviços e de engenharia podiam pedir a inclusão ou exclusão de uma empresa, como vimos nos depoimentos de Paulo Roberto Costa e na investigação do CADE (2015). Além do pedido chegar por deputados, também podia chegar diretamente via empreiteiras, como veremos adiante nos casos. Outro esquema que pode acontecer no convite é o diretor da Petrobras fornecer a lista de convidadas para facilitar a organização destas empresas em cartel, o que foi relatado nas investigações do CADE (2015) e pode ser visto nos exemplos de Pedro Barusco (Petrobras) e Ricardo Pessoa (UTC):

Algumas vezes eu passei a lista [dos convidados] ‘...’ Eu passei pros operadores e eles passavam para as empresas, passei pro senhor Mario Goes. (BARUSCO, Pedro. Audiência na Ação penal 503651876)

Para garantir a vitória da UTC no certame, PEDRO PAULO LEONI RAMOS trouxe a RICARDO PESSOA a lista de empreiteiras que participariam das obras para que avaliando, o porto: pudesse orientar a sua manutenção ou não na licitação (PESSOA, Ricardo. Anexo 1)

Dessa forma, em todo o processo de cadastro, convite e realização da licitação, os mecanismos descritos iam atuando como funis com potencial anticoncorrencial, como ilustrado na figura abaixo.

Figura 15 – Funis anticoncorrenciais nas licitações da Petrobras



Fonte: elaboração da autora com base em CADE (2015) e nos depoimentos analisados (Anexo I)

Com o contexto, gestão, nomeações, regime de licitações, cadastro e convite expostos, exporemos a seguir os três casos desviantes encontrados na Petrobras: Clube das Empreiteiras, negociações em torno da Sete Brasil e da compra de sondas para exploração do pré-sal e contrato PAC-SMS.

Clube das Empreiteiras

O cartel que funcionou na Petrobras no período dos governos petistas foi a principal investigação da Operação Lava Jato (OLJ), resultando em ao menos 16 processos penais, sendo que 10 deles já tinham decisão judicial pronta no momento dessa pesquisa⁸⁸. Como são muitos processos referentes a este caso, colocamos as informações sobre eles no Anexo II. Além dos processos, o CADE realizou, em colaboração com a OLJ e os demais órgãos da justiça e de controle, uma investigação sobre o caso do cartel que resultou na Nota Técnica

⁸⁸ Apesar da raspagem dos dados dos processos ter sido feita em fevereiro de 2021 - como informamos na metodologia -, realizamos uma checagem em abril de 2022 para verificar se algum processo havia andado e não houve mudanças em relação a fevereiro de 2021.

nº 38/2015/ASSTEC-SG/SGA2/SG/CADE. Estes documentos, em conjunto com os depoimentos analisados (Anexo I), serão utilizados nessa seção para entender o caso do cartel na Petrobras.

O que ficou conhecido como clube das empreiteiras pela OLJ é um cartel que funcionava na Petrobras entre as empreiteiras que realizavam obras de montagem industrial *onshore*, que são as obras de engenharia de construção e montagem das refinarias. Este “clube”, que era chamado de “mesa” por um de seus coordenadores, o empreiteiro Ricardo Pessoa da UTC, se iniciou no fim da década de 1990 e início dos anos 2000 no contexto de crise de investimentos na Petrobras e, portanto, de poucas obras. Neste período, as empresas passaram a se reunir na Associação Brasileira de Engenharia e Montagem Industrial (ABEMI) e montaram um grupo de trabalho que incluía funcionários da Petrobras para discutir questões contratuais. Por meio destas reuniões, eles acabaram formando um outro grupo apenas de empresários para dividir entre eles as obras da Petrobras e garantir que nenhuma empresa ficaria sem contrato, no contexto de escassez de contratações (CADE, 2015).

Nesta época, participavam das reuniões as seguintes empresas: Odebrecht, Mendes Jr., MPE, Setal/SOG, Techint, UTC e Iesa. Esse momento de escassez de obras e início do cartel é chamado pelo CADE (2015) de fase preliminar, pois o cartel ainda não tinha um funcionamento muito sistemático e nem estratégias muito estabelecidas. Segundo Augusto Ribeiro Mendonça, da Setal, nesse momento o cartel também era menos efetivo:

dentro de um programa de obras, as empresas escolhiam as obras que lhe fossem mais adequadas, conforme a região ou por conhecimento, e, em havendo acordo entre todas, as demais não atrapalhavam a empresa escolhida quando se tornasse pública a licitação; QUE se a empresa “A” escolhia a usina “48”, quando a usina “48” fosse à licitação, as demais empresas não competiam com a empresa “A” naquele certame; QUE isso não significava necessariamente que a proteção fosse efetiva; QUE a proteção era importante, porém não necessariamente efetiva, pois outras empresas, que não integravam o grupo, também participavam [da licitação] (MENDONÇA, Augusto. TC nº1)

A partir de 2003 e 2004, os investimentos da Petrobras começam a aumentar e o planejamento de execução desses investimentos para os próximos anos também, bem como a empresa começa a adotar mais sistematicamente a contratação em EPC⁸⁹, modelo que

⁸⁹ Gaspar (2020) e CADE (2015) avaliam que a adoção do EPC foi um fator fundamental para a formação do cartel e utilização de esquemas anticoncorrenciais na Petrobras. Como já discutimos neste capítulo, a contratação integrada, que é uma das formas de contratar a obra no formato EPC aqui no Brasil e que foi adotada pela Petrobras, não pode ser responsável, sozinha, por explicar a formação de cartel e a adoção dos esquemas anticoncorrenciais. Isso porque ela é considerada um avanço pela literatura internacional, como já tratamos no capítulo 3, porque ela, junto com a proibição da celebração de aditivos – que estes sim são a forma predominante de fazer esquemas em obras, como vimos no capítulo 1 – pode garantir uma obra entregue no

tratamos nos capítulos anteriores e que exige a entrega da obra pronta pela contratada. Nesse contexto, as empresas passaram a se reunir de forma mais sistemática no cartel, formando o “Clube das 9”, composto por Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, Mendes Junior, MPE, Promon, Setal, Techint e UTC. Estas empresas se reuniam frequentemente, chegando à periodicidade mensal em certos períodos, para combinar quem iria ganhar cada obra e cada licitação planejada pela Petrobras. A partir de 2007, é constituído informalmente o “Clube VIP” ou “Clube das 6” ou “G6”, um subgrupo do cartel, de empresas maiores e mais poderosas, que combinavam entre si alguns acordos antes da reunião do grupo maior. O Clube VIP era composto por Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão e UTC, ou seja, as 6 irmãs mais a UTC.

O CADE (2015) apresenta a organização do cartel em duas etapas, a interna (apenas as empresas entre si) e a externa (com participação de burocratas da Petrobras). A interna funcionava da seguinte forma:

- a. as reuniões eram presenciais e realizadas com periodicidade variável, a depender do porte dos projetos e da quantidade de licitações que seriam realizadas pela Petrobras;
- b. não havia sistema formalizado de convocação das reuniões – ainda que, em algumas oportunidades, tenham sido trocados telefonemas ou mensagens curtas de texto (SMS’s) para confirmação dos eventos – sendo praxe o agendamento da reunião seguinte ao final de cada reunião;
- c. as reuniões eram realizadas na sede das empresas participantes do cartel – principalmente da UTC e da Queiroz Galvão – e evitava-se que os representantes das empresas tivessem que efetuar o registro de entrada na portaria dos edifícios corporativos nos quais eram realizadas as reuniões, sendo normalmente designado um funcionário da empresa que sediava a reunião para aguardar os convidados na portaria e autorizar a entrada sem o usual registro;
- d. durante as reuniões, eram distribuídas planilhas aos participantes – normalmente, elaboradas por funcionário da UTC – nas quais eram (i) listados os projetos e as principais licitações vindouras, (ii) identificado o faturamento pretérito das empresas em contratos junto à Petrobras, (iii) consolidadas as deliberações anteriores acerca das preferências e prioridades das empresas, permitindo que fossem discutidas eventuais alterações nos termos do acordo. Ainda que fosse facultada aos representantes das empresas a realização de anotações para registro da reunião, evitava-se que as planilhas fossem levadas por eles. (CADE, 2015, p. 43 do anexo)

Com a distribuição das obras segundo o faturamento que cada empresa já tinha e ainda teria, todas garantiam que ficariam com uma fatia boa do mercado e conseguiriam a “obra no acordo” em oposição à “obra no pau”, que é aquela que os empreiteiros ganham

prazo sem custos adicionais ao poder público e porque antes dela havia estes esquemas e os próprios empreiteiros e burocratas envolvidos no cartel atribuem sua formação mais à ampliação dos investimentos da Petrobras do que à adoção do EPC. Ademais, vale ainda conferir os argumentos de André Rosilho e Larissa Gebrim sobre o procedimento de contratação da Petrobras ser considerado um vilão: <<https://valor.globo.com/opinia0/coluna/procedimento-simplificado-na-petrobras-nao-pode-ser-o-vilao.ghtml>>. Acesso em 23 maio. 2022.

por concorrência efetiva, nos termos nativos. No entanto, para que esses combinados do clube fossem efetivos, era preciso a etapa subsequente do funcionamento do cartel, que o CADE chamou de externa. Essa etapa envolvia combinar com os diretores da Petrobras quem ganharia cada obra para que os acordos da etapa interna funcionassem, o que passou a ocorrer a partir de 2003 e 2004, segundo depoimento de Augusto Mendonça (Setal):

Juiz: o senhor fala que não era eficiente porque não havia um compromisso por parte da Petrobrás de chamar apenas as 9 empresas e eventualmente alguma que não estava dentro desse grupo poderia vencer o certame

Augusto: sim, o que acontecia com frequência.

Juiz: e qual que foi a solução encontrada pelo grupo pra tornar mais eficiente?

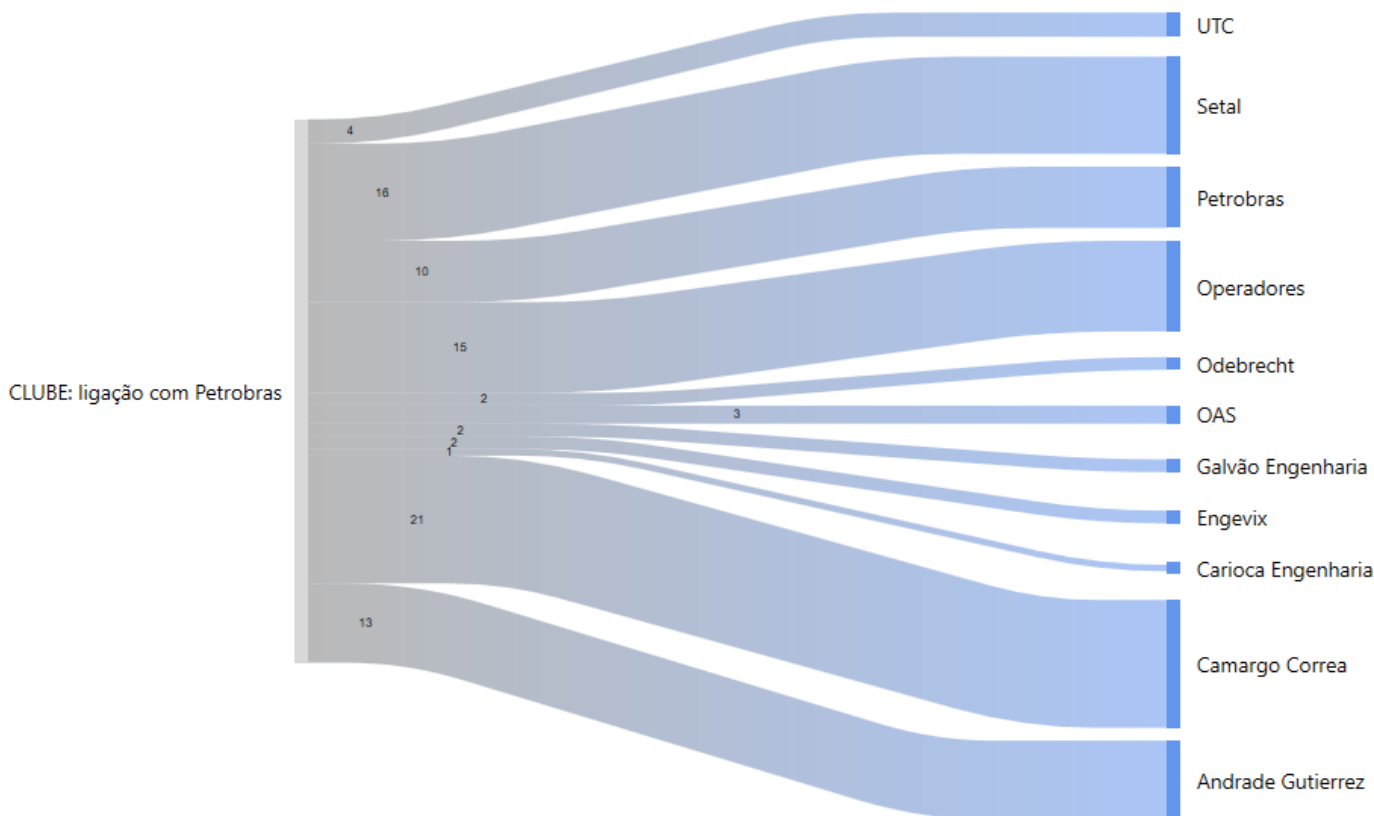
Augusto: a partir do ano final de 2003, começo de 2004 esse grupo conseguiu fazer um acordo com os diretores da Petrobrás da área de abastecimento e da área de serviços, Paulo Roberto Costa e Renato Duque,

Juiz: logo após o ingresso deles nas diretorias, foi isso?

Augusto: sim, talvez eles tivessem um ano lá, eles entraram no início de 2003. Então o grupo conseguiu fazer um acordo com eles de modo que as empresas convidadas acabassem se restringindo às participantes do próprio grupo. Ai sim o grupo passou a ter uma efetividade importante. (MENDONÇA, Augusto. Depoimento na Ação penal 508337605)

Essa etapa externa do cartel, fundamental para que os acordos se efetivassem, é bastante controversa nos depoimentos. Quem menciona a conexão do clube com a Petrobras são os depoentes das instituições que podem ser vistas na figura a seguir:

Figura 16 – Menções à ligação entre o clube das empreiteiras e a Petrobras



Fonte: elaboração da autora com base nos depoimentos analisados (Anexo I)

Dentre estes, alguns dizem que os pagamentos a agentes da Petrobras – intermediados pelos operadores que realizavam a operação financeira – eram relacionados à influência desses agentes no resultado da licitação, garantindo o funcionamento do cartel. Outros argumentam que esses pagamentos eram praxe na administração pública e independiam da forma pela qual a licitação fora ganha, de modo que sempre que se ganha um contrato de obra, se paga uma porcentagem do valor do contrato em propina ou doação de campanha a um partido. Na tabela abaixo é possível identificar quem fala o que, embora alguns casos sejam mais complexos e trataremos a seguir.

Tabela 17 – Motivação para empreiteiros pagarem agentes da Petrobras

Organização	Depoente	Pagamentos eram feitos em troca da influência no resultado da licitação?
OAS	Agenor Franklin Magalhães Medeiros	Sim

Andrade Gutierrez	Antonio Pedro Campello de Souza Dias	Sim
Andrade Gutierrez	Luis Mario da Costa Mattoni	Sim
Setal	Augusto Ribeiro Mendonça	Sim
Braskem (Odebrecht)	Carlos José Fadigas de Souza Filho	Sim
Odebrecht	Marcio Faria	Sim
Camargo Correa	Dalton dos Santos Avancini	Sim
Camargo Correa	Eduardo Hermelino Leite	Sim
Engevix	Gerson Almada	Sim
Operador	Julio Gerin de Almeida Camargo	Sim
Operador	Alberto Yousseff	Sim
Petrobras	Renato Duque	Não
Petrobras	Pedro Barusco	Não
Petrobras	Paulo Roberto Costa	Sim
UTC	Ricardo Pessoa	Não

Fonte: elaboração da autora com base nos depoimentos analisados (Anexo I)

Como é possível ver na tabela, quase todos os depoentes acreditavam que os pagamentos eram realizados para garantir que o combinado realizado na etapa interna do clube valesse na etapa externa, de modo que os burocratas da Petrobras influenciassem nos resultados das licitações. A exceção são os burocratas da Diretoria de Serviços – Renato Duque e Pedro Barusco – e o empreiteiro Ricardo Pessoa (UTC). Essa diferença é importante para entender o funcionamento do clube, visto que nem sempre todos os empreiteiros sabiam exatamente o que acontecia para além da etapa interna do clube, já que todos os pagamentos aos agentes da Petrobras eram mediados pela figura do operador, que poderia ser Julio Gerin de Almeida Camargo, Mario Goes, Alberto Yousseff ou Fernando Soares, conhecido como Fernando Baiano. Estes operadores não apenas viabilizavam a parte financeira dos acordos, mas também cobravam os empreiteiros, levavam recados de um lado para o outro, funcionando de fato como mediadores da relação.

A diferença encontrada entre os burocratas da Diretoria de Serviços (Renato Duque e Pedro Barusco) e da Diretoria de Abastecimento (Paulo Roberto Costa) também chama a atenção e pode ser explicada pela forma diversa de operar os esquemas entre as duas diretorias. Paulo Roberto Costa fora escolhido para o seu cargo com a função de arrecadar

mais fundos para o PP e a mediação de Costa com os empreiteiros passava principalmente por Alberto Yousseff e por José Janene, deputado do PP que patrocinou a alçada de Costa a diretor. Neste contexto, Costa tinha como função arrecadar mais dinheiro, sempre equilibrando esses interesses partidários com os da Petrobras, para quem também prestava contas. Dessa forma, para Costa estava claro que se os empreiteiros não pagassem as propinas, eles teriam problemas lá dentro e até em outras empresas estatais:

QUE, questionado acerca de eventual consequência em relação a não realização de repasses por parte das empreiteiras aos partidos, afirma que isso provavelmente iria implicar em empecilhos em futuras contratações, tanto em relação a PETROBRAS como no tocante a outras empresas estatais, podendo também ocorrer uma consequência direta sob a forma de atraso nos pagamentos das obras em curso (COSTA. Paulo Roberto. TC n° 5)

Já para Renato Duque e Pedro Barusco não estava tão clara a nomeação política com essa função de arrecadação, como já tratamos anteriormente e até por isso não viam desta forma os pagamentos. Eles solicitavam pagamentos (propina ou doação de campanha) ao PT e negociavam com os empreiteiros, mas não era claro para eles que estavam ali **para** isso, era uma função a mais, um *plus*, principalmente porque Barusco era quem operava essas negociações na Diretoria de Serviços e alega que fazia isso porque sempre foi assim que funcionou, muito antes dele. O seguinte trecho mostra a visão do burocrata sobre essas questões:

Juiz: as empresas pagavam por que?

Pedro Barusco: eu acho que se elas não pagassem não mudaria muito porque elas eram as mais qualificadas do mercado, acho que elas pagavam pra poder ter mais acesso, poder também na visão delas, poder influenciar o mercado, poder tomar um pouco de conta do mercado.

Juiz: o senhor ameaçou ou coagiu algum desses executivos a efetuar o pagamento de propina?

Pedro Barusco: não, não me recordo de ter feito isso, pelo contrário, o índice de pagamento era na faixa de 20%, se pegar todos os compromissos e o que foi recebido era 20%, ou seja, significa que era o contrário, a gente recebia muito menos do que o que estava vamos dizer comprometido

Juiz: e você se reunia com esses empreiteiros?

Pedro Barusco: eu tive reunião com alguns de discutir realmente, mas reunião assim em grupo não, a maioria das vezes eu discutia com operador, porque esse era o papel do operador, operador ganhava exatamente pra isso, participava exatamente pra isso. (BARUSCO, Pedro. Acusado no Processo Penal 5012331)

É interessante ver também as razões de pagar propina ou doação de campanha de Ricardo Pessoa (UTC), que funcionava como um representante do clube com a Petrobras. Segundo o empreiteiro, José Janene deixava claro a necessidade de pagamentos: “QUE José Janene falava claramente que, se o declarante quisesse continuar trabalhando para a Petrobras, teria que pagar propina aos membros do PP” (PESSOA, Ricardo. TC n° 1). E explica a o que os pagamentos davam acesso:

QUE o pagamento de valores permitia um acesso muito maior à Diretoria de Abastecimento e à PETROBRAS; QUE quem não pagasse fatalmente iria sofrer retaliações; QUE questionado de onde extraiu esta conclusão, respondeu que isto decorria da forma de tratamento que o diretor PAULO ROBERTO COSTA trataria caso não houvesse o pagamento de propina; QUE era possível verificar o tratamento díspar entre as empresas que pagavam ou não pagavam propina; QUE sabia que a TECHINT, por exemplo, não pagava nenhuma propina; QUE PAULO ROBERTO COSTA demorava três meses para atender esta empresa, enquanto PAULO ROBERTO atendia o declarante em um dia ou no máximo dois; QUE o Diretor da PETROBRAS podia dizer não, mas jamais dizer sim se não legitimado pelas instâncias inferiores; QUE o Diretor da PETROBRAS tinha um poder enorme de veto; QUE, por exemplo, se o Diretor da PETROBRAS demorasse três meses para analisar um aditivo, isto praticamente significava o não recebimento dos valores, pois inviabilizava o fluxo de caixa; QUE antes da execução do contrato o Diretor da PETROBRAS poderia influir na escolha das empresas, por exemplo, excluindo empresas que haviam sido previamente selecionadas do Cadastro de Fornecedores; (PESSOA, Ricardo. TC nº 09)

Como já discutimos antes nesse capítulo e em outros, o diretor da Petrobras pode influenciar de algumas formas no convite das empresas que participarão de cada licitação e ainda tem outras atribuições ligadas ao contrato e ao acompanhamento das obras que são igualmente discricionárias, de modo que manter os pagamentos garante algumas vantagens ao empreiteiro. Independente do diretor garantir ou não a efetivação dos combinados no cartel, os empreiteiros são unânimes em descrever a sistemática dos pagamentos, assim como são as denúncias e sentenças da OLJ: eles aconteciam no momento da assinatura do contrato, ao longo da execução da obra e na assinatura de contratos de aditivos, sendo que o valor dos pagamentos era normalmente de 1% do valor do contrato e de 1% do valor do aditivo, a serem pagos ora para os operadores que distribuíam o dinheiro entre os partidos e os burocratas da Petrobras, ora para os partidos diretamente, em forma de doação de campanha.

Este ponto dos pagamentos é importante para compreender a lógica da doação de campanha para os empreiteiros. Apesar de haver a doação de campanha como simples doação aos partidos, na maior parte das vezes eles realizavam essa doação no valor de uma porcentagem do que recebiam nos contratos das obras, de forma que não havia diferença na cabeça dos empreiteiros entre doação de campanha e propina na maior parte das vezes, pois estavam pagando ao partido como contrapartida do contrato.

As obras que foram contratadas pela Petrobras e que foram afetadas pela atuação do cartel do clube das empreiteiras podem ser conferidas na tabela abaixo. Quase todos os esquemas levantados como categorias de análise nesta tese foram utilizados no âmbito do clube das empreiteiras. Em verde estão aquelas em que os acordos do cartel funcionaram e

o consórcio vencedor foi aquele combinado no clube. Em vermelho, estão aquelas em que o cartel não conseguiu fazer valer seus acordos.

Tabela 18 – Obras licitadas na Petrobras afetadas pelo cartel clube das empreiteiras

Ano	Nome da obra	Objeto da licitação	Nº propostas apresentadas	Vencedor	Proposta (R\$ valores correntes)
2006	Refinaria Henrique Lage (Revap) – HDT Diesel	Modernização com construção de 9 unidades operacionais novas	4	Camargo Corrêa/Promon/MPE	1.149.615.570,04
2007	Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar) – Off sites HDS Gasolina	Modernização e construção de interligações da refinaria com unidades produtivas	3	Setal/Mendes Jr/MPE	2.253.710.536,05
2007	Refinaria Henrique Lage (Revap) – HDS Nafta URC	Implantação das unidades de Hidrodessulfurização de Nafta (HDS Nafta) e de Reforma Catalítica (URC)	2	Odebrecht/UTC/Promon	847.386.630,38
2007	Refinaria de Paulínia (Replan)	Obras da unidade de Hidrotratamento de Gasolina (HDS)	3	Mendes Jr./MPE/Setal	696.910.620,73
2008	Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar) – UCR	Obras na Unidade de Coqueamento Retardado (UCR)	3	Camargo Corrêa/Promon	2.489.772.835,01
2009	Refinaria do Nordeste (Rnest – Refinaria Abreu e Lima)	Implantação da Unidade de destilação (UDA)	3	Odebrecht/OAS	1.478.789.122,90
2009	Rnest	Implantação da Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH)	4	Odebrecht/OAS	3.260.394.026,95
2009	Rnest	Implantação das Unidades de Coqueamento Retardado (UCR)	4	Camargo Correa/CNEC	3.446.149.572,61
2009	Rnest	Interligações off-site	3	Queiroz Galvão/IESA	2.735.538.170,56
2009	Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj)	Unidades de Destilação Atmosférica (UDA e UDAV)	3	Skanska/Promon/Engenix	1.279.955.000,00
2009	Comperj	Unidade de Coqueamento Retardado (COQUE/UCR)	3	Techint/Andrade Gutierrez	2.488.014.400,01
2010	Comperj	Unidade de Hidrotratamento (HDT)	5	Queiroz Galvão/ Galvão/ Iesa	987.815.797,54

2009	Comperj	Unidade de Hidrocraqueamento Catalítico (HCC)	5	Alusa	1.492.894.991,00
2011	Comperj	Estrutura de suporte (Piperack)	5	Odebrecht/UTC/Mendes Junior	1.969.317.341,00
2011	Comperj	Tubovias	8	MPE	733.810.727,00
2013	Comperj	Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH)	9	Toyo/Setal	968.635.230,00
2013	Comperj	Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) Rota 3	6	Queiroz Galvão/Iesa/Tecna	1.507.658.041,00

Fonte: elaboração da autora com base em CADE (2015) e Anexo II

Para todas as obras em verde, as investigações da OLJ e do CADE encontraram evidências de que o cartel funcionou. Isso foi possível pois os documentos encontrados na operação e os depoimentos corroboraram os resultados da licitação, indicando quem seria o vencedor e quem apresentaria propostas de cobertura dos valores em cada licitação, o que foi confirmado ao se analisar os participantes das licitações e as propostas apresentadas. Isso só não aconteceu para 4 obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), ou seja, nas quatro obras do Comperj em vermelho na tabela acima, o cartel combinou quem seria o vencedor e o resultado não foi de acordo com o que estava combinado.

No caso de 2009, para a licitação da construção da Unidade de Hidrocraqueamento Catalítico (HCC), o clube havia combinado que quem levaria a obra seria a Camargo Correa, mas quem acabou vencendo foi a Alusa, empresa que não fazia parte do cartel, mas que eventualmente se reunia com algumas empresas do cartel. No entanto, a Alusa não estava nos acordos para o HCC do Comperj, mas estava sendo convidada para outras obras do complexo, ameaçando o cartel. Quando houve a primeira rodada de licitações (bid) para o HCC/Comperj, a Camargo Correa apresentou a melhor proposta combinada com as propostas de cobertura das demais empresas do clube, mas o valor foi considerado excessivo pela Petrobras, que refez a licitação (rebid), dessa vez convidando também a Alusa, que acabou apresentando o melhor preço e levou a licitação.

O que aconteceu segundo as investigações e o depoimento de Pedro Barusco (Petrobras) foi que a Petrobras estava considerando os valores abusivos para as licitações do Comperj e decidiu dar uma informação privilegiada de preço à Alusa, que acabou aproveitando para vencer a licitação, como narra o ex-gerente:

Afirma que na licitação do HCC, do COMPERJ, as empresas do cartel ofertaram preços excessivos frente ao orçamento interno, mas nesse caso houve uma

particularidade envolvendo a empresa ALUSA, pois, na primeira licitação – o bid -, ela não conseguiu oferecer a proposta dentro do prazo e requereu prorrogação para tanto, mas mesmo assim não conseguiu; QUE na primeira licitação os preços foram absurdos e assim foi cancelada, abrindo-se uma semana para que as empresas oferecessem novos preços – rebid. QUE antes de abrir o rebid – nova licitação -, o declarante manteve contato com LUIZ EDUARDO BARBOSA e MARIO, ambos da ALUSA, a pedido deles, salvo engano, os quais manifestaram o interesse em ganhar a licitação, sendo que o declarante disse “não venham com nada acima de R\$1,5 bilhões”, pois a intenção do declarante era “quebrar o cartel”, “não ficar na mão do cartel”; QUE adotou essa postura, mesmo sendo beneficiário de propinas, uma vez que o cartel estava abusando dos preços; QUE com essa informação privilegiada, a ALUSA ofereceu proposta de R\$1,4 bilhões aproximadamente e foi a vencedora do certame; QUE desse contrato da ALUSA foi acertado o pagamento de propina conforme o esquema geral já mencionado (BARUSCO, Pedro. TC n. 5)

Este depoimento é interessante para mostrar como é possível, para os burocratas, perceber que o cartel está acontecendo e tentar agir para quebrar o cartel, mesmo em um mercado concentrado como era o de obras públicas no Brasil à época e mesmo que se utilizando de mecanismos ilegais, como foi o caso. Apesar disso, Barusco poderia, caso fosse seu interesse, ter atuado para que a Alusa entrasse de forma competitiva sem recorrer a informações privilegiadas, pois seria razoável que ela apresentasse um preço abaixo do combinado pela Camargo Correa e as demais empresas no rebid, dado que o primeiro valor apresentado pela Camargo havia sido rejeitado e que um dos efeitos do cartel é subir o preço, já que todos apresentam valores combinados, o que permite à futura vencedora subir o preço o máximo possível, já que as demais apresentarão propostas mais caras, como combinado. Ainda sobre a questão do preço, é interessante observar como eles estavam altos segundo a percepção da Petrobras com a atuação do cartel, o que era uma das reclamações de Graça Foster quando estava na diretoria da Petrobras, como já tratamos anteriormente. Nas tabelas a seguir podemos ver o bid e o rebid dessa licitação e como os valores foram diminuindo⁹⁰.

Tabela 19 - COMPERJ HCC - BID (30/10/2009)

Licitantes	Propostas (R\$)
Camargo Corrêa/ Schahin	1.979.404.666,58
OAS/Setal-SOG	2.162.589.612,93
Queiroz Galvão/Galvão/Iesa	2.337.844.192,42
GDK/Carioca/EBE	2.415.342.300,00

Fonte: CADE (2015, p. 162 do anexo)

⁹⁰ São valores correntes, não atualizados com a inflação.

Tabela 20 - COMPERJ HCC - REBID (16/12/2009)

Licitantes	Propostas (R\$)
Alusa	1.492.894.991,00
Camargo Corrêa/Schahin	1.878.450.679,00
OAS/Setal-SOG	2.086.898.976,00
GDK/Carioca/EBE	2.168.534.870,00
Queiroz Galvão/Galvão/Iesa	2.216.276.677,00

Fonte: CADE (2015, p. 162 do anexo)

No caso da licitação de 2011, para a construção das tubovias do Comperj, a Petrobras considerou a proposta vencedora na primeira rodada do certame (bid) também com valor excessivo e acabou convidando mais empresas para a segunda rodada (rebid). O clube não esperava que tantas empresas fossem convidadas para o rebid e não conseguiu trazer todas as empresas para garantir que o combinado no clube se efetivasse, que era a vitória do consórcio OAS, Camargo Correa e Setal. Assim, o clube liberou as empresas para apresentarem suas propostas e o preço baixou de R\$1.079.000.000,00 para R\$733.810.727,00. O rebid aconteceu em 20 de setembro de 2011, justamente no ano em que todos os depoentes apontam como o início do momento em que o clube parou de funcionar, o que coincidiu com o início das mudanças na diretoria da Petrobras, como veremos adiante. Apesar disso, é possível que essa licitação de 2011 tenha sido tratada pelos burocratas da Petrobras como a de 2009 do Comperj, na qual eles se atentaram aos valores excessivos, pelos quais eram cobrados nas reuniões de diretoria.

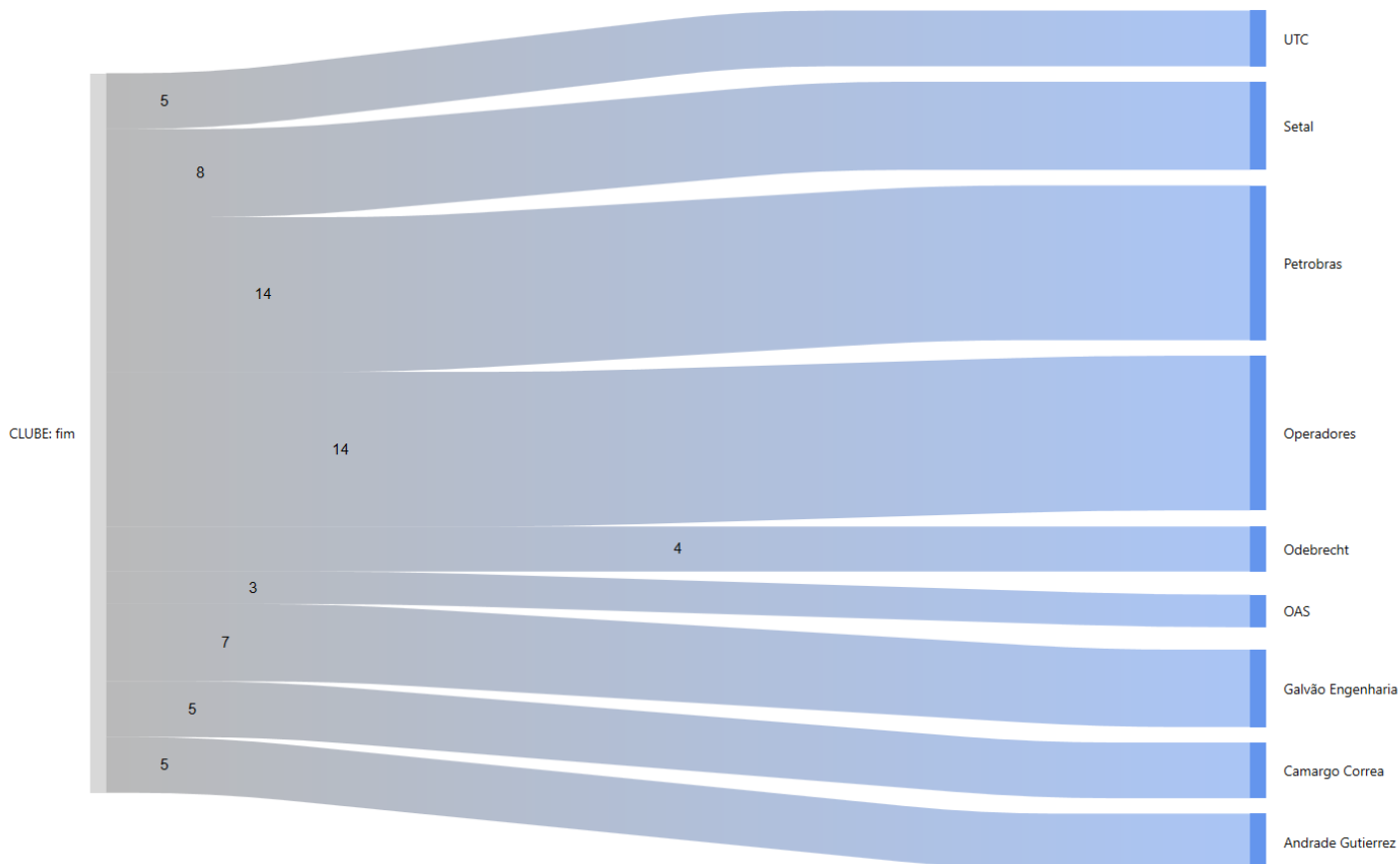
Nas licitações de 2013 para implantação da Unidade de Geração de Hidrogênio (UGH) e da Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) no Comperj, o que aconteceu foi que o clube parou de funcionar, ou seja, as empresas continuaram se reunindo e combinando valores e obras, mas o cartel era pouco efetivo. Isso pode ser conferido no documento do CADE:

Os Compromissários ressaltam que as propostas comerciais para tais projetos foram feitas com diferença de poucos meses – UGH, em abril de 2013, e UPGN, em agosto de 2013 – em um momento em que, apesar dos esforços para as empresas se coordenarem, o cartel era pouco efetivo. (CADE, 2015, p. 178 do anexo)

Na mesma época, mensagens eletrônicas apreendidas na Engevix demonstram que as empresas do cartel continuavam a se movimentar, a fim de garantir a destinação das licitações para as empresas integrantes do acordo colusivo. (CADE, 2015, p.180)

Mas também é interessante ver a versão dos empreiteiros e operadores sobre o fim do clube. Todos concordam que por volta de 2011 e 2012 o clube teria acabado, apesar de esse ter sido um processo gradual. As menções ao fim do clube por organização do depoente podem ser conferidas na figura a seguir.

Figura 17 - Menções sobre o fim do clube (cartel) de empreiteiras



Fonte: elaboração da autora no ATLAS.ti com base nos depoimentos analisados (Anexo I)

Nem todos desenvolveram os motivos para isso ter acontecido. Na versão de Agenor Medeiros (OAS), Augusto Mendonça Neto (Setal), Eduardo Leite (Camargo Corre), Julio Camargo (Operador) e Marcos Berti (Setal) o que aconteceu foi que o clube não tinha mais sucesso na Petrobras, seja porque a estatal começou a incentivar mais a competição, seja pelas mudanças na diretoria e o fim dos pagamentos. Já Elton de Azevedo Junior (Andrade Gutierrez) enfatiza mais a redução na contratação das obras para explicar o fim do clube:

Esse clube de empresas funcionou muito bem até 2011. A partir daí ele se enfraqueceu e praticamente desapareceu, **foram várias tentativas e nenhum sucesso.** (MEDEIROS, Agenor Franklin. Diretor da OAS. Depoimento na ação penal 504651294)

QUE posteriormente iniciou-se outra fase do “CLUBE” (fase 11), que foi a “derrocada do CLUBE”, o esfacelamento do CLUBE, pois houve perda de efetividade das ações do CLUBE, **onde a PETROBRÁS, por entender que os preços praticados estavam abusivos, resolver por incluir novas companhias** fora do “CLUBE” (Fase 7); QUE isso gerou uma situação em que havia “concorrência dentro da concorrência”, pois para cada certame, além de 10 (dez) empresas do “CLUBE” convidadas, eram convidadas 5 (cinco) outras companhias para participar; QUE é de se lembrar que, naquele momento, a PETROBRÁS era alvo enorme de todas as empresas de engenharia, pelo seu volume de investimento, ou seja, todas as empresas olhavam para a PETROBRÁS com um desejo enorme de participar das licitações; QUE gerou-se então uma competição entre as “entrantes”; QUE imaginando que o preço da PETROBRÁS fosse “100”, as empresas do “CLUBE” participavam numa faixa de preço de “95 a 120”, e as “entrantes” disputavam quem iria ganhar na faixa de “70 a 80”; QUE isso deixava claramente uma situação de que tais empresas “entrantes” não conseguiriam cumprir o contrato; QUE como consequência disso, “estamos assistindo diversas empresas quebrando, sobretudo no COMPERJ”; **QUE a partir daí, o “CLUBE” perdeu completamente a eficácia e o sentido**, e as reuniões se cessaram, e o CLUBE se dissolveu ‘...’ QUE daí para a frente, não houve mais sequer reuniões do “CLUBE”, pois **o esquema das empresas passou a ser ineficaz e também houve a saída de RENATO DUQUE**; QUE isso se deu no final de 2010, início de 2011 (MENDONÇA NETO, Augusto Ribeiro. Diretor presidente da Setal. TC n. 1)

QUE a TOYO SETAL EMPREENDIMENTOS participou de uma licitação no COMPERJ, cujo objeto licitado era a construção de uma UGH, no valor de R\$ 1bilhão de reais; QUE a proposta da TOYO SETAL foi entregue no mês de abril de 2013, com valor aproximado de R\$1 bilhão de reais; QUE a licitação foi absolutamente lícita e muito disputada, sagrando-se vencedora a TOYO SETAL; QUE não teve nenhum tipo de informação privilegiada para conseguir vencer o certame; QUE esse contrato encontra-se atualmente em execução e não há qualquer pagamento de qualquer propina ou vantagem indevida a nenhum funcionário da PETROBRÁS; **QUE não houve atuação do “CLUBE” de empresas cartelizadas em tal contrato; QUE a licitação acima se deu na modalidade convite, no âmbito das Diretorias de Abastecimento e de Engenharia, cujos Diretores eram COSENZA e FIGUEIREDO, sendo que estes não solicitaram qualquer tipo de vantagem indevida; QUE depois da mudança da diretoria da PETROBRÁS no ano de 2012, nunca mais houve reuniões do “CLUBE”, nem pedido de vantagens ou comissões;** (MENDONÇA NETO, Augusto Ribeiro. Diretor presidente da Setal. TC n. 9)

Eduardo Leite: Eles cobravam até a data de saída dos diretores. Só que dali para frente não apareceu...

Deputado Efraim Filho: **Depois de 2012 não pagaram mais?**

Eduardo Leite: É. Houve pagamento de liquidação de passado. (LEITE, Eduardo. Diretor da Camargo Correa. Depoimento na CPI da Petrobras na Câmara dos Deputados em 26/05/2015)

MP: o senhor participou dessas reuniões até quando?

Marcos: Até 2011 que acabaram né ‘...’ em 2011 tinha muito poucas obras da Petrobras e **a Petrobras estava chamando para as concorrências 30 empresas, então realmente o clube perdeu toda a efetividade em 2011.** E encerrou as reuniões não tiveram mais a partir do final de 2011 ‘...’ **Em 2011 praticamente acabou, apesar de ter tido muitas reuniões em 2011, mas a efetividade dessas reuniões já tinha acabado.** (BERTI, Marcos. Diretor na Setal. Depoimento na Ação penal 501233104)

QUE depois da mudança da diretoria da PETROBRÁS no ano de 2012, nunca mais houve reuniões do “CLUBE”, nem pedido de vantagens ou comissões (CAMARGO, Julio. Operador. TC n. 9)

É lógico que, no período de bonança, quando tinha muita... muitas obras, não existia briga. Só que depois de 2011, a Petrobras foi murchando. E isso virou uma briga danada e virou um mercado mais agressivo (AZEVEDO JUNIOR, Elton. Audiência no TSE n. 1943-58.2014.6.00.0000)

Como vimos no início do capítulo, os investimentos na Petrobras começaram a cair a partir de 2015, mas ainda assim não chegaram ao patamar de 2003, quando o clube começou. Considerando que as contratações são feitas antes da realização dos investimentos, que ocorrem ao longo da obra, é razoável considerar que a partir de 2012 realmente tenha diminuído a quantidade de contratações. No entanto, as investigações e os depoimentos reiteram que, entre as contratações que existiram, o clube tentou fazer valer seus combinados e não conseguiu, ou seja, não encontrou reciprocidade na etapa externa do clube, na Petrobras. E isso teria acontecido por iniciativa da estatal em chamar mais empresas para as licitações. Além disso, os novos diretores que substituíram Renato Duque e Paulo Roberto Costa e o gerente que substituiu Pedro Barusco, a partir das mudanças na diretoria implementadas por Graça Foster e Dilma Rousseff, não faziam pedidos de propina, segundo os depoimentos. De fato, a investigação também não encontrou nenhum caso envolvendo os novos diretores, como tratamos na seção das nomeações da Petrobras. Cabe lembrar que os interesses políticos da OLJ eram direcionados contra o PT⁹¹ e, portanto, seria de total interesse da operação encontrar uma continuidade nos esquemas durante os governos Dilma Rousseff, o que parece não ter acontecido justamente pela ausência de provas, já que os esquemas realmente se encerraram na Petrobras (mas de certa forma continuaram na Sete Brasil, com veremos adiante nesse capítulo).

É interessante ainda observar que, segundo Ricardo Pessoa (UTC), as doações para o PP pararam de estar vinculadas aos contratos da Petrobras em 2014 e as doações ao PT realizadas na mesma campanha estava vinculada a dívidas do passado, pois desde as mudanças na diretoria, não teria havido mais pagamentos:

QUE as contribuições oficiais em 2014 para políticos do PARTIDO PROGRESSISTA ocorreram não mais por vinculação à PETROBRAS; QUE questionado sobre tais doações, esclarece que havia doações que representavam vantagens indevidas, conforme será esclarecido em termos próprios, mas também havia doações senas, por amizade e também por "questões estratégicas" da empresa; QUE questionado sobre o que queria dizer sobre "questões estratégicas",

⁹¹ O que ficou conhecido como Vaza Jato foram mensagens trocadas entre procuradores e juízes da operação e vazadas pelo The Intercept que mostram intenções políticas da operação. O caso pode ser conferido em: <<https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>>. Acesso em 20 abr. 2022.

esclareceu que era para acesso a políticos para que pudesse estar presente nas questões relevantes para o crescimento da empresa, conforme já esclareceu; (PESSOA, Ricardo. TC n.9)

QUE estes pagamentos de propina ao PT vinculados à PETROBRAS foram até a campanha de 2014, pois eram valores antigos, ou seja, dívidas atrasadas que o declarante ainda pagava ao PT, por contratos firmados com a PETROBRAS até 2012; QUE depois que DUQUE saiu da Diretoria, em 2012, as obras estavam em andamento e por isto os pagamentos continuaram; (PESSOA, Ricardo. TC n. 19)

Dessa forma, as mudanças implementadas na Petrobras por Dilma Rousseff e Graça Foster tiveram efeitos em atrapalhar os esquemas anticoncorrenciais que aconteciam na ponta. O esquema do clube foi replicado em parte, entretanto, na Sete Brasil, empresa constituída para construir as sondas de exploração do pré-sal. Que é o caso que trataremos a seguir

A Sete Brasil e as sondas do pré-sal

Em 2006, com a descoberta da camada pré-sal pela Petrobras, as políticas de retomada do setor naval, que vinham acontecendo desde 2003, ganharam um novo impulso, já que para a exploração dessa nova fonte de petróleo seriam necessários principalmente os navios-sonda (Semisubmersible Drilling Drillship) - construídos em estaleiros localizados na orla marítima ou em margens de rios - além de outros produtos da indústria naval para a exploração *offshore* (GOULARTI FILHO, 2014; DORES; LAGE; PROCESSI, 2012).

Em 2010, a Petrobras anunciou a segunda fase do seu Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef) que tinha como objetivo modernizar a frota de embarcações e navios. A segunda fase era focada na exploração do pré-sal e estava inserida no PAC, com duas orientações consideradas importantes para a estratégia de desenvolvimento do governo de então: conteúdo nacional (65%) e desconcentração regional (contratações no Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e Pará) (GOULARTI FILHO, 2014).

A orientação de conteúdo nacional não apenas combinava com a estratégia de desenvolvimento do governo, mas estava inserida em um contexto muito específico de exploração do pré-sal pela Petrobras, que é o da escassez de navios no mercado mundial. A Petrobras precisaria de mais navios do que a quantidade que havia no mercado então, como explica Gabrielli: “a Petrobrás necessitava de vinte e nove [navios-sonda], um terço a mais da frota mundial desses equipamentos.” (GABRIELLI, José. Testemunha na ação penal ação

penal 5054932). Com isso, a decisão passaria por incentivar a cadeia nacional ou pagar um preço caro para afretar as sondas de outros países, como também explica Gabrielli e a ex-presidenta Dilma Rousseff:

A primeira licitação tentada foi uma licitação por afretamento, independente da construção de estaleiros, e essa licitação veio com preços muito altos, o mercado estava muito aquecido, não existia sondas disponíveis no mercado e, portanto, o preço do afretamento, o custo estava muito elevado, e a Petrobrás resolveu para um outro tipo, uma outra estrutura de construção, construindo e viabilizando a capacidade de construir sondas no Brasil. Isso evidentemente alterou muitos interesses naquele momento porque para os afretadores internacionais não havia interesse em ampliar a capacidade de produção de sondas, criando novos estaleiros, por outro lado, a Petrobrás estava condicionada pela política de conteúdo nacional, de redefinição da indústria naval brasileira e, portanto, a construção de estaleiros e a ampliação da capacidade instalada no mundo, de produção desse tipo de sondas, era do interesse da Petrobrás. (GABRIELLI, José. Testemunha na ação penal ação penal 5054932)

Quando o preço do petróleo estava alto, que que acontece com os equipamentos, pra você alugar uma sonda, e uma sonda cobra. Muita gente gostaria, ao invés da gente fazer sonda no Brasil que a gente continuasse afretando, porque o afretamento de uma sonda se paga milhares de dólares por dia ou por hora. O preço da sonda no mercado internacional estava alto. Quando cai o preço do petróleo, você passa a ter sonda, você sutu uma moita sai uma sonda por quê? porque não tem demanda, deixa de ter demanda, acaba a produção. (ROUSSEFF, Dilma. Testemunha na Ação penal 503526315)

Como se tratava de um mercado novo e de difícil implementação no Brasil, a estratégia do governo e da Petrobras era de incentivar a associação entre empresas brasileiras e estrangeiras, de forma que as primeiras sondas viessem por afretamento e as demais fossem construídas aqui. Diferente de permitir a participação de uma empresa estrangeira na construção de uma hidrelétrica, que é uma obra que fica no Brasil, gera empregos aqui e participa da cadeia de produção daqui, caso as sondas fossem fretadas, elas não gerariam toda a cadeia industrial que a implementação de um estaleiro gera. Isso pode ser percebido no seguinte trecho de Gabrielli:

Gabrielli: O governo todo era favorável a você viabilizar uma maneira de você construir essas sondas no Brasil. Nós nunca tínhamos construído essas sondas no Brasil, era um projeto desafiador, era um projeto estratégico no sentido de desenvolvimento de pré-sal, era um projeto que quebrava o oligopólio existente dos afretadores internacionais que controlavam a criação de novas sondas internacionais, e era um projeto portanto, extremamente fundamental para desenvolver o pré-sal brasileiro, com conteúdo nacional, gerando emprego e renda no Brasil. Portanto, o governo estava muito interessado nessa questão, não por interesses imediatos de empresa, inclusive nessa licitação a margem de lucro das empresas deveria ser relativamente pequena porque haviam desafios enormes e consolidar esse setor novo no Brasil.

Juiz: Mas ele chegava a ter alguma posição quanto a esse modelo de contratação, se é fretamento ou construção?

Gabrielli: Sim. Porque se fosse afretamento não poderia ser construído no Brasil, se fosse uma contratação por afretamento, a construção fica a depender do afretador, e poder em qualquer lugar do mundo, então a contratação como feita,

ela faz a contratação do afretamento ao mesmo tempo que condiciona que a sonda que vai ser afretada seja construída no Brasil, essa necessidade é que levou a montagem da Sete Brasil ‘...’. (GABRIELLI, José. Testemunha na ação penal ação penal 5054932)

Do ponto de vista dos empresários, era pouco viável a construção de sondas no Brasil, uma vez que ficaria mais caro que o afretamento e seria difícil construí-las com o nível de conteúdo nacional que o governo almejava. Isso pode ser conferido no depoimento de Marcelo Odebrecht:

E ai começa uma discussão interna nossa porque pra Odebrecht Óleo e Gás era ruim fazer no Brasil, porque essas sondas, quase todas do mundo foram feitas na Coreia. E o Brasil queria inventar de construir sonda aqui no Brasil. Inclusive com um conteúdo nacional absurdo. Porque pra você ter uma ideia, a sonda feita na Coreia que construiu quase todas as sondas do mundo, a informação que eu tive é que 35% do conteúdo é coreano e o Brasil queria produzir uma sonda com 60% de conteúdo brasileiro, quer dizer, coisa de maluco. Claramente os preços aqui não eram viáveis e aí tinha uma pressão enorme principalmente da Bahia, Jacques Wagner e Eduardo Campos, que era uma relação que a gente cuidava porque a gente sabia do potencial dele, pra gente construir um estaleiro na Bahia e Pernambuco pra construir as sondas e participar e a gente querendo cair fora e ficar só na parte de afretamento e comprar a sonda na Coreia. Nós nunca chegamos internamente a uma conclusão, tanto que é por isso que eu acabei nunca levando esse assunto, agora a pressão vinha sempre de lá pra cá, pra gente participar, presidente dizia que a gente tem que participar e vocês que tem preços altos. E vieram com a ideia da tal da Sete Brasil, que na verdade qual era a ideia dela. A gente entendia o que. Eles sabiam que o custo de construção do Brasil era maior do que o coreano, aí eles inventaram o modelo Sete Brasil que teria financiamento barato, custo de capital barato e quando você joga custo de capital barato com custo de construção caro você sai com uma tarifa que era aceitável pra Petrobras. (ODEBRECHT, Marcelo. Acusado na ação penal Ação penal 505493288)

Apesar disso, o governo insistiu e coordenou a criação da Sete Brasil, que é uma empresa brasileira privada de investimentos que fora constituída em 22 de dezembro de 2010 para a construção das sondas de exploração do pré-sal a partir de recursos da Petrobras, dos fundos de pensão PETROS (Petrobras), PREVI (Banco do Brasil), VALIA (Vale S/A) e FUNCEF (Caixa Econômica Federal) e dos bancos BTG Pactual, Bradesco e Santander. A Petrobras entrou com apenas 10% dos recursos, mas poderia indicar os cargos de presidente e diretor de operações (MPF, 2016).

Os indicados da Petrobras para os cargos mencionados acima foram Pedro Barusco (diretor de operações) e João Carlos de Medeiros Ferraz (diretor presidente). Antes de assumirem esses cargos, Pedro Barusco, como já abordamos, era gerente de engenharia da Petrobras e responsável por coordenar os esquemas entre as grandes empreiteiras e a Diretoria de Serviços e João Carlos Ferraz era gerente geral de finanças da Petrobras. Suas nomeações para a Sete Brasil aconteceram antes da mudança na presidência e conseqüentemente na diretoria da Petrobras, na transição entre os governos Lula e Dilma.

No caso da nomeação de João Carlos, a decisão foi do conselho da Petrobras e o motivo para escolhê-lo foi porque ele acabou sendo responsável pela estruturação do modelo da Sete Brasil e, segundo ele, não seria uma nomeação política.

A Petrobras realizou duas licitações para a construção das sondas com as mesmas condições e conteúdo nacional, mas na primeira, realizada antes da Sete Brasil estar totalmente constituída, a Petrobras licitaria diretamente o estaleiro onde a sonda seria construída e esse estaleiro ofereceria o preço à Petrobras. Quem venceu essa licitação foi o estaleiro Atlântico Sul. Na segunda licitação, realizada já com a Sete Brasil pronta, a empresa proponente se associaria com algum operador de sondas e escolheria o estaleiro e dessa associação oferecia um preço final à Petrobras. Essa segunda licitação foi cancelada por preços excessivos e a Petrobras negociou com as duas empresas que estavam concorrendo, chegando ao preço final com a Sete Brasil para a construção de 21 sondas.

Para fazer a oferta à Petrobras, a Sete Brasil negociou com estaleiros (grandes empreiteiras) e operadores de sonda. Durante as licitações, a Petrobras se afastou da Sete Brasil e depois retornou às reuniões de acionistas e de conselho. No momento de assinatura dos primeiros contratos, Pedro Barusco argumentou que foi natural que os esquemas com as empreiteiras que existia na Petrobras sob coordenação dele migrassem para a Sete Brasil e por isso negociou com os estaleiros (mesmas grandes empreiteiras que participavam do clube) o pagamento de propinas no valor de 0,9%, dividida da seguinte forma:

1/6 para o Diretor de Engenharia e Serviços da Petrobrás Renato de Souza Duque, 1/6 para os acusados Pedro José Barusco Filho, Eduardo Costa Vaz Musa e João Carlos de Medeiros Ferraz, estes agora como dirigentes da própria empresa Sete Brasil, e 2/3 para o Partido dos Trabalhadores, também com arrecadação por João Vaccari Neto. Parte dos valores destinados ao Partido dos Trabalhadores foi também direcionada em favor de Mônica Regina Cunha Moura e João Cerqueira de Santana Filho. (JUSTIÇA FEDERAL. SENTENÇA 13.^a VARA FEDERAL CRIMINAL DE CURITIBA PROCESSO n.º 501340559.2016.404.7000. 2017)

Esses pagamentos não refletiam em vantagens nem para a Sete Brasil e nem para os estaleiros, já que o mercado de produção de sondas era bastante restrito e não era preciso licitação para a Sete Brasil contratar os estaleiros, já que é uma privada. No caso da licitação realizada pela Petrobras, Barusco argumentou que havia outras concorrentes e que foi uma licitação difícil para a Sete Brasil.

Na sentença, a justiça considerou válidas as provas de pagamento de propinas e lavagem de dinheiro que incriminaram Mônica Moura, João Santana, Pedro Barusco, João Carlos Ferraz e João Vaccari, embora não existam provas diretas do recebimento por João

Vaccari, apenas os depoimentos afirmam que os pagamentos a João Santana e Mônica Moura seriam doação negociada com Vaccari, então tesoureiro do PT.

Os esquemas realizados na Sete Brasil também acabaram antes da Operação Lava Jato, em fevereiro de 2014. Coincidência ou não, esse fim se deu em período muito próximo da saída do presidente da empresa, João Carlos Ferraz, que caiu por atuação de Graça Foster, como narram ele mesmo e Palocci:

‘...’ eu tomei conhecimento que a presidente Graça ela tinha intenção de me substituir na direção da Sete ao final do meu mandato, eu tinha um mandato de 3 anos, esse mandato se encerrava em abril de 2014 e no final de 2013 eu tomei conhecimento desse fato, a primeira vez pelo Eduardo Musa, num primeiro momento não acreditei muito, mas depois conversando com pessoas da Petrobras eu vi que era real essa intenção. Eles entendiam que a gestão da Sete Brasil deveria ser administrada pela Petrobras ‘...’ Eu acho que em função dessa diferença de opinião eu acabei sendo substituído no final do meu mandato. Eu fui substituído por um outro executivo indicado pela Petrobras. Logo após eu tomar conhecimento de que existia essa intenção firme da presidente da Petrobras Graça Foster de me substituir ao final do meu mandato, eu procurei Vaccari para expor essa situação a ele já que ele tinha um bom trânsito com ela e perguntar se ele poderia interceder no sentido de me manter no cargo. Ele disse que ia trabalhar nesse sentido, só que o que acabou acontecendo foi que eu saí e meu último encontro com ele foi no dia da votação que determinou a minha saída e substituição pelo Luiz Eduardo Carneiro. Nesse dia ele me telefonou dizendo que tinha boas notícias para me dar e queria encontrar comigo. Nesse dia ele me falou "tenho boas notícias para te dar, você vai permanecer na Sete Brasil". Eu falei como? Eu acabei de sair, hoje à tarde teve a votação e eu acabei de sair. Então foi a última vez que eu falei com ele, ele disse que ia trabalhar nesse apoio político, aparentemente tentou trabalhar, mas acabou não acontecendo. (FERRAZ, João Carlos. Audiência na Ação Penal 501340569)

Graça Foster, agora na presidência da Petrobras, inicia um movimento para tirar Ferraz da Sete Brasil. Ferraz, ao saber do movimento, vai até Palocci e pede apoio. O colaborador, apesar de manter boa relação com Ferraz, não vê como interferir no assunto ‘...’ (PALOCCI, Antonio. Anexo 12)

Da mesma forma que desconfiava da diretoria anterior à sua por questões de atraso de obras e encarecimento dos contratos, Graça Foster teria forçado a saída de Ferraz por preocupação com os prazos de execução das sondas⁹². Como já mencionamos, os esquemas de corrupção acabam encarecendo e atrasando as obras, o que pode ter gerado a desconfiança da ex-presidenta da Petrobras. Assim, depois de atuar para mudar a situação na Petrobras, Graça Foster também atuou na Sete Brasil, lugar onde os esquemas teriam se reproduzido parcialmente depois da saída de Pedro Barusco da Petrobras.

⁹² < <https://tnpetroleo.com.br/noticia/luiz-eduardo-carneiro-assume-presidencia-da-sete-brasil-1/> >. Acesso em 03 jul. 2022

Contrato PAC SMS

Em 2009, o gerente de Saúde, Meio Ambiente e Segurança (SMS) da Petrobras, Teófanos de Almeida Elias, encaminhou ao seu diretor internacional, Jorge Zelada, a necessidade de realizar a certificação de saúde dos trabalhadores (como nível de ruído e exposição a agentes nocivos), de meio ambiente (emissão de poluentes) e de segurança nas instalações da empresa nas unidades internacionais da Petrobras, que estavam precisando de atualização (PETROBRAS, 2013).

O diretor Zelada encaminhou a criação de uma Comissão Especial de Contratação, que seria responsável por criar o projeto, executá-lo e prover suporte técnico ao Plano de Ação de Certificação em SMS (PAC SMS). A comissão era composta por 6 funcionários mais o coordenador Aluísio Teles Ferreira Filho. No entanto, todos os funcionários reportaram que houve apenas uma reunião, no dia 08/02/2010, na qual não foi elaborado nenhum documento, memorial descritivo, minuta contratual ou relatório final. Apesar disso, Aluísio Teles encaminhou em 12/04/2010 a solicitação de análise do jurídico da Petrobras sobre a contratação pretendida, com memorial, minuta, ou seja, com todos os documentos que não foram discutidos na comissão. Em maio o jurídico aprovou e se seguiu a montagem da comissão de licitação (PETROBRAS, 2013).

Para a licitação, foram convidadas 8 empresas: Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS, KBR, Mitsui & Co, Marubeni e Bechtel. Apenas 3 apresentaram propostas: Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez. A melhor proposta foi da Odebrecht, 8,32% acima do valor estimado pela Petrobras. Por isso a comissão de licitação realizou a negociação com a empresa e chegou a um desconto de 2,8%, ainda 5,28% acima do estimado pela empresa. O valor final à época foi de US\$825.660.293,79 e o valor estimado pela Petrobras era US\$784.217.180,13.

O diretor Zelada foi responsável pela assinatura do contrato com a Odebrecht e, segundo todos os funcionários envolvidos, “a implantação da Carteira de SMS, que resultou na contratação da CNO, foi um projeto que o então diretor Zelada assumiu para si a condução, recomendando a centralização das ações de execução” (PETROBRAS, 2013, p. 10). Além disso, o diretor criou uma equipe informal diretamente ligada a ele composta por Aluísio Teles, Ulisses Sobral e Rodrigo Zambrotti Pinaud.

Em 12 de agosto de 2013, a edição 794 da revista *Época* trazia uma matéria intitulada “A sombra do PMDB na Petrobras” na qual denunciava 3 casos de contratação ou venda

feitas pela diretoria internacional da Petrobras em troca de doação de campanha ao PMDB, incluindo a campanha presidencial de 2010 para o PT. Os casos eram a venda da refinaria de San Lorenzo, o aluguel do navio-sonda Titanium Explorer e a contratação da Odebrecht para o PAC SMS. No dia seguinte à publicação, em 13 de agosto de 2013, a presidente da Petrobras, Graça Foster, constituiu uma Comissão Interna de Apuração (CIA) para averiguar essas denúncias. Dentre os três casos, o que interessa a essa pesquisa é realmente o PAC SMS, por envolver as grandes empreiteiras, no caso a Odebrecht.

A CIA da Petrobras realmente encontrou diversas coincidências entre o que denunciava a revista *Época* e o que as provas documentais e os depoimentos mostraram ao longo da contratação do PAC SMS, por isso recomendou o envio do relatório ao Ministério Público em 25 de outubro de 2013, quando concluiu os trabalhos.

Posteriormente, em junho de 2018, o Ministério Público Federal (MPF) ofereceu a denúncia do caso no âmbito da Operação Lava Jato (OLJ) (Processo Penal 5023942-46.2018.404.7000). A sentença saiu em fevereiro de 2019. Com base na CIA da Petrobras, nos depoimentos, na denúncia do MPF e na sentença da Justiça Federal vamos expor o que aconteceu nesse caso.

Quando surgiu a necessidade do projeto na Petrobras, Aluísio Teles procurou a Odebrecht para saber se ela teria interesse em realizar o trabalho, já que ela estava presente em vários países, teria condição de executar o contrato e o pressuposto seria um pagamento de propina, como descrevem Marcio Faria (Odebrecht) e Rogério Araújo (Odebrecht):

o Rogério foi procurado por um gerente da área internacional da Petrobras de nome Aluísio Telles, que procurou, perguntou o nosso interesse, que estava disposto a ajudar, evidentemente em troca de propina. E a contrapartida dele, se a gente estivesse de acordo, é que a gente teria as informações antecipadas do projeto. Assim nasceu o projeto (FARIA DA SILVA, Marcio. TC n.2)

Rogério: Ele [Aluísio] me relatou, me deu uma posição, o que que se pretendiam fazer e deu ideia de escopo e se a gente tinha interesse e tal de participar sim. E foi no Zelada eu perguntei a ele se esse projeto era um projeto que tinha chance de ir para frente, se realmente o Aluísio que ia conduzir esse projeto. até a contratação, me falou que era,

PGR: a ideia do projeto nasceu espontaneamente dentro da Petrobras?

Rogério: nasceu espontaneamente na Petrobras.

PGR: Aí vocês foram contratados

Rogério: É, eu acredito que a gente foi contratado, acho que uma das razões principais como era um projeto pulverizado em que tinha que atuar em vários países, como a gente atuava já em vinte e um países e a maioria deles a gente tinha projetos em execução isso também alavancou a gente vir a ser contactado pra ver se a gente tinha interesse nesse projeto e nós manifestamos nessa fase eu já manifestei a princípio que sim, fui a Zelada, peguei mais informações, o Zelada demonstrou que estava acompanhando esse projeto que era um projeto que tinha habilidade na Petrobrás e que o Aloísio era que ia conduzir isso (ARAÚJO, Rogério. Anexo 1)

Após as conversas iniciais, a Odebrecht passou a receber informações privilegiadas, cerca de 4 ou 5 meses antes do início do certame, sobre o projeto para poder chegar em uma posição vantajosa na licitação em comparação com os demais concorrentes:

Rogério: aí começou aquela troca de informações, ele me passava algumas informações ou eu ou alguém da nossa equipe ia lá me dava informações por exemplo. A gente propôs “ó, vamos fazer a licitação num prazo muito curto, o mais curto possível” porque seria uma licitação internacional, então ele tinha que convidar empresas brasileiras e empresas internacionais. Mas quando você faz uma planilha muito extensa que era por preço unitário e põe um prazo muito curto, a primeira coisa que se desestimular as empresas internacionais a vim a participar. PGR: Essa sugestão partiu de você.

Rogério: É, partimos de nós, nós conversamos com ele. A gente conseguiu mais ou menos afastar as empresas internacionais com esse negócio de prazo (ARAÚJO, Rogério. Anexo 1)

PGR: o que ela oferecia era informações privilegiadas?

Marcio: é, privilegiada antecipada, a gente já ia trabalhando, já ia vendo todas as dificuldades, facilidade, ter preço de vários fornecedores, nessa gama toda de países. O que eu queria era isso e em contrapartida o pagamento de propina. (FARIA DA SILVA, Marcio. TC n.2)

Além disso, era importante combinar com as demais grandes empreiteiras nacionais para que elas não entrassem na licitação ou oferecessem uma proposta de cobertura, ou seja, acima do preço que a Odebrecht iria oferecer:

PGR: então uma vez aprovada a proposta, o senhor se reuniu alguma vez com as outras empresas que também participaram dando cobertura?

Marcio: como esse projeto era em vários países, procurei poucas empresas, empresas de porte, eu tive especificamente com Andrade Gutierrez, com OAS, e com a Camargo Correa, expliquei pra eles do que se tratava, pedindo até ajuda, porque isso era fora daquela agenda que a gente tinha de ajuste de mercado [clube das empreiteiras]. Eles falaram que iam ajudar, mostraram total desinteresse no projeto principalmente pelo fato que você tinha uma parte importante nos Estados Unidos e no Japão, nos Estados Unidos só a Odebrecht estava atuando naquele mercado através de outra área, mas já tinha uma base lá, então foi de total desinteresse e se mostraram suscetíveis a dar uma proposta de cobertura.

PGR: e a Queiroz Galvão?

Marcio: Queiroz Galvão, como não tinha conversado e ela também estava com estratégia de diversificar para o exterior, eu fiquei um pouco receoso e eu falei "Rogério", e ele entrou em contato com Aluísio para não convidar a Queiroz, trouxe pra mim, concordei e finalmente ela não foi convidada

PGR: essas três empresas de fato apresentaram proposta?

Marcio: Doutor, o que aconteceu foi o seguinte: faltando um dia para entregar a proposta me liga o Dalton Avancini da Camargo Correa pedindo uma reunião urgente comigo. Falei tudo bem, chegaram no escritório em torno de 8:30, 9:00, me lembro bem. Chegaram lá cheios assim de desculpas, dizendo "ó Marcio, por uma orientação nós não vamos poder contribuir dando a proposta de cobertura, porque a empresa está muito assim ainda sentindo os efeitos da Operação Castelo de Areia" que eles estavam envolvidos, não apresentaram, falei "tudo bem, se não pode", mas Andrade e OAS apresentaram. (FARIA DA SILVA, Marcio. TC n.2)

aí nós sugerimos e ficou de comum acordo conversado de convidar a Odebrecht, a CNO, Queiroz Galvão, Camargo e OAS. Mas aí nós conversamos com elas, não fui eu, foi o Marcio, ou elas não apresentariam proposta ou davam proposta de cobertura '...' nesse caso elas não tinham interesse e era uma moeda de troca, ficava

com crédito '...' A Camargo ligou pra ele em cima da licitação que ia apresentar proposta e resolveu não apresentar '...' A OAS e a Queiroz Galvão [apresentaram efetivamente proposta] (ARAÚJO, Rogério. Anexo 1)

Apesar de Rogério Araújo mencionar a Queiroz Galvão, a denúncia e Marcio Faria esclarecem que essa empreiteira não foi convidada, como já mencionado acima nesta seção.

A licitação foi realizada em período realmente muito curto, com prazo inicial de 20 dias para a apresentação das propostas e com prorrogação de apenas 15 dias. O que resultou na seguinte vantagem segundo a denúncia:

Impende destacar que enquanto as demais empresas convidadas receberam o convite para participar da licitação em 24/06/2010, devendo, após prorrogação, elaborar e apresentar suas propostas na data de 29/07/2010, a ODEBRECHT tinha conhecimento do projeto e recebeu informações privilegiadas de ALUÍSIO TELES ao menos desde a data de 12/01/2010, oportunidade em que ROGÉRIO ARAÚJO e MÁRCIO FARIA confirmaram o interesse da empreiteira em participar do certame licitatório, prometendo/oferecendo vantagens indevidas ao então Gerente-Geral da Diretoria Internacional como contrapartida às informações privilegiadas por ele fornecidas. Isso significa, portanto, que enquanto as demais empresas convidadas tiveram prazo de 35 dias para a elaboração das propostas, o Grupo ODEBRECHT pôde desenvolver a sua no decorrer de quase 7 meses de trabalho. (MPF, 2018, p. 23)

Marcio Faria corrobora a inviabilidade do tempo para as demais concorrentes:

Marcio: '...' porque a obra tinha um prazo inexecutável de execução da proposta em até 20 dias, a não ser alguém como nós que já estávamos trabalhando na proposta há muito tempo. Então nós corremos o risco e como esse prazo é totalmente contra as normas da Petrobras, o que a gente acertou é que faltando poucos dias pro fim eles dariam um adiamento mas também pequeno que não daria tempo para as empresas fazerem no exterior e no final elas nem apresentaram.

PGR: essa questão do prazo curto do edital também foi uma contrapartida?

Marcio: também foi uma contrapartida, era uma forma dele garantir, era um prazo curto, inexecutável. Houve uma prorrogação pequena também e quem não tivesse feito, e acabou que não apresentaram, reclinaram. (FARIA DA SILVA, Marcio. TC n.2)

A comissão de licitação finalizou os trabalhos em 23/08/2010, mas a assinatura do contrato só aconteceu em 26/10/2010. No período entre o início da licitação e a assinatura do contrato, os funcionários da Odebrecht alegam que houve a negociação da porcentagem da propina em relação ao contrato envolvendo figuras do PMDB

Marcio: '...' Tinha um intermediário, um lobbyista, um interlocutor entre a diretoria internacional da Petrobras, que era nomeada pelo PMDB e a diretoria internacional, senhor João Augusto, procurou Rogério e falou "olha, esse projeto é da diretoria internacional e para que ele caminhe, assine, vá dentro das tramitações normais, o partido precisa de uma contribuição expressiva nesse contrato", aí falou o número, 5%, valor muito alto, Rogério me trouxe. Eu falei quem ele é? "intermediário entre a diretoria e o partido", eu falei "vamos em frente, paciência, vamos pagar".

PGR: como é que foram feitos esses pagamentos?

Marcio: O que acontece é o seguinte, num contrato dessa magnitude, o que passou na minha cabeça é que o pessoal queria uma confirmação, que eu abençoasse e isso não ficasse como acordo com Rogério, aí um certo dia eu recebo um e-mail

do Rogério, convocando para uma reunião que ele chamou de cúpula do PMDB, eu não tinha a menor ideia. "bom Marcio, a reunião vai ser dia 15 de julho de 2010", o e-mail é de 1 ou 2 dias antes, e ele falou "olha, o local da reunião é no escritório político, bem próximo da praça Panamericana". Eu falei "vamo". Chegando lá eu soube que se tratava do escritório político do senhor Michel Temer. À época candidato a vice-presidente da república na chapa da Dilma '...' nós fomos juntos, passei com meu motorista, exatamente nesse endereço '...' Doutor, chegamos, nos anunciamos, nos colocaram numa salinha de espera por muito pouco tempo, chegando na sala cumprimentei o ex deputado Eduardo Cunha que estava também já na sala de espera, a gente cumprimentou e logo logo fomos anunciados, fomos anunciados, entramos na sala maior, e nesta sala estavam presentes o Temer '...' Eduardo Cunha, o deputado Eduardo Alves e João Augusto mais atrás. Chegando lá foram as apresentações porque eu não conhecia Michel Temer nem Eduardo Alves '...' passadas as amenidades, o deputado Eduardo Cunha tomou a palavra, explicou, falou "olha, o pessoal está no processo de contratação PAC SMS, Petrobras, diretoria internacional, e tem um compromisso que se realmente for indicado assinar o contrato vai ter uma contribuição importante para o partido", olhando para mim, eu falei "exatamente, estamos de acordo, nós vamos contribuir com o que o deputado falou", não falamos de valores '...' Apesar do contrato ser da área internacional da Petrobras, o Rogério foi procurado pelo João Augusto, que era o interlocutor entre o PMDB e a diretoria internacional, dizendo que teria que também ser destinado parte disso para o PT, que seria 1%, o Rogério me trouxe, eu disse "Rogério, eu posso pagar pra quem quer que seja, desde que seja do mesmo dinheiro, não tem dinheiro novo". O João Augusto representando o pessoal do PMDB concordou que fosse abatido e então foi acertado que 1% seria pago ao PT, ficaria 4% mais 1%, o pessoal do PMDB aceitou então o PT passou a ter um crédito com a gente de 1%. Naquela época, eu fui procurado pelo senador Delcídio Amaral, se não me engano era candidato a governador, 2010, e ele veio pedir apoio ajuda contribuição e eu disse sinto muito, não posso, não atuo nisso, mas vou te dar uma dica, a empresa tem um débito com o PT do contrato tal, expliquei pra ele, que é uma quantia relevante, se você quiser procurar no PT quem tem esse crédito e quiser te dar uma quantia, eu te dou, não é dinheiro novo '...' eu até acredito que ele conhecia do contrato porque esse pessoal é muito bem informado, mas quando ele pediu o dinheiro ele desvinculou do contrato, ele foi pedir ajuda (FARIA DA SILVA, Marcio. TC n.2).

No que diz respeito às negociações entre os agentes da Petrobras e da Odebrecht, todos confessaram os crimes e a investigação encontrou provas suficientes relacionadas a encontros, troca de mensagens e pagamentos em contas no exterior realizados pela Odebrecht em favor de Aluísio Teles, Ulisses Sobral e Rodrigo Pinaud através do operador Mario de Miranda, responsável por fazer o dinheiro chegar até os burocratas, recebendo parte do dinheiro como pagamento. Além disso, a sentença menciona que as provas permitem concluir que a Odebrecht "também pagou vantagem indevida a agentes políticos vinculados ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB. Atuou como intermediário de tais pagamentos o agente vinculado ao lobista Augusto Henriques, Ângelo Tadeu Lauria" (PODER JUDICIÁRIO, 2019, p. 64). O que levou a juíza a condenar Ângelo Tadeu Lauria. As vantagens indevidas totalizaram US\$ 56,75 milhões. No entanto, no que diz respeito ao envolvimento dos políticos do PMDB e do PT (Delcídio do Amaral), foi aberto o inquérito 4383 no STF, dado o foro desses agentes, mas não havia sido julgado até 18/12/2020.

Apesar de não termos as provas ligando os pagamentos desse contrato ao PMDB, os documentos e depoimentos corroboram que a diretoria internacional era indicação deste partido.

O que Graça Foster fez nesse caso, de criar uma comissão interna e enviar ao MP, foi muito malvisto por Marcelo Odebrecht, que tentou ativar seus contatos no PT sem sucesso:

Marcelo: Bom, eu estava em Angola, estava jantando na casa de um diretor nosso e aí eu recebi uma ligação da Graça e a Graça dizia ‘Marcelo, que história é essa do assunto do PAC [SMS], a gente soube que teve pagamentos aí pro PMDB’ e isso inclusive chegou nos ouvidos dela, presidenta.

Eu tinha tido a conversa com Márcio mas não tinha acompanhado o assunto, aí eu falei ‘Deixa eu me inteirar do assunto, eu to voltando pro Brasil e procuro você’. Até então eu nunca tinha tido nenhum tipo de conversa com Graça sobre nenhum tipo de que conhecia nem que fazia pagamentos ilícitos na Petrobrás e também nunca tinha tido com a presidente Dilma nenhum tipo de conversa do que tange à Petrobrás qualquer tipo de conhecimento de pagamentos indevidos à Petrobrás. Nem comentado por alto com nenhuma das duas. E tinha uma relação boa com Graça que foi construída quando ela era conselheira da Braskem, eu era presidente do conselho, ela era conselheira da Braskem, a gente tinha construído uma relação boa de confiança, uma relação próxima. E aí eu procurei ela, eu me lembro que aí era uma coisa mais urgente, eu inclusive estava incomodado porque isso inclusive podia comprometer a relação que eu tenho ‘...’ Aí eu fui, marquei a reunião com Graça, ela estava num seminário no hotel Transamérica, quando ela saiu do painel dela, pessoal dela conseguiu uma salinha reservada, eu tive a reunião com ela e aí eu falei ‘Graça, eu tenho que ser totalmente franco com você, eu sempre fui franco, a gente sempre teve uma relação aberta veja bem, houve, não vou mentir pra você, houve, nós fomos veículos, não ganhamos nada com isso, nós tínhamos um contrato, recebemos o valor, o repassamos pro PMDB, foi um valor substancial, não conheço detalhes, sei que foi conduzido lá por um pessoal do PMDB, também não conheço detalhes’. Eu nem procurei saber detalhes porque eu percebi desde aquela ligação de Angola que ela estava mais preocupada em saber quem era que tinha levado dentro do PMDB e eu não queria alimentar isso, porque eu não vou ficar dizendo quem recebeu para o outro, eles que se entendam. Então eu disse a ela ‘Ó Graça, eu não sei quem é, eu sei que foi do PMDB, agora eu posso dizer o seguinte, o PT sabia, o PT sabia, Márcio me disse que o Vaccari sabia, entendeu? E também recebeu uma parte’. Aí foi que a postura dela um pouco que mudou, ela que tinha me procurado pra reclamar do pagamento indevido pro PMDB e que tinha chegado no ouvido dela esse assunto, ela disse assim, aí mudou, aí a gente, aí eu falei ‘e aí, como é que a gente resolve? Eu e você não tava envolvido na época, mas ocorreu, tá aqui, eu disse pra você, o PMDB recebeu, o PT recebeu, e aí como é que a gente faz? A gente vai ter prejuízo agora?’ Aí ela disse ‘ó Marcelo, eu vou colocar uma pessoa de segurança pra administrar o assunto’. Você recorde que tinha uma comissão interna de apuração andando dentro da Petrobrás sobre esse assunto ‘...’ ela botou alguém dela pra acompanhar esse assunto, mas por alguma razão, ou por fraqueza ou porque saiu fora do controle ou esse assunto pegou, teve aí a questão de revista tudo, saiu do controle, saiu do controle, **eles pegaram o resultado da comissão interna de apuração mandaram pro MP estadual. Pô, eu fiquei revoltado com ela** porque ela envolveu não necessariamente aquele diretor que ela envolveu tinha qualquer conhecimento sobre esse assunto, era o cara que só cuidou do contrato, entendeu? Eles fizeram de uma maneira e pelo que tinham me falado o problema tinha sido essa questão do veículo. **Eu falei Graça, não é bem assim, você disse que ia administrar o assunto, pô, não é cabível isso que você fez e aí foi aonde começou, foi meu desgaste com Graça**, e aí eu tenho uma troca de e-mails pesadíssima com ela,

pesadas mesmo, entre eu e ela, inclusive eu peguei esses e-mails e mandei eles pra presidente, e aí novamente eu uso Giles ou Anderson, ou Giles copiado com Anderson. Falei 'ó presidenta, tô com esse problema aqui com Graça', porque eu sabia de toda a relação que a presidenta tinha com Graça. Até então não tinha falado nada dessa questão do SMS pra presidenta. 'Tô com esse problema com ela'.

Não, perafá, na verdade eu soube que Graça tinha mencionado esse assunto com ela e aí ela contou a versão dela eu vou mandar a minha versão. Bom e esse assunto ficou mal resolvido, tal, estava gerando esse estresse, tive uma reunião com a presidenta. Essas coisas não me lembro se foi por esse assunto, se esse assunto levou, mas foi mais ou menos na mesma época, tive uma reunião com ela. Também foi na biblioteca do Palácio e eu falei assim. Aí eu fui claro com a presidenta, aí eu falei 'presidenta', eu contei tudo que tinha contado pra Graça contei pra ela. E disse presidenta, veja bem, não é justo o que Graça fez. E no caso da presidenta ela sempre estava incomodada em querer saber. Eu achava que ela queria saber se Michel estava envolvido. Ela nunca pergunta, mas você percebe ela queria instigar quem era a pessoa que tava envolvida, que tava recebendo isso, que teria recebido dinheiro.

PGR: Do PMDB?

Marcelo: Na verdade o seguinte, quando eu coloquei o assunto do PT eu desarmeí tanto ela quanto Graça, desarmeí, apesar de que eu não acho que as duas estavam envolvidas, não sabiam, mas na hora que eu coloquei eu desarmeí a questão. Como é que elas iam conduzir esse assunto daqui para a frente se o partido delas estava envolvido? Então eu coloquei esse assunto e 'como é que resolve?'.

Aí ela disse assim 'ó você e Graça vão ter que chegar num entendimento aí se entender de volta', porque ela sabia que eu tinha uma relação boa com Graça, depois estourou por conta disso. E nunca ouvia ela com a relação que eu tinha com ela e com Graça teve esse problema [inaudível].

Aí ela pediu para Guido e Zé Eduardo Cardozo. Eu não sei se ela comentou com eles, qual a razão. Mas dizia "ó Marcelo aí tão falando o seguinte, a sequência de e-mails. Marcelo, vamos ver se Guido e Zé Eduardo Cardozo resolvem pra apoiar você nessa relação com Graça", aí eu me lembro que teve pelo menos uma reunião lá no Banco do Brasil. Naquele edifício, eu, Guido e José Eduardo Cardozo. Onde Mauricio nosso Diretor jurídico foi, onde a gente tentou construir, foi mais ou menos uma hora e meia, duas horas, onde a gente tentou construir como é que eles me apoiariam, com uma carta da Graça pra aliviar o que tinha ido pro Ministério Público pra aliviar a situação do meu executivo que estava sendo processado no Ministério Público. Bom, esse assunto, por alguma ou outra razão, que essas coisas eu não me lembro, aí misturou Lava Jato, ou seja, entra tudo, **mas aquela história, acabou não se resolvendo. O contrato foi renegociado, redução de escopo, a gente acabou tendo prejuízo** (ODEBRECHT, Marcelo. TC n. 41)

A Petrobras, sob comando de Foster, acabou reduzindo o escopo do contrato e fechando em praticamente a metade do preço. O envio da investigação ao MP aconteceu antes do início da OLJ e marcou o início do desgaste de Marcelo Odebrecht com Graça Foster, o que acabou tendo consequências para o apoio dessa empreiteira à chapa do PT em 2014. Como conta o próprio Marcelo, eles não queriam nem fazer doação para a campanha presidencial do PT nessas eleições pois só tinham desgaste com Graça e a Petrobras. Isso é uma afirmação forte porque todos os anos a empreiteira doava igualmente ao PT e ao PSDB, assim como as demais empreiteiras:

quando eu cheguei nas eleições em 2014 no primeiro semestre a gente começou a ter vários problemas com Petrobrás, glosa, aí entrou a lava jato, a Graça entrou

começou a glosar, teve vários problemas, eu chegava muitas vezes pra ele [Guido] e falava ‘pô perai, a gente já é parceiro, tamo fazendo uma grande doação, você sabe que a gente é um dos maiores doadores, aí ela vem lá e começa a glosar a gente, fazer isso e aquilo’. Então é óbvio que o fato de eu ser esse grande doador gerava essa conversa e nunca, o que não havia é aquela conversa foi em cima deste ou daquele pleito. (ODEBRECHT, Marcelo. TC n. 16)

Ai na eleição de 2014 a Graça me criou um mega problema, e o Guido tinha me pedido um apoio que não tinha nada a ver com a Graça. Ai teve uma hora que eu fiquei tão chateado, tão chateado, porque eu tava pô doando dinheiro e a Graça fazendo isso? ‘...’ (ODEBRECHT, Marcelo. TC n. 22)

Para realizar a doação de campanha de 2014, Marcelo Odebrecht alocou na Braskem que tinha sido a única empresa do grupo a ter algum benefício no governo, segundo ele, com a criação do REIQ, que foi o Regime Especial da Indústria Química, que criou uma tributação especial ao setor e que foi uma medida ampla, para todo o setor e não algo que privilegiou a empreiteira:

‘...’ A gente fez uma alocação interna, a Braskem, que foi de 100 milhões de reais, para a campanha de Dilma de 2014, por que isso? A Braskem tinha sido a única empresa beneficiada com uma ação do governo federal da Dilma, **quando todas as outras estavam tendo vários problemas, então ninguém queria fazer doação para Dilma, nenhum dos meus empresários queria fazer doação para Dilma** e a Braskem foi beneficiada, não teve uma contrapartida, mas internamente a gente fez essa alocação por conta desse assunto ‘...’ (ODEBRECHT, Marcelo. Depoimento na Ação penal 501972795)

Novamente, se não tivesse resolvido isso provavelmente a Braskem tinha empesado, foi aquilo que me perguntaram o seguinte – **você teria contribuído em 2014 pra eleição de Dilma se o REIQ não tivesse sido dado? Provavelmente talvez não, não teve essa dimensão.** O Reiq era justo? Era mas eu talvez não tivesse contribuído se o REIQ não tivesse saído ‘...’ (ODEBRECHT, Marcelo. TC n. 42).

Além disso, o empresário conta como o governo Dilma estava tendo dificuldades com ele e outros empresários e como eles se reuniram, sob organização de seu pai, para pensar outro candidato de continuidade de Lula em 2014 que não fosse Dilma:

Aí, eles começaram a ver que eles iam ter dificuldades para fechar a arrecadação de campanha. **O governo PT, obviamente, estava criando várias dificuldades com os empresários, em várias coisas, vários problemas estavam surgindo, e a relação da Dilma era complicada com os empresários** (ODEBRECHT, Marcelo. Audiência TSE em 01/03/2017)

Emílio: Ah, sim, porque tem... Tem um limite! Quer dizer: Eu me desgastei muito sobre esse assunto, porque ele errou da primeira [vez que escolheu Dilma sucessora], e errou mais na segunda! [deixar Dilma ser candidata a reeleição] Quer dizer...

Ele... Eu não defendia...

PF: Que teve um jantar até na casa do seu filho, né, que o senhor foi...

Emílio: É... Fo... Exatamente...

PF – Os senhores conversaram sobre isso...

Emílio Odebrecht: E também com outros... Outros empresários aí, em outras casas de outros empresários... É... No sentido dessas coisas, quer dizer... **A nossa**

preocupação com esse quadro todo... Não necessariamente fosse ele a voltar, mas que não tenha...

Não tivesse a continuidade dela!

PF – Dela...

Emílio: Hein? Era isso que nós tavamos... Vamos dizer buscando... E era a pessoa que podia liderar isso... Ó... Quer dizer... O que aconteceu no segundo mandato era previsível, não era algo não previsível, era perfeitamente previsível!

PF – O que tava acontecendo, vocês queriam mudar, né? Tem que mudar!

Emílio: Isso aí... Não tem... Não tem jeito! E quem que pode mudar isso? – “Chefe [Lula], tem que arranjar outro! Até que seja de outro partido! Aí... Você já fez tantas coisas inovadoras, quem sabe? Tem um candidato aí de outro partido! Faça isso, já botou uma mulher, já fez... E a oportunidade que você pode ter!” (ODEBRECHT, Emílio. Oitiva para a polícia federal em 25/04/2019)

Com a DILMA, é uma relação perturbada. Era minha, a relação com DILMA, era... Não era de meu pai, era minha. Só que sempre foi uma relação conturbada. Tinha fases boas, fases ruins... Ela sabia que a gente era um grande doador. Ela aguentava a gente por conta disso, mas era uma relação conturbada.

Minha relação pessoal era.. Era AÉCIO e EDUARDO [Campos], então... Por quê? Era uma questão de geração, né? A minha geração era a geração do AÉCIO e do EDUARDO. **Então, o que eu estava construindo a relação era AÉCIO, EDUARDO, ACM NETO.** (ODEBRECHT, Marcelo. Oitiva para a política federal em 18/09/2018)

PF: O jantar de 2014? De JUNHO de 2014?

Marcelo: Mais ou menos isso... O que é que aconteceu: Por volta disso, 2013 ou 2014... O LULA e o PALOCCI combinaram com meu pai e outros empresários... Pegava os 15 empresários que ele considerava os principais... E passou a ter jantares regulares revezando a casa... O primeiro jantar ia ser... Eu não era... Quem nos representava nesses jantares era meu pai... No caso específico do primeiro jantar... Como minha casa era em SÃO PAULO e a casa do meu pai era em SALVADOR... Na verdade eu acabei indo porque eu fui o anfitrião do jantar... Fui na verdade... Porque apenas dei a minha casa para meu pai... E teve esse primeiro jantar... E aí iam as principais pessoas de banco... Os principais 15 empresários do BRASIL. E realmente você via que LULA estava se colocando... Como... Mas ele nunca foi assim, explícito, assim... “Eu vou ser...” Nunca foi explícito... Ele pode ter sido explícito para PALOCCI... Eu nunca escutei... ‘...’

Marcelo: Eu não me lembro... Eu não me lembro... Mas eu acho que não foi... Eu não me lembro assim... Com certeza naquela época era queixa... Deve ter sido um jantar recheado de queixas dela [Dilma]...

E recheado de promessas dele... Entendeu?

PF: LULA se queixando de DILMA?

Marcelo: **A gente também... E ele à essa altura do campeonato já reconhecendo...**

PF: Que ela seria candidata?

Marcelo: Não! Já reconhecendo que ela tinha vários problemas... Mas nunca disse assim... Eu não me lembro de LULA dizendo: “Eu vou ser candidato!... Ela não está deixando...” (09’38”) Até porque ele nunca iria se rebaixar a ponto de dizer que ela não está deixando ele ser candidato... (ODEBRECHT, Marcelo. Oitiva para a política federal em 18/09/2018)

Esses depoimentos reforçam o desgaste que Dilma vinha tendo com o setor e com o empresariado em geral. É importante lembrar a posição de liderança que a Odebrecht tinha com outros empresários para reforçar a relevância que é uma oposição desse tipo, que organiza o empresariado contra uma candidatura e que considerou até não fazer doação de

campanha ao PT em um momento em que as grandes empreiteiras eram as maiores doadoras tanto do PT quanto do PSDB, os principais partidos a disputar a presidência. As mudanças na Petrobras, além de terem sido relevantes para as empreiteiras e para o centrão, aconteceram nesse contexto de definição de candidatura e de uma eleição (a de 2014) que já não sustentaria Dilma Rousseff no poder, visto o que aconteceu depois.

Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, tratamos de 3 casos que aconteceram na Petrobras e que foram desviantes do que vinha acontecendo nos governos Lula, pois a partir das mudanças promovidas por Dilma Rousseff e Graça Foster na Petrobras, os esquemas anticoncorrenciais e de propina pararam de acontecer, prejudicando a arrecadação do centrão (no caso do PP e do PMDB) mas também do PT. Os casos foram o clube das empreiteiras, a Sete Brasil e o contrato do PAC SMS. Nos três casos, Dilma Rousseff e Graça Foster atuaram direta ou indiretamente para cessar os esquemas e isso afetou o apoio de Rousseff no congresso, bem como entre os empresários.

No quadro a seguir encontram-se resumidos os casos e o que mudou segundo as categorias de análise utilizadas nesta tese.

Quadro 6 – Resumo dos casos do capítulo 4

<i>Caso</i>	<i>Esquemas frustrados</i>	<i>Circulação burocrática e política</i>	<i>Nomeações</i>
<i>Clube das empreiteiras</i>	Cartel; aditivos; preços; cobertura; convite; pagar para empresa não participar de licitação; convite ou cadastro Petrobras; lotes; projeto; consórcio; subcontratação; informações antecipadas	Realizada pelo clube tentando continuar os esquemas, sem sucesso	Retirada de cargos de diretoria e presidência ligados ao centrão e ao PT
<i>Sete Brasil</i>	Cartel; preços	Realizada pelo presidente da Sete Brasil, buscando se manter no cargo, sem sucesso	Retirada de cargos de diretoria e presidência ligados ao centrão e ao PT

<i>PAC SMS</i>	Preços; informações antecipadas; cobertura; edital direcionado	Realizada pela Odebrecht, buscando evitar a investigação pelo MP e a condução do caso por Graça Foster, sem sucesso	Retirada de cargos de diretoria e presidência ligados ao centrão e ao PT
----------------	--	---	--

Considerações finais

Esta tese abordou a relação entre o Estado e as grandes empreiteiras nacionais. A sua intenção é contribuir com as explicações existentes ensejadas pelo fim da coalizão de apoio aos governos petistas, o qual culminou no impeachment sem crime de responsabilidade de Dilma Rousseff em 2016. Ao olharmos para as estruturas patrimonialistas e pouco republicanas que sustentam os partidos da coalizão de governo, especialmente os do “centrão”, pudemos lançar luz sobre algo que pode escapar aos cientistas políticos excessivamente preocupados com o que Hacker et. al. (2022) chamam de *last mile* da política – a parte mais visível dos conflitos políticos, como votos (no parlamento), eleições e decretos.

Dilma Rousseff mudou os acordos políticos existentes há muito tempo no Brasil, tentando deixar a política mais republicana, e fez isso não necessariamente por princípios (o que pode ser factível), mas, prioritariamente, porque precisava de um Estado eficiente para levar a frente seus projetos novo desenvolvimentistas, os quais passavam, principalmente, pela política de infraestrutura – e pela consequente contratação de grandes obras públicas. Cabe lembrar que Rousseff assume a presidência em 2011, ano seguinte ao boom econômico brasileiro de 2010, em que a preocupação era controlar a inflação que estava no teto da meta. Por isso, 2011 foi um ano de ajuste fiscal e controle dos gastos do governo (CARVALHO, 2018).

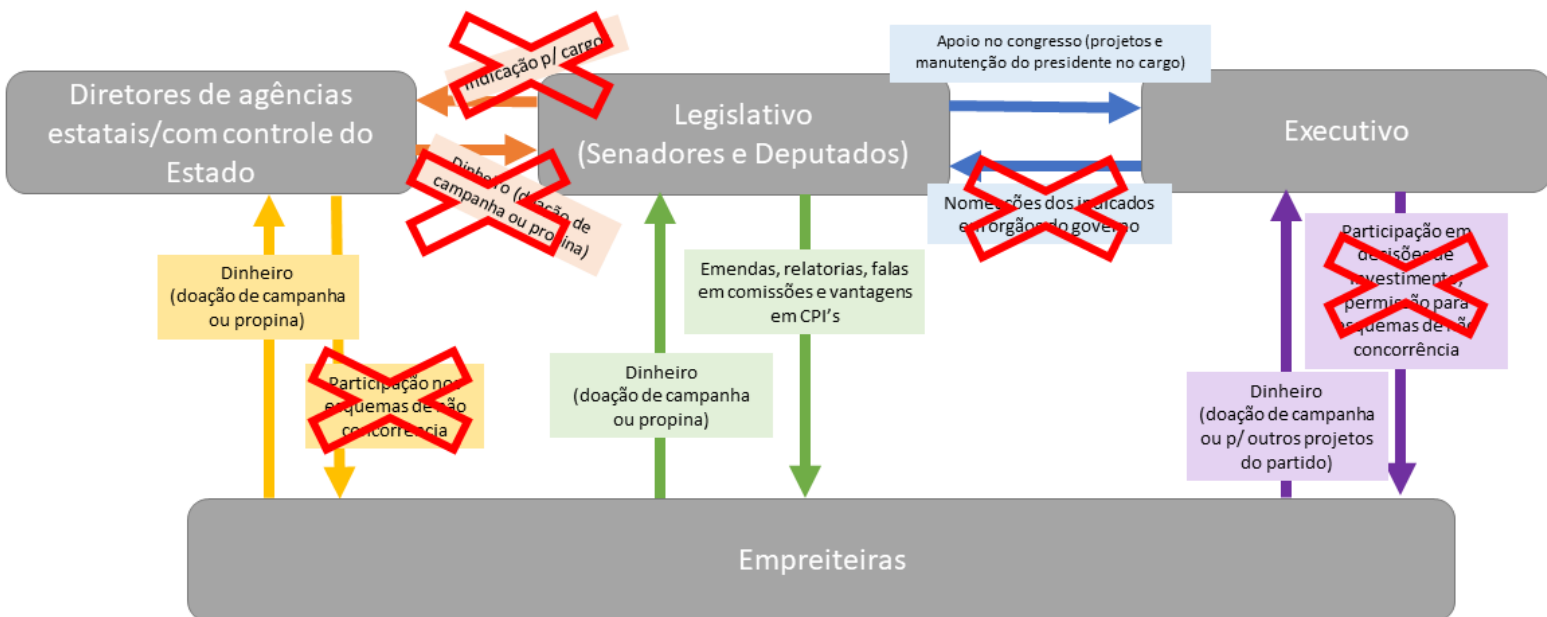
Mais do que mudar a forma como a política acontecia em acordos poucos republicanos, Rousseff mexeu em estruturas de sustentação dos governos Lula que vinham sendo montadas desde que o PT chegou ao poder e explodiu o escândalo do Mensalão em 2005 - momento o qual reforçou, ao partido, a importância de garantir a governabilidade através dos acordos com o centrão. Paulatinamente, os governos Lula foram cedendo cargos em empresas públicas ou controladas pelo Estado em troca de apoio no parlamento. O interesse dos partidos fisiológicos era de arrecadar dinheiro para campanha e para enriquecimento próprio e da estrutura partidária - visando a própria manutenção no poder. Os cargos em empresas públicas permitiam que isso acontecesse através dos esquemas anticoncorrenciais utilizados nas licitações de obras públicas. Esses esquemas sustentavam o centrão, em partes o próprio PT e as empresas que podiam combinar em seus “clubes” quem venceria cada contrato. O crescimento econômico dos anos Lula também permitiram

que os investimentos em infraestrutura fossem fartos, reduzindo a necessidade de contratos mais republicanos.

Se esses acordos eram fundamentais para a governabilidade do PT e para manter o presidente no cargo, o que Rousseff fez teria efeito em sua base de apoio. Dessa forma, buscamos argumentar que Rousseff mudou as relações entre Estado e empreiteiras e isso teve como consequência a perda de apoio entre um setor fundamental dos empresários nacionais e entre os partidos do centrão. Setor que não respondia apenas por si próprio, mas que tinha uma liderança entre o setor produtivo brasileiro. Para evidenciar isso, analisamos casos do Ministério de Minas e Energia, do Ministério dos Transportes e da Petrobras. Os casos aconteceram ao longo da atuação de Dilma no executivo brasileiro, desde quando era Ministra de Minas e Energia, passando por seu cargo como Ministra da Casa Civil até chegar ao mandato de presidenta da república. Nesta trajetória, Rousseff foi colecionando desavenças com os empresários e com o centrão, avançando com seu ensaio republicano. Deixando claro, aos poucos, por suas ações, que não iria salvar ninguém (parlamentares ou seus burocratas nomeados) das investigações da Operação Lava Jato e que não daria espaço para que os esquemas anticoncorrenciais continuassem acontecendo. Isso não só afetou o apoio político que poderia ter entre empresários e centrão, mas também prejudicava os esquemas que sustentavam as relações de poder no Estado brasileiro. Quando estes não acontecem, a arrecadação do centrão é diminuída e o “investimento” em propinas e doações de campanha das empreiteiras passa a não ter “retorno”.

Por isso, retomando a Figura 3 apresentada no Capítulo 1 desta tese, Dilma Rousseff quebrou os elos da relação entre Estado e empreiteiras que passavam pela nomeação de indicados do centrão para cargos públicos, pela circulação política e burocrática dos empreiteiros e pelos esquemas anticoncorrenciais utilizados em obras públicas. Algo resumido na figura a seguir:

Figura 18 – Relação Estado e empreiteiras com elsos rompidos por Rousseff



Fonte: elaboração da autora

Se esses pressupostos e elos da relação não são levados a cabo, dificilmente o apoio à agenda do executivo, a sustentação no cargo da presidência e das diretorias nas empresas públicas e o dinheiro para financiamento do partido virão. Estas quebras de relação aparecem, sistematicamente, nas falas dos empreiteiros e foram aparecendo na saída dos partidos do centrão da coalizão de sustentação do governo no legislativo.

É importante lembrar, da mesma forma, que a Operação Lava Jato (OLJ) se reivindica a responsável pelo fim dos esquemas de corrupção no Brasil. Todavia, como mostramos nesta tese, por meio das próprias investigações da OLJ, é possível verificar que ela descobriu esquemas que já tinham parado de acontecer por atuação de Rousseff e de seu governo. Algo que era pouco interessante, politicamente, que aparecesse na divulgação da operação, a qual objetivava a autopromoção e tinha intenções políticas questionáveis, fundamentais para o impeachment de Dilma Rousseff e para a prisão do ex-presidente Lula, do mesmo partido.

Ademais, essa tese busca se enquadrar nos novos estudos que vêm sendo realizados na Ciência Política sobre uma parte da política que é feita de forma ilegal, via regras não escritas ou entre o legal e o ilegal e que ajuda a explicar a sustentação de governos, a governabilidade e até mesmo a democracia. Exemplos desses estudos e que serviram de

inspiração para essa tese são aqueles que focaram no poder econômico da parte mais invisível da política (HACKER et. al., 2022) e aqueles que focaram nas instituições informais (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

Hacker e seus coautores argumentam que a economia política oferece ferramentas para analisar aspectos pouco abordados pela Ciência Política *mainstream* – no caso dos norte-americanos, a *American politics research* – isso porque, por um lado, a economia política estuda a interação entre os mercados e a política em um contexto cada vez mais monopolista e oligopolista e, por outro lado, ela está focada no que acontece antes de e ao longo do processo mais visível da política, que é o que eles chamam de metapolítica. A metapolítica prepara o terreno e o molda para o *last mile* - conhecida como a parte mais visível dos conflitos políticos e mais estudada pela Ciência Política. Assim, a economia política oferece lentes que podem ver o movimento de atores com muitos recursos e poder e em diversos locais nos quais decisões são tomadas e nos quais, muitas vezes, os votos dos eleitores nem são importantes para esses resultados. Nesta parte mais obscura da política, estão justamente as ações privadas, como dizem os autores: “Tais ações privadas podem ser invisíveis para muitos cientistas políticos, mas podem ter grandes” (HACKER et. al., 2022, p. 203, tradução nossa).

Hacker et al argumentam, ainda, que as novas pesquisas na economia política buscam fazer a conexão entre as coalizões partidárias e a economia política, mostrando como interesses particulares são importantes para entender tais coalizões. Essa conexão entre interesses e coalizões foi justamente um dos achados desta tese. Ainda que existam muitos estudos no Brasil sobre o papel das nomeações na sustentação da coalizão governista, como discutimos ao longo de nosso trabalho, tais estudos não mostram como esses arranjos se sustentam a partir da esfera econômica e dos interesses empresariais e partidários, justamente porque eles acontecem de forma pouco republicana e “por baixo dos panos”, o que coloca um desafio para essa agenda de estudos, que no caso dessa tese pôde ser superado por meio da pesquisa de processos jurídicos e de investigações do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e da Controladoria-Geral da União (CGU).

Com uma abordagem menos ampla, Levitsky e Ziblatt (2018) argumentam que as regras não escritas da democracia são tão importantes quanto aquelas que estão na constituição. Isso se dá, essencialmente, por três motivos: (i) a constituição não abrange tudo que acontece no jogo político, (ii) as suas regras são interpretáveis e (iii) tais regramentos podem ser aplicados de modo que fujam do “espírito da lei” pensado inicialmente (pp. 100-

101). Em suma, as instituições informais seriam tão importantes quanto as regras formais que sustentam um regime democrático.

Apesar do livro de Levitsky e Ziblatt ser sobre os Estados Unidos e principalmente sobre a eleição de Donald Trump em 2016 e seu governo a partir de 2017, os autores trazem exemplos de vários países para sustentar suas teses e, em trabalho anterior, Levitsky abordou o caso da América Latina (HELMKE; LEVITSKY, 2006). Os principais achados desses trabalhos mostram que acordos feitos no limite da lei ou independentemente da lei são importantes para entender o que acontece nas instituições formais. Isto é, Levitsky e Ziblatt também chamam a atenção para a importância de se olhar para além das instituições conhecidas dos regimes democráticos. No entanto, fazem isso focando quase que exclusivamente na análise interna ao legislativo e ao executivo, dando pouco espaço às informalidades que acontecem por força de interesses, sobretudo econômicos, como os que Hacker e seus coautores abordam. Postura que, ao nosso ver, faz com que Levitsky e Ziblatt ainda estejam demasiadamente presos às instituições formais e seus atores na análise das democracias contemporâneas.

Todavia, tanto os trabalhos de Hacker et. al. (2022) quanto os de Levitsky e Ziblatt (HELMKE; LEVITSKY, 2006; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018) foram utilizados como fontes de inspiração e base de diálogo nesta tese. Isso porque, apesar de eles não trazerem algo totalmente novo para o pensamento político brasileiro, já acostumado com os temas do patrimonialismo e da dificuldade da separação entre o público e o privado⁹³, eles renovam esse tipo de abordagem e dialogam diretamente com a Ciência Política *mainstream*. Diálogo fundamental de ser feito para se entender de forma mais complexa o funcionamento do sistema político brasileiro.

Esta tese buscou contribuir com esse diálogo no Brasil, abordando partes menos visíveis da política brasileira que nem sempre estão disponíveis aos pesquisadores - justamente por dependerem de investigações no nível do judiciário e dos órgãos de controle do executivo brasileiro - e que, quando disponíveis, são analisadas sob uma ótica excessivamente restrita, formalista e procedimental.

⁹³ Cf. por exemplo: BRANDÃO (2005), BOTELHO (2019) e SCHWARCZ (2019).

Referências Bibliográficas

ADORNO, Theodor. Reflexões sobre a teoria de classes (1942). **Crítica Marxista**, n. 50, 2020.

ALENCASTRO, Mathias. A Odebrecht e a formação do Estado Angolano (1984-2015). **Novos Estudos**, v. 39, n. 1, 2020.

ALMEIDA, Mansueto; LIMA-DE-OLIVEIRA, Renato; SCHNEIDER, Ben Ross. Política industrial e empresas estatais no Brasil: BNDES e Petrobras. In: GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto (eds.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

ALVES, Leandro Rosa. **Transformação da energia cinética de um fluxo de água em energia elétrica**. Trabalho de conclusão de curso em Engenharia da Computação – Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2010.

ALVES, K.; ANDRADE, T.; SANTAREM, L. Análise da modalidade regime diferenciado de contratação nas licitações do DNIT. **Revista do Serviço Público**, 71 (1), 2020.

ALMEIDA, Andrei. **Trajatórias interrompidas: bloco no poder, ascensão das empreiteiras e o novo mercado de aeroportos no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 206 p., 2020.

AMORIM NETO, O. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, J.; POWER, Timothy. **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. Belo Horizonte, UFMG, 2007.

ARAGÃO, Ferdinando. **O regime diferenciado de contratações na Infraero**. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 92p., 2015.

ASSAF NETO, Alexandre. Os métodos quantitativos de análise de investimentos. **Caderno de Estudos** [Revista Contabilidade & Finanças], n. 6, 1992. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cest/a/mVqm4JCd8YFKs8JHcGBvX9L/?lang=pt>>. Acesso em 10 abr. 2022.

AVRITZER, Leonardo. Operação Lava Jato, judiciário e degradação institucional. In: KERCHE, Fábio; FERES Júnior, João. **Operação Lava Jato e a Democracia Brasileira**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

BATISTA, Mariana. Who Gets What and How does it Matter? Importance-Weighted Portfolio Allocation and the Coalition's Legislative Support in Brazil (1995-2014). **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, p. 99-134, 2018.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro. **Opinião Pública**, v. 19, p. 449-473, 2013.

BATISTA, Mariana; LOPEZ, Felix. Ministerial Typology and Political Appointments: Where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy? **Brazilian Political Science Review**, v. 15, n. 1, 2021.

BENEVIDES, Maria Victória. **Governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política - 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State: State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105–124, jan. 2017.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, v. 21, Número Especial, 2012b.

BIDERMAN, Ciro, et. al. **Os Custos da Campanha Eleitoral no Brasil**: Uma análise baseada em evidência (Relatório Final). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2019. Disponível em: <<http://www.cepesp.io/publicacoes/os-custos-da-campanha-eleitoral-no-brasil-uma-analise-baseada-em-evidencia/>>. Acesso em 21 ago. 2021.

BRANDÃO, Gildo. Linhagens do Pensamento Político Brasileiro. **Dados**, vol. 48, n.2, 2005.

BRITO, Leonardo. **Os dilemas do patrimonialismo brasileiro**: as interpretações de Raymundo Faoro e Simon Schwartzman. São Paulo: Alameda, 2019.

BOITO JUNIOR, Armando. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora da Unicamp/São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BOTELHO, André. **O Retorno da Sociedade**: Política e interpretações do Brasil. Petrópolis: Vozes, 2019.

BREYER, A. **Eficiência no processo licitatório de obras rodoviárias licitadas através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas**. 2013. Monografia (Especialização em Gerenciamento de Obras) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013

BRUTO, Marcelo. RDC: experiência federal. Apresentação. 2014.

BUCKER, Stefanie. Taking the debate on reflexivity further: psychodynamic team analysis of a BNIM interview. **Journal of Social Work Practice**, vol. 19, n. 1, 2005.

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

CAMMETT, Melani. **Compassionate Communalism**: Welfare and Sectarism in Lebanon. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.

CAMPOS, Cauê Vieira. **Conflitos trabalhistas nas obras do PAC**: o caso das Usinas Hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte. Dissertação de Mestrado em Ciência Política – UNICAMP. Campinas, 2016.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas Catedrais**: as empreiteiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: Eduff, 2017.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. Os Odebrecht, os Camargo e os Andrade: as grandes famílias brasileiras da construção civil. **XXVIII Simpósio Nacional de História**. Florianópolis, 2015.

CANO, Wilson; SILVA, Ana Lucia. Política Industrial do Governo Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Gramond, 2010. p. 181-208.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência**: 1995-1996. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A construção da democracia**: estudos sobre a política. São Paulo: Siciliano, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1964.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; NAVARRO, Cláudio. O Brasil na encruzilhada: política, planejamento e investimentos na experiência recente do PAC (2007-2014) – avanços e ameaças. In: GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana. **Governança da Política de Infraestrutura**: Condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

CAREGNATO, Rita; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto – Enfermagem**, v. 15, n. 4, 2006.

CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, vol. 40, n.2, 1997.

CARVALHO, Laura. **Curto-circuito**: o vírus e a volta do Estado. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, Luiz Maklouf. Mares nunca dantes navegados: a trajetória de Dilma Rousseff da prisão ao poder - e como ela se tornou a candidata do presidente Lula à sua sucessão. **Revista Piauí**, edição 34, julho de 2009.

CELESTINO, F. K. R. Regime Diferenciado de Contratações: breves comentários à exceção que virou tendência. **Revista Controle**: Doutrinas e artigos, v. 10, n. 2, p. 170–201, 2012.

COHN, Gabriel. **Petróleo e Nacionalismo**. São Paulo: Editora Unifesp, 2017.

COSTANZO, Daniela. **Relações público-privadas no Metrô de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 121 p., 2016.

CUNLIFFE, Ann. Crafting Qualitative Research: Morgan and Smircich 30 Years On. **Organizational Research Methods**, v. 14, n. 4, 2011.

DORES, Priscila; LAGE, Elisa; PROCESSI, Lucas. **A retomada da indústria naval brasileira**. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil) BNDES 60 anos: perspectivas setoriais. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, v. 1, 2012. p. 274-299.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012.

FIUZA, Eduardo. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas e a Agenda Perdida das Compras Públicas. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 19. Brasília: IPEA, 2012.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado) – Curso de Economia, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 288 f., 2011.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: Ensaio de Interpretação Sociológica. São Paulo: Contracorrente, 2020.

FURTADO, Celso. Brasil: da república oligárquica ao Estado militar. In: FURTADO, Celso. **Brasil: tempos modernos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

GASPAR, Malu. **A Organização**: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. São Paulo: Companhia das letras, 2020.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GEDDES, Barbara. Building ‘State’ autonomy in Brazil: 1930-1964. **Comparative Politics**, v. 22, n. 2, 1990.

GOLDEN-BIDDLE, Karen; LOCKE, Karen. Appealing Work: An Investigation of How Ethnographic Texts Convince. **Organizational Science**, v. 4, n. 4, 1993.

GOULARTI FILHO, Alcides. Estado, crédito e planejamento no desempenho da indústria da construção naval brasileira 1990-2010. **Economia e Sociedade**, v. 23, n. 2, 2014.

HACKER, Jacob. et al. The Americal Political Economy: markets, power, and meta politics of US Economic Governance. **Annual Review of Political Science**, v. 25.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal institutions & democracy**: lessons from latin america. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2006.

HIPPOLITO, Lucia. **De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.

HORKHEIMER, Max. Sobre a sociologia das relações de classe (1943). **Cadernos de Filosofia Alemã**, v. 26, n. 1, 2021.

JARDIM, Maria; PORCIONATO, Gabriela. A construção social do mercado da construção civil nos anos 2000: o caso da habitação e o papel do Estado. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 22, n. 43, pp. 197-2016, 2017.

KALECKI, Michael. Political Aspects of Full Employment. **Political Quarterly**, 1943.

LAFER, Celso. **JK e o programa de metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LAPERRIÈRE, Anne. Os critérios de cientificidade dos métodos qualitativos. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2014.

LAZZARINI, Sérgio. **Capitalismo de laços: os donos do Brasil e suas conexões**. São Paulo: BEI Comunicação, 2018.

LEÃO, Rodrigo; NOZAKI, William. A Petrobras no mar: uma história de incertezas e sucessos orientados pelo Estado nacional. In: SILVA, Mauro; SCHMIDT, Flávia; KLIASS, Paulo (orgs.). **Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho**. Brasília: Ipea, 2019.

LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga; COUTINHO, Luciano Galvão (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaio sobre a crise**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982. P. 215-225.

LEVITSKY, S; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LIMA, M. Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas. In: **Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas**, XIII, 2010, Porto Alegre, Anais, Florianópolis, IBRAOP, 2010.

LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. **Novos Estudos**, Vol. especial, junho, 2017.

LIMONGI, Fernando. O passaporte de Cunha e o Impeachment: a crônica de uma tragédia anunciada. **Novos Estudos**, v. 103, 2015.

LOPES, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 4 maio 2015.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. 378 p.

MAHMOUD-JOUINI, S. B.; MIDLER, C.; GAREL, G. Time-to-market vs. time-to-delivery: Managing speed in Engineering, Procurement and Construction projects. **International Journal of Project Management**, v. 22, n. 5, p. 359–367, 1 jul. 2004.

MAIA, Lincon Macário. **Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião**: as relações executivo-legislativo no governo Dilma Rousseff. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor, Câmara dos Deputados. Distrito Federal, 121 p., 2016.

MANCUSO, Wagner. **O lobby da indústria no Congresso Nacional**: empresariado e política no Brasil contemporâneo. São Paulo: Humanitas Edusp, 2007. 228 p.

MARICATO, Erminia. **Indústria da construção e política habitacional**. 1984. 205 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1984.

MARQUES, Eduardo. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. **Brazilian Political Science Review**, v.7, n. 3, 2013.

MARQUES, Eduardo. **Redes Sociais, Instituições e Atores Políticos no Governo da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARQUES, Eduardo. Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro. **Dados**, v. 42, n. 2, 1999.

MARTINS, Guilherme; RUGITSKY, Fernando. The long expansion and the profit squeeze: output and profit cycles in Brazil (1996-2016). In: **47o. Encontro Nacional de Economia (ANPEC)**, 2019, São Paulo. Anais do 47o. Encontro Nacional de Economia (ANPEC), 2019.

MOURA, Pedro. **A internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht**: desenvolvimento e integração latino-americana. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Cultura e Identidades do Instituto de Estudos Brasileiros – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020.

MUCINHATO, Rafael. **Dos autênticos aos governistas**: gênese e trajetória do PMDB (1979-2002). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 302 p., 2019.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final**: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. São Paulo: Todavia, 2020.

NOBRE, Marcos. 1988 + 30'. **Novos Estudos**, v. 35.02, 2016.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: Da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Collor, a falsificação da ira**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

OLIVEIRA, Gabriel Nunes et al. Nova Matriz Econômica e a mudança de posição política dos empresários industriais. **Anais do IX Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - USP**, 2018.

OLIVEIRA, Hercules; PESSOA NETO, José Antonio; TORRES, Rômulo. Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC: a experiência da Infraero. **Anais do VI Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, 2013.

PARANHOS, Ranulfo et al. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 42, p. 384-411, 2016.

PRAÇA, Sergio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. A rotatividade dos servidores de confiança no Governo Federal Brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos**, v. 94, 2012.

PRADO JR., Caio. **A revolução brasileira; A questão agrária no Brasil**. – 1ª ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

PINHEIRO, Armando; GIAMBIAGI, Fabio. **A privatização no Brasil**: os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, 2000.

POHLMANN, Markus, et al. Systemic Corruption in Brazil: An Autopsy of the Odebrecht Case. **Journal of Self-Regulation and Regulation**, vol. 5, 2019.

REGATIERI, Ricardo. **Do capitalismo monopolista ao processo civilizatório**: a crítica da dominação nos debates no Instituto de Pesquisa Social no início da década de 1940 e na elaboração da Dialética do Esclarecimento. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo. São Paulo, 172 p., 2015.

REGO, Erik Eduardo. **Proposta de aperfeiçoamento da metodologia dos leilões de comercialização de energia elétrica no ambiente regulado**: aspectos conceituais, metodológicos e suas aplicações. Tese de Doutorado em Energia – USP. São Paulo, 2012.

REQUENA, Carolina. **Política pública e poder**: interesses associados entre políticos e empresas na governança da expansão do metrô de São Paulo. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 118 p., 2020.

RICUPERO, Bernardo. **Caio Prado Jr. e a nacionalização do marxismo no Brasil**. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo; Fapesp; Ed. 34, 2000.

RIOS, Jéssica. **Regime simplificado de contratação da Petrobras e a possibilidade de criação de procedimentos licitatórios próprios no âmbito das empresas estatais**. Monografia (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2016.

ROSINHA, R.F. **Contratações Públicas: o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) como uma alternativa à Lei Geral de Licitações e Contratos**. 2013. 38p. Trabalho de conclusão de curso (artigo -graduação). Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ROUSSEFF, Dilma. Prefácio à primeira edição. In: TOLMASQUIM, Mauricio. **Novo modelo do setor elétrico brasileiro**. Rio de Janeiro: Synergia; EPE: Brasília, 2. ed., 2015.

SALLUM JR., Brasílio; CASARÕES, Guilherme. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, v. 83, 2011.

SCHMITTER, Philippe. Sectors in Modern Capitalism: Modes of Governance and Variations in Performance. In: BRUNETTA, Renato; DELL'ARINGA, Carlo. **Labour relations and economic performance**. London: Macmillan Publishers, 1990.

SCHWARCZ, Lilia. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SCHWARZ, Roberto. **Martinha versus Lucrecia: ensaios e entrevistas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SCHWARZ, Roberto. **Duas meninas**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SEAWRIGHT, Jason. **Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools**. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, 2008.

SHEN, W. et al. Causes of contractors' claims in international engineering-procurement-construction projects. **Journal of Civil Engineering and Management**, v. 23, n. 6, p. 727–739, 2017.

SINGER, André Vitor. **O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SINGER, André Vitor. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012

SOUZA, Maria do Carmo. **Estados e partidos políticos no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: Editora Alfa-omega, 1990.

STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. São Paulo: Boitempo, 2018.

TOLMASQUIM, Mauricio. **Novo modelo do setor elétrico brasileiro**. Rio de Janeiro: Synergia; EPE: Brasília, 2. ed., 2015.

WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, 4ed.

Documentos consultados

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMA DE GOVERNO Nº 82 CONSTRUÇÃO DE FERROVIAS**. Brasília: dezembro, 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Superintendência Geral. Histórico da Conduta. Acordo de Leniência 07/2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Superintendência Geral. Histórico da Conduta. Processo 08700.001836/2016-11.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Nota Técnica nº 38/2015/ASSTECG/SGA2/SG/CADE (nº SEI 0148031). 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. Procuradoria da República do Paraná. Força Tarefa “Operação Lava-Jato” – Distribuição por dependência aos autos nº 5013782-59.2018.4.04.7000 e 5013794-73.2018.4.04.7000 (Busca e Apreensão), 5012457-49.2018.4.04.7000 (Afastamento de sigilos bancário e fiscal), 5012455-79.2018.4.04.7000 (Afastamento de sigilo telemático), 5012452- 27.2018.4.04.7000 (Afastamento de sigilo telefônico), 5071379-25.2014.4.04.7000 (IPL Odebrecht), 5049557-14.2013.404.7000 (IPL Originário) e autos conexos. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. Procuradoria da República do Paraná. Força Tarefa “Operação Lava-Jato” – Distribuição por dependência aos autos nº 5005095-98.2015.4.04.7000 e conexos. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - MPF. Procuradoria da República do Paraná. Força Tarefa “Operação Lava-Jato” – Distribuição por dependência aos Autos nº 5014724-57.2019.4.04.7000 (Inquérito Belo Monte declinado STF), nº 5026548-52.2015.4.04.7000 (Inquérito Policial Belo Monte) nº 5007118-80.2016.4.04.7000 (IPL Setor de Operações Estruturadas)

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório de Auditoria OS: 201505075**. Avaliação dos

resultados da adoção do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, com ênfase no regime de contratação integrada no DNIT. Brasília, 2017.

OPERAÇÃO LAVA JATO 07. IPL n° 791/2014. Auto de apreensão n. 1117/2014. Alvo: sede da empresa Engevix-SP.

PETROBRAS. DIP Presidência 121/2013 – Relatório Final da Comissão Interna de Apuração. 2013.

PETROBRAS. Relatório de Atividades 2012. Rio de Janeiro: Petrobras, 2012.

PETROBRAS. Relatório de Atividades 2011. Rio de Janeiro: Petrobras, 2011.

PODER JUDICIÁRIO - JUSTIÇA FEDERAL - Seção Judiciária do Paraná - 13ª Vara Federal de Curitiba. AÇÃO PENAL N° 5023942-46.2018.4.04.7000/PR. 2019.

PODER JUDICIÁRIO – Justiça Federal – Seção Judiciária do Paraná – 13ª Vara Federal de Curitiba – Pedido de Busca e Apreensão Criminal N° 5001043-5420184047000/PR.

PODER JUDICIÁRIO – Justiça Federal – SENTENÇA 13.ª VARA FEDERAL CRIMINAL DE CURITIBA PROCESSO n.º 501340559.2016.404.7000. 2017.

SECRETARIA JUDICIÁRIA. Coordenadoria de Acórdãos e Resoluções. Corregedoria-Geral Eleitoral. AIJE N° 1943-58.2014.6.00.0000. Audiência de Flávio David Barra.

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. Departamento de Polícia Federal. Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado GINQ/STF/DICOR – Grupo de Inquéritos do STF – Termo de Declarações que presta Luiz Carlos Martins.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. SEGUNDO AG.REG. NO INQUÉRITO 4.443 DISTRITO FEDERAL. Primeira Turma. 28 de maio de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340398071&ext=.pdf>>. Acesso em 26 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INQUÉRITO 4.384 DISTRITO FEDERAL. Decisão monocrática. 20 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5149708>>. Acesso em 26 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INQUÉRITO 4.460 DISTRITO FEDERAL. Decisão monocrática. 29 de abril de 2019. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15340027379&ext=.pdf>>. Acesso em 26 set. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INQUÉRITO 4456 DISTRITO FEDERAL. 03 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312350428&ext=.pdf>>. Acesso em 26 set. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 131/2010. Relator José Mucio Monteiro.
Processo nº TC-017.309/2009-1. Ata 3/2010.

Anexo I – Depoimentos consultados

Depoente	Tipo	Cargo	Instituição	Data	Extensão
Agenor Franklin Magalhães Medeiros	Depoimento sem acordo de colaboração	Diretor	OAS	mai/17	01:09:17
Agenor Franklin Magalhães Medeiros	Depoimento sem acordo de colaboração	Diretor	OAS	jun/17	01:05:45
Agenor Franklin Magalhães Medeiros	Depoimento sem acordo de colaboração	Diretor	OAS	nov/18	01:04:06
Alberto Youssef	Colaboração Premiada	Operador	GFD/Devonshire e outras	out/14	108 págs.
Alexandre José Lopes Barradas	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	dez/16	04:01:57
Alexandrino Alencar	Audiência no TSE	Diretor	Odebrecht	mar/17	25 págs.
Alexandrino Alencar	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	dez/16	04:16:11
Alexandrino Alencar	Testemunha com acordo de colaboração	Diretor	Odebrecht	nov/18	01:00:07
Antônio Carlos Daiha Blando	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	mar/17	2 págs.
Antonio Palocci	Colaboração Premiada	Político	PT	out/19	87 págs.
Antonio Pedro Campello de S. Dias	Colaboração Premiada	Diretor	Andrade Gutierrez	jul/16	00:47:47
Arnaldo Cumplido de Souza e Silva	Colaboração Premiada	Diretor	Camargo Correa/Odebrecht	dez/16	02:42:32
Augusto Ribeiro de Mendonça Neto	Colaboração Premiada	Empresário	Toyo Setal	out/15	53 págs.
Benedicto Barbosa da Silva Junior	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht/Infraestrutura	dez/16	06:45:00
Benedicto Barbosa da Silva Junior	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht/Infraestrutura	jun/17	5 págs.
Benedicto Barbosa da Silva Junior	Audiência no TRF	Presidente	Odebrecht/Infraestrutura	mar/17	57 págs.
Carlos Armando Guedes Paschoal	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	dez/16	01:14:39
Carlos José Fadigas Filho	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht/Braskem	dez/16	01:49:20
Cesar Ramos Rocha	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	dez/16	00:47:12
Claudio Melo Filho	Colaboração Premiada	Lobbista	Odebrecht	dez/16	82 págs.
Dalton dos Santos Avancini	Testemunha	Presidente	Camargo Correa	mai/15	00:48:26
Dalton dos Santos Avancini	Testemunha	Presidente	Camargo Correa	ago/15	00:37:23
Dalton dos Santos Avancini	Audiência no TSE	Presidente	Camargo Correa	set/16	41 págs.
Dalton dos Santos Avancini	Colaboração Premiada	Presidente	Camargo Correa	mai/15	00:47:05
Dalton dos Santos Avancini	Colaboração Premiada	Presidente	Camargo Correa	mar/15	4 págs.
Dalton dos Santos Avancini	CPI BNDES na Câmara dos Deputados	Presidente	Camargo Correa	out/15	24 págs.
Dalton dos Santos Avancini	CPI Petrobras na Câmara dos Deputados	Presidente	Camargo Correa	mai/15	42 págs.
Delcídio do Amaral	Colaboração Premiada	Político	PT/PTC/PTB	fev/16	197 págs.
Delcídio do Amaral	Depoimento à Polícia Federal	Político	PT/PTC/PTB	nov/15	6 págs.
Dilma Vana Rousseff	Testemunha sem acordo de colaboração	Ex-presidenta	PT	out/17	00:30:00
Edison Freire Coutinho	Colaboração Premiada	Consultor	Grupo Schahin	mar/17	39 págs.
Eduardo Costa Vaz Musa	Colaboração Premiada	Gerente	Petrobras	ago/15	12 págs.
Eduardo Costa Vaz Musa	Colaboração Premiada	Gerente	Petrobras	ago/16	00:13:42
Eduardo Hermelino Leite	Colaboração Premiada	Vice-Presidente	Camargo Correa	mar/15	22 págs.
Eduardo Hermelino Leite	Audiência no TSE	Vice-Presidente	Camargo Correa	set/16	27 págs.
Eduardo Hermelino Leite	CPI da Petrobras na Câmara dos Deputados	Vice-Presidente	Camargo Correa	mai/15	192 págs.
Eduardo Hermelino Leite	Colaboração Premiada	Vice-Presidente	Camargo Correa	abr/15	01:10:22
Eduardo Hermelino Leite	Testemunha	Vice-Presidente	Camargo Correa	nov/16	00:15:44
Eduardo Hermelino Leite	Testemunha	Vice-Presidente	Camargo Correa	mai/15	00:56:06
Elton Negrão de Azevedo Júnior	Audiência no TSE	Presidente	Andrade Gutierrez/Industrial	set/16	38 págs.
Elton Negrão de Azevedo Júnior	Colaboração Premiada	Presidente	Andrade Gutierrez/Industrial	jul/16	00:48:02
Emílio Alves Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	abr/19	91 págs.
Emílio Alves Odebrecht	Testemunha	Presidente	Odebrecht	jun/17	00:06:42
Emílio Alves Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	dez/16	02:54:33
Flavio David Barra	Audiência no TSE	Presidente	Andrade Gutierrez/Energia	set/16	23 págs.
Flavio David Barra	Colaboração Premiada	Presidente	Andrade Gutierrez/Energia	jan/18	5 págs.
Flavio David Barra	Colaboração Premiada	Presidente	Andrade Gutierrez/Energia	jul/15	3 págs.
Flávio Gomes Machado Filho	Colaboração Premiada	Presidente	Andrade Gutierrez	fev/16	3 págs.
Flávio Gomes Machado Filho	Colaboração Premiada	Presidente	Andrade Gutierrez	jul/16	00:28:04
Flávio Gomes Machado Filho	Testemunha	Presidente	Andrade Gutierrez	jun/16	00:12:15
Fernando Antonio Falcão Soares	Colaboração Premiada	Operador	OSX/Techinis e outras	set/15	93 págs.
Gerson de Mello Almada	Depoimento sem acordo de colaboração	Vice-Presidente	Engevix	mar/15	6 págs.
Gerson de Mello Almada	Depoimento sem acordo de colaboração	Vice-Presidente	Engevix	jul/17	3 págs.
Gustavo da Costa Marques	Colaboração Premiada	Gerente	Camargo Correa	out/16	3 págs.
Gustavo da Costa Marques	Testemunha	Gerente	Camargo Correa	jul/16	00:21:39
Henrique Eduardo Alves	Testemunha	Político	PMDB	dez/16	8 págs.
Henrique Valladares	Colaboração Premiada	Vice-Presidente	Odebrecht	dez/16	01:55:58
Hilberto Mascarenhas A. da S. Filho	Audiência no TSE	Responsável	Odebrecht/Setor de propinas	mar/17	99 págs.
Hilberto Mascarenhas A. da S. Filho	Colaboração Premiada	Responsável	Odebrecht/Setor de propinas	jul/17	4 págs.
Hilberto Mascarenhas A. da S. Filho	Colaboração Premiada	Responsável	Odebrecht/Setor de propinas	dez/16	02:21:53
João Antônio Pacífico Ferreira	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	dez/16	01:16:10

João Carlos de Medeiros Ferraz	Colaboração Premiada	Presidente	Sete Brasil	jul/16	00:39:14
João Carlos de Medeiros Ferraz	Colaboração Premiada	Presidente	Sete Brasil	mar/17	01:22:28
José Adelmario Pinheiro Filho	Acusado	Presidente	OAS	set/16	01:21:44
José Adelmario Pinheiro Filho	Acusado	Presidente	OAS	abr/17	02:58:16
José Adelmario Pinheiro Filho	Acusado	Presidente	OAS	jun/17	00:37:31
José Adelmario Pinheiro Filho	Acusado	Presidente	OAS	nov/18	01:07:29
José Antonio Marsilio Schwarz	Colaboração Premiada	Engenheiro	Grupo Schahin	jan/17	3 págs.
José Antunes Sobrinho	Acusado	Sócio-presidente	Engevix	jan/16	01:26:23
José Antunes Sobrinho	Testemunha	Sócio-presidente	Engevix	jun/16	00:30:17
José de Carvalho Filho	Colaboração Premiada	Lobbista	Odebrecht	dez/16	05:46:57
José Sergio de Oliveira Machado	Colaboração Premiada	Presidente	Transpetro	mai/16	131 págs.
José Sergio de Oliveira Machado	Audiência no TSE	Presidente	Transpetro	out/16	68 págs.
José Sergio Gabrielli	Testemunha sem acordo de colaboração	Presidente	Petrobras	out/15	00:27:02
José Sergio Gabrielli	Testemunha sem acordo de colaboração	Presidente	Petrobras	fev/17	00:42:19
José Sergio Gabrielli	Testemunha sem acordo de colaboração	Presidente	Petrobras	mar/17	00:27:24
Júlio Gerin de Almeida Camargo	Colaboração Premiada	Operador	Treviso/Auguri/Piemonte	out/14	53 págs.
Luis Mário da Costa Mattoni	Colaboração Premiada	Superintendente	Andrade Gutierrez	mar/16	10 págs.
Luiz Carlos Martins	Colaboração Premiada	Diretor	Camargo Correa	mar/16	3 págs.
Luiz Carlos Martins	Audiência no TRF	Diretor	Camargo Correa	out/16	12 págs.
Luiz Eduardo da Rocha Soares	Audiência no STJ	Administrador	Odebrecht/Setor de propinas	mar/17	64 págs.
Luiz Eduardo da Rocha Soares	Colaboração Premiada	Administrador	Odebrecht/Setor de propinas	abr/17	00:30:53
Luiz Fernando Nave Maramaldo	Colaboração Premiada	Empresário	NM Engenharia	ago/16	10 págs.
Marcelo Bahia Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	dez/16	04:51:35
Marcelo Bahia Odebrecht	Audiência no TSE	Presidente	Odebrecht	mar/17	165 págs.
Marcelo Bahia Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	abr/17	02:16:22
Marcelo Bahia Odebrecht	Termo de Reinquirição	Presidente	Odebrecht	ago/17	9 págs.
Marcelo Bahia Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	set/17	03:20:04
Marcelo Bahia Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	nov/17	01:16:14
Marcelo Bahia Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	abr/18	01:34:14
Marcelo Bahia Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	ago/18	00:40:39
Marcelo Bahia Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	set/18	179 págs.
Marcelo Bahia Odebrecht	Colaboração Premiada	Presidente	Odebrecht	nov/18	01:45:02
Marcelo Sturlini Bidordi	Testemunha	Vice-Presidente	Camargo Correa	jul/16	00:12:09
Marcelo Sturlini Bidordi	Audiência no TSE	Vice-Presidente	Camargo Correa	set/16	27 págs.
Marcio Faria da Silva	Depoimento sem acordo de colaboração	Diretor	Odebrecht	out/15	00:35:47
Marcio Faria da Silva	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	dez/16	00:40:52
Marcio Faria da Silva	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	jul/17	00:27:36
Marcio Faria da Silva	Testemunha com acordo de colaboração	Diretor	Odebrecht	out/17	00:38:51
Marcos Pereira Berti	Colaboração Premiada	Diretor	Toyo Setal	fev/15	13 págs.
Marcos Pereira Berti	Testemunha com acordo de colaboração	Diretor	Toyo Setal	mai/15	00:28:08
Marcos Pereira Berti	Testemunha com acordo de colaboração	Diretor	Toyo Setal	mai/17	00:15:40
Maria das Graças Silva Foster	Testemunha sem acordo de colaboração	Presidente	Petrobras	out/15	00:29:36
Maria das Graças Silva Foster	Testemunha sem acordo de colaboração	Presidente	Petrobras	jul/17	00:05:08
Maria das Graças Silva Foster	Testemunha sem acordo de colaboração	Presidente	Petrobras	out/17	00:03:39
Mario Frederico de Mendonça Goes	Colaboração Premiada	Operador	Rio Marine	jul/15	7 págs.
Mario Frederico de Mendonça Goes	Colaboração Premiada	Operador	Rio Marine	ago/15	01:19:20
Mario Frederico de Mendonça Goes	Colaboração Premiada	Operador	Rio Marine	set/15	00:56:38
Mario Frederico de Mendonça Goes	Testemunha com acordo de colaboração	Operador	Rio Marine	out/16	00:26:26
Mario Frederico de Mendonça Goes	Testemunha com acordo de colaboração	Operador	Rio Marine	jul/17	00:38:54
Mario Frederico de Mendonça Goes	Audiência no TRF	Operador	Rio Marine	out/16	19 págs.

Milton Taufic Schahin	Acusado	Presidente	Grupo Schahin	abr/16	01:04:03
Milton Taufic Schahin	Colaboração Premiada	Presidente	Grupo Schahin	jul/17	00:48:09
Nelson Cortonesi Maramaldo	Testemunha com acordo de colaboração	Presidente	NM Engenharia	mar/18	00:48:19
Nestor Cuñat Cerveró	Colaboração Premiada	Diretor	Petrobras	nov/15	136 págs.
Otávio Marques de Azevedo	Testemunha com acordo de colaboração	Presidente	Andrade Gutierrez	jun/16	00:40:50
Otávio Marques de Azevedo	Colaboração Premiada	Presidente	Andrade Gutierrez	jul/17	01:14:49
Otávio Marques de Azevedo	Audiência no TSE	Presidente	Andrade Gutierrez	set/16	42 págs.
Paulo Roberto Costa	Colaboração Premiada	Diretor	Petrobras	ago e set/14	300 págs.
Paulo Roberto Costa	Colaboração Premiada	Diretor	Petrobras	fev/15	69 págs.
Paulo Roberto Dalmazzo	Colaboração Premiada	Superintendente	Andrade Gutierrez	jun/15	5 págs.
Paulo Roberto Dalmazzo	Colaboração Premiada	Superintendente	Andrade Gutierrez	jul/16	00:48:21
Pedro da S. Corrêa de O. A. N.	Depoimento sem acordo de colaboração	Deputado	PP	set/16	7 págs.
Pedro José Barusco Filho	Colaboração Premiada	Gerente	Petrobras	nov/14	56 págs.
Pedro José Barusco Filho	Colaboração Premiada	Gerente	Petrobras	jul/15	02:37:36
Pedro José Barusco Filho	Testemunha com acordo de colaboração	Gerente	Petrobras	set/15	00:22:25
Pedro José Barusco Filho	Testemunha com acordo de colaboração	Gerente	Petrobras	out/15	00:29:56
Pedro José Barusco Filho	Colaboração Premiada	Gerente	Petrobras	nov/15	01:10:34
Pedro José Barusco Filho	Colaboração Premiada	Gerente	Petrobras	jan/16	01:34:33
Pedro José Barusco Filho	Testemunha com acordo de colaboração	Gerente	Petrobras	out/16	00:48:05
Pedro José Barusco Filho	Testemunha com acordo de colaboração	Gerente	Petrobras	nov/16	01:06:04
Pedro José Barusco Filho	Testemunha com acordo de colaboração	Gerente	Petrobras	fev/17	00:51:19
Renato de Souza Duque	Depoimento sem acordo de colaboração	Diretor	Petrobras	mai/17	01:06:04
Renato de Souza Duque	Acusado	Diretor	Petrobras	jun/17	00:27:13
Renato de Souza Duque	Acusado	Diretor	Petrobras	jul/17	00:17:57
Renato de Souza Duque	Acusado	Diretor	Petrobras	jun/19	84 págs.
Ricardo Pernambuco	Colaboração Premiada	Presidente	Carioca Engenharia	dez/16	00:40:02
Ricardo Pessoa	Colaboração Premiada	Presidente	UTC	mai/15	781 págs.
Ricardo Pessoa	Testemunha com acordo de colaboração	Presidente	UTC	set/15	00:44:35
Roberto Gonçalves	Acusado	Gerente	Petrobras	jul/17	01:12:08
Rogério Cunha de Oliveira	Colaboração Premiada	Diretor	Mendes Jr.	out/18	00:27:05
Rogério Nora de Sá	Audiência no TRF	Presidente	Andrade Gutierrez	out/16	10 págs.
Rogério Nora de Sá	Colaboração Premiada	Presidente	Andrade Gutierrez	mar/17	00:38:32
Rogério Santos de Araújo	Acusado	Diretor	Odebrecht	nov/15	01:02:24
Rogério Santos de Araújo	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	dez/16	01:55:41
Rogério Santos de Araújo	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	abr/17	00:39:49
Rogério Santos de Araújo	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	jul/17	00:29:35
Sergio Cunha Mendes	Acusado	Vice-Presidente	Mendes Jr.	mai/15	00:52:11
Sérgio Luiz Neves	Colaboração Premiada	Superintendente	Odebrecht	jun/17	7 págs.
Shinko Nakandakari	Colaboração Premiada	Consultor	Galvão Engenharia	fev/15	6 págs.
Shinko Nakandakari	Colaboração Premiada	Consultor	Galvão Engenharia	mar/15	3 págs.
Shinko Nakandakari	Colaboração Premiada	Consultor	Galvão Engenharia	set/16	24 págs.
Valter Luis Arruda Lana	Colaboração Premiada	Diretor	Odebrecht	abr/17	01:05:07
Walmir Pinheiro Santana	Colaboração Premiada	Diretor	UTC	ago/15	10 págs.

Anexo II – Processos da Operação Lava Jato sobre o Clube das Empreiteiras

Data	Número	Denúncia	Decisão judicial
10/12/2014	5083376-05.2014.404.7000	Sim	Sim
11/12/2014	5083360-51.2014.404.7000	Sim	Sim
11/12/2014	5083351-89.2014.404.7000	Sim	Sim
11/12/2014	5083401-18.2014.404.7000	Sim	Sim
11/12/2014	5083258-29.2014.404.7000	Sim	Sim
27/04/2015	5019501-27.2015.4.04.7000	Sim	Não
24/06/2015	5027422-37.2015.404.7000	Não	Sim
24/07/2015	5036518-76.2015.404.7000	Sim	Sim
24/07/2015	5036528-23.2015.404.7000	Sim	Sim
08/08/2016	5037800-18.2016.404.7000	Sim	Sim
12/09/2016	5046120-57.2016.404.7000	Sim	Não
02/05/2017	5018091-60.2017.404.7000	Sim	Não
15/12/2017	5054787-95.404.7000	Sim	Não
24/04/2018	5028838-35.2018.404.7000	Sim	Não
15/03/2019	5040308-29.2019.404.7000	Não	Não
29/08/2019	5015608-57.2017.404.7000	Sim	Sim