

CENTRÃO E EMPREITEIRAS NO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF¹

Daniela Costanzo*

Este artigo investiga o papel dos interesses no impeachment da ex-presidenta Rousseff, buscando responder a seguinte pergunta: quais interesses podem ter contribuído para a formação e o fortalecimento de uma coalizão contra a continuidade da presidenta no cargo? Para isso, foi feito um recorte de atores e interesses. Trabalhamos com parte importante da coalizão de apoio da presidenta, o “centrão”, e com parte relevante do empresariado brasileiro no período, as grandes empreiteiras. Partindo da abordagem da American Political Economy (APE), buscamos analisar como interesses podem influenciar os resultados mais visíveis da política institucional. Para isso, analisamos três casos desviantes envolvendo empreiteiras e centrão durante o ministério ou o governo Rousseff: Ministério dos Transportes, Ministério de Minas e Energia e a Petrobras. Os dados utilizados são depoimentos e investigações no âmbito da Operação Lava Jato, incluindo também documentos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), bem como entrevistas com empresários, ex-ministros e jornalistas. Os resultados indicam que Rousseff fez mudanças importantes nas nomeações, nos esquemas anticoncorrenciais e na circulação política de empreiteiros e políticos do centrão que podem ter colaborado para sua perda de sustentação no congresso e na sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: *Impeachment*. Dilma Rousseff. Centrão. Economia política. Empreiteiras.

As explicações para a sustentação de um presidente no cargo no presidencialismo de coalizão brasileiro têm sido dominadas pelas abordagens institucionalistas. Sejam elas voltadas a explicar como um sistema como este – presidencialista e multipartidário – tem governabilidade, seja para discutir os *impeachments* de presidentes. O paradigma principal encontrado na literatura é o do presidencialismo de coalizão de Figueiredo e Limongi (1999), em que destacam, sobretudo, os poderes legislativos do presidente para explicar sua governabilidade e a sustentação da coalizão no congresso, de forma que haveria uma predominância do executivo sobre o Legislativo. Isto é, o presidente teria poderes legislativos que o fariam garantir sua base no congresso e evitar dificuldades em aprovar suas matérias ou até mesmo evitar um *impeachment*. Esse

livro pautou e pauta os trabalhos sobre a política institucional no Brasil. No entanto, alguns eventos e algumas mudanças na política brasileira aconteceram desde 1999 e têm colocado questões ao trabalho seminal de Figueiredo e Limongi. Entre elas, estão escândalos de corrupção envolvendo a base governista no congresso, como o caso do mensalão e da Operação Lava Jato (OLJ), o aumento do número de partidos com cadeiras no congresso, o aumento dos poderes do Poder Legislativo em relação ao executivo e mais um *impeachment* de presidente, comandado pelo congresso nacional, em 2016 e em meio a uma crise política quase interminável. Ainda assim, as explicações dominantes na Ciência Política brasileira para crises de governabilidade ou para o *impeachment* recente de Rousseff continuam restritas às abordagens institucionalistas. Ou seja, abordagens que se baseiam no individualismo metodológico e na esfera institucional para explicar os movimentos da política. De outro lado, a literatura mais próxima do que acontece nas ruas e nos movimentos sociais, bem como as abordagens que se pautam exclusivamente pela economia para estudar o político – ambas

* Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Rua Morgado de Mateus, 615, Vila Mariana. Cep: 04015-051. São Paulo – São Paulo – Brasil. danicosper@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-5369-6070>

¹ Processo nº 2023/00208-2, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

minoritárias na Ciência Política – destacam aspectos “externos” às instituições para explicar a política brasileira.

Nas explicações para o *impeachment* de Rousseff, um dos principais acontecimentos da recente crise política brasileira, essas duas abordagens estiveram presentes, mas sem qualquer conexão. Por isso, neste artigo, propomos um uso da American Political Economy (APE) para tentar desenvolver uma ponte entre as duas abordagens a partir de estudos de caso específicos sobre a relação entre as grandes empreiteiras nacionais e o grupo parlamentar chamado de “centrão”. Tal recorte se justifica por serem estes importantes grupos da elite econômica e política brasileira, que sempre estiveram presentes no Estado brasileiro, ao menos desde a outra experiência democrática (1945-1964), e por estarem envolvidos tanto no *impeachment* de Rousseff quanto na OLJ – um dos principais fatores da crise política recente.

A ponte que se busca fazer é não apenas entre as teorias institucionalistas e as de determinação econômica, mas também entre os estudos sobre os interesses na política e a formação de coalizões de governo. Nesse sentido, a APE pode ser uma chave interessante de interpretação do que acontece na política brasileira, justamente por permitir olhar para todas essas esferas. Dessa forma, a pergunta que guiou esta pesquisa foi: quais interesses podem ter contribuído para o fim da coalizão de sustentação dos governos petistas que culminou no *impeachment* de Rousseff em 2016? Para responder essa pergunta, primeiro apresentamos as interpretações baseadas nas abordagens clássicas da Ciência Política, bem como aquelas pautadas na economia, para sustentar o uso da APE. Em seguida apresentamos a metodologia da pesquisa, que consistiu na realização de estudos de casos com o uso predominante de documentos e depoimentos da OLJ. Depois disso, discutimos os resultados e analisamos os casos à luz da APE, destacando os ganhos dessa abordagem para entender a política brasileira.

ENTRE AS INSTITUIÇÕES E A SOCIEDADE: explicações para a sustentação de presidentes

As explicações predominantes nas abordagens institucionalistas para o fim da coalizão de sustentação da presidenta Rousseff no poder poderiam ser resumidas na seguinte conclusão à qual chegaram Freitas e Peres (2019): as instituições estão funcionando, mas os atores mudaram suas regras. Os autores afirmam isso ao interpretar o trabalho de Limongi e Figueiredo (2017) e de Santos e Szwako (2016). Ambos concluem que não há uma crise institucional no Brasil e que o *impeachment* de Rousseff foi resultado de estratégias de atores políticos, tanto do judiciário quanto do Legislativo e do Executivo brasileiros. Freitas e Peres (2019) questionam a separação entre instituições e atores, visto que os atores teriam seus comportamentos moldados pelas instituições, e concluem que a dificuldade da literatura institucionalista em entender a crise advém de sua dificuldade em interpretar a mudança institucional. A proposta de explicação de Freitas e Peres é, então, que a principal mudança institucional que o Brasil enfrenta é a fragmentação partidária e ela é causada por instituições do judiciário, que estão fora da relação Executivo-Legislativo – seara mais estudada para entender o presidencialismo de coalizão no institucionalismo. Daí derivariam seus pontos cegos.

A fragmentação partidária teria alterado o ambiente institucional no qual os atores tomam suas decisões, tornando mais custoso para o presidencialismo de coalizão manter sua base e isso seria uma mudança institucional pouco visível para os institucionalistas brasileiros. Isso se daria porque os estudos das instituições políticas encontram-se fragmentados em avaliações de poderes e de ambientes específicos, dificultando análises mais complexas e integradas, como uma análise mais integral do *impeachment* e da crise política brasileira.

Há ainda outras interpretações institucionalistas não abordadas por Freitas e Peres (2019). Os trabalhos solos de Limongi (2015, 2017) apresentam uma tese interessante para o *impeachment* e a crise política. A crise teria início com a ascensão de Eduardo Cunha a líder do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na Câmara dos Deputados. Tal momento marcaria a perda de cooperação entre Legislativo e Executivo. Ainda assim, houve muitos momentos para se evitar o *impeachment* até que chegasse 2016; Cunha, contudo, oferecia um passaporte seguro aos parlamentares até o novo governo, visto que se viam ameaçados pela OLJ e Rousseff não poderia protegê-los, dado que estava fazendo sua faxina ética, retirando cargos de diretorias em estatais e passando aos parlamentares o sinal de que combateria a corrupção e não os pouparia de serem investigados e julgados. Nesse cenário, o *impeachment* seria explicado pelo fato de que Dilma “investiu sobre pontos sensíveis de esquemas consolidados de corrupção envolvendo acordos partidários” (Limongi, 2017, p. 8).

Nestas interpretações, Limongi não busca responder se há ou não uma crise institucional no Brasil ou se as instituições continuam funcionando, mas, sim, analisar de forma detalhada os passos dos atores do Legislativo e do Executivo que levaram ao fim da coalizão. Nesse caso, é interessante extrair alguns pesos dados pelo autor em sua explicação. Um deles é sobre a corrupção e as investigações da OLJ. Se os parlamentares temiam que as investigações sobre casos de corrupção chegassem até eles e o pressuposto esperado é que o presidente os blindasse de alguma forma ou, ao menos, não colaborasse para essas investigações que estavam descobrindo casos de corrupção que eram o centro da sustentação da coalizão, pois envolviam distribuição de cargos aos partidos no Legislativo e doações de campanha, então a corrupção pode ser entendida como um *pilar do presidencialismo de coalizão*, dado que ela permite aos partidos que estão sempre no Legislativo (os do centrão) se perpetuem

no poder e garantirem suas bases. Isto é, possivelmente, uma “instituição informal” (Levitsky; Ziblatt, 2018) (a corrupção, no caso) pode ser um dos pilares do presidencialismo de coalizão brasileiro. Algo que poderia ser dito também do escândalo do mensalão, no qual a compra de apoio parlamentar esteve no centro das negociações para sustentação ou não do governo ou até mesmo do caso dos anões do orçamento. Dessa forma, mesmo que de modo irrefletido, a argumentação de Limongi em 2017 nos faz duvidar do papel totalizante que atribui, em 1999, juntamente com Figueiredo, à capacidade legislativa do poder executivo para manter a sustentação da coalizão.

Também é interessante observar o peso dado na interpretação de Limongi aos movimentos de Cunha e Rousseff. Nesse aspecto, seus trabalhos solos estão totalmente dentro do esquema apresentado com Figueiredo: foram os atores que agiram por fora do que era esperado para as instituições brasileiras. Cunha parou de cooperar com o executivo e Rousseff esticou a corda da relação, tornando cada vez mais caro a todos permanecer no governo. Nesse caso, não haveria problema com as instituições, mas com os atores que estavam nelas. O que, no fim das contas, entra em contradição direta com um pressuposto essencial dos modelos institucionalistas nas Ciências Sociais: o suposto papel disciplinador das instituições frente aos diversos agentes sobre os quais age.

Maia (2016) também busca nos processos de mudança institucional e nos agentes de mudança a explicação para o fim da coalizão Rousseff. Entre as mudanças institucionais observadas pelo autor, estariam alterações nas regras de apreciação de medidas provisórias e vetos, o que reduziria o poder de agenda e os poderes legislativos do presidente – fundamentais para a sustentação do presidencialismo de coalizão em Figueiredo e Limongi (1999). Já os agentes de mudança aparecem também como *ad hoc* às instituições, assim como observaram Freitas e Peres (2019) para algumas explicações institucionalistas, visto que Rousseff e Cunha

seriam os agentes de mudança no esquema explicativo de Maia, sendo Rousseff um agente subversivo e Cunha um agente oportunista na tipologia de agentes utilizada pelo autor. O argumento de Maia, de forma parecida ao de Limongi, porém, é contraditório frente ao institucionalismo que professa: neste há quase que uma precedência de ordem ontológica das instituições que, de forma demiúrgica, moldam os agentes. Sendo assim, há certo casuismo epistêmico em explicações institucionalistas que, quando não conseguem dar conta do real, tendo em vista seus esquemas metodológicos, lançam mão de caracterizações normativas sobre as ações de agentes – de como deveriam ou não se comportar.

Ainda que encontre uma explicação para a atuação pouco esperada de alguns atores, Maia poderia estar entre os institucionalistas debatidos por Freitas e Peres (2019), pois sua conclusão é de que esses atores em específico, Cunha e Rousseff, atuaram de forma inesperada, fora do que as instituições estão acostumadas. Maia reconhece, entretanto, que essa seria uma causa “endógena” do sistema, visto que são atores de dentro que mudaram seus comportamentos e isso em si já seria uma mudança nas teorias institucionalistas que tratam alguns eventos políticos como oriundos de causas “exógenas”, que fogem do escopo de Ciência Política. Essa separação entre endógeno e exógeno acaba sendo outro problema do institucionalismo, que entende a política como autônoma das demais esferas sociais, econômicas e culturais (Forjaz, 1997; Keinert; Silva, 2010). Ou seja, qualquer evento que acontece fora de um recorte específico de atores e instituições passa a ser encarado como exógeno e externo às explicações que fazem parte da disciplina. Tal recorte impede que a Ciência Política veja questões culturais, econômicas e sociais que fazem parte da política.

Já entre as explicações mais abrangentes para o fim da coalizão Rousseff, é possível citar em primeiro lugar aquelas centradas na economia e na sociedade que apontam que

o empresariado e o conflito distributivo estariam no centro da explicação para o fim da coalizão. 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 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 a atuação dos empresários contrária ao governo e receosa nos investimentos, levando ao fracasso das políticas desenvolvimentistas de Rousseff. Os autores acreditam que a política desenvolvimentista também 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. Em trabalho anterior, Rugitsky (2015) já havia colocado a tese de que os empresários se opuseram ao ensaio desenvolvimentista de Rousseff, seguindo uma hipótese kaleckiana de que os empresários teriam segurado os investimentos. Algo que alimentou o debate econômico e teve uma resposta em Serrano e Summa (2018). Esses autores buscam entender o que levou ao fim da “era de ouro” da economia brasileira nos governos petistas pré-Rousseff, mas acabam chegando na questão da oposição empresarial à Rousseff para entender a crise econômica, concluindo que os empresários não fazem greve de investimentos, mas podem ter se oposto ao governo politicamente.

O foco nos empresários como explicação para o fim da coalizão Rousseff aparece pela primeira vez em Singer (2015), que vê no fim da coalizão produtivista – aquela que reúne empresários e trabalhadores formalizados – que sustentava os governos petistas uma das explicações para a queda de Rousseff. Tal situação teria acontecido porque a ex-presidenta “cutucou onças com varas curtas” ao fazer seu ensaio desenvolvimentista, uma tentativa de aumentar a produção industrial no Brasil que acabou indo

contra os interesses dos empresários nacionais, que se juntaram à oposição ao longo do primeiro mandato de Rousseff. Junto a isso, Singer (2018) argumenta que, além de afetar interesses empresariais, Rousseff fez um ensaio republicano que teria atrapalhado esquemas de corrupção muito penetrados no Estado e sustentados pelo PMDB, principal partido de apoio dos governos petistas. Esse ensaio republicano constitui-se numa série de ações de Rousseff contra a corrupção chamada pela imprensa de faxina ética, mencionada anteriormente. Os afetados pelo ensaio republicano depois apoiaram o processo de *impeachment* de Rousseff na câmara, especialmente Cunha.

Dessa forma, o argumento de Singer (2018) é que Rousseff mexeu com os interesses do empresariado e do PMDB e fez isso sem ativar sua base de apoio na sociedade, o que foi progressivamente afetando sua sustentação no cargo. Dessa forma, é possível compreender que a análise de Singer busca fazer uma ponte entre explicações centradas na sociedade e as centradas no Estado, mas ainda sem explicar como isso se deu em pormenor dentro das instituições políticas brasileiras.

Boito Jr. (2018) aposta nas frações de classes sociais lidas a partir de Poulantzas 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. Boito Jr. (2018) até arrisca uma análise institucional da presidência da república e sua relação com a burocracia e com os demais poderes, mas todos são de al-

guma forma capturados pelas frações de classe que compõem o bloco no poder.

As abordagens mais abrangentes, que consideram também aspectos sociais e econômicos em suas explicações da política no Brasil, acertam ao incluir em suas análises perspectivas que não podem ser ignoradas em um processo tão complexo como um *impeachment* de presidente. Certamente o descontentamento social em relação ao governo Dilma facilitou muito a tarefa do *impeachment*. Da mesma forma, os institucionalistas acertam em considerar que os atores responsáveis pelo passo a passo que levou ao *impeachment* não poderiam ficar de fora das explicações. Mas, isoladamente, as explicações não são suficientes, pois não há passagem entre uma e outra, entre esferas sociais e as instituições políticas – que não estão imunes à sociedade, apesar de tentarem se blindar o tempo todo (Nobre, 2022).

Uma possibilidade interessante para pensar concomitantemente instituições políticas e sociedade é a APE. Hacker e demais autores (2021, 2022) têm reunido os esforços do nascente campo da APE na Ciência Política, mostrando suas contribuições e diferenças em relação ao *mainstream* da Ciência Política americana. Apesar de abordarem a APE, os autores esclarecem que ela está fortemente ligada ao campo da Comparative Political Economy (CPE), que era mais aberta à abordagem da economia política. A novidade é a entrada dessa abordagem da economia política na *american politics research*, que é justamente o lugar de onde partiram as abordagens institucionalistas dominantes na Ciência Política.

Os autores definem o campo por duas características que o distingue da *american politics research*. A primeira é seu foco substantivo na interação de mercados e governos, que tem sido uma preocupação periférica na *american politics research*. A segunda é uma abordagem teórica especificamente sintonizada com o que eles chamam de metapolítica – os processos de formação de instituições, definição de agenda e caminhos de influências que se desenrolam

antes e ao lado dos processos mais visíveis da política que são o foco principal da *american politics research* e acabam sendo apenas a *last-mile* da política, visto que a *last-mile*, essa parte mais visível do conflito político, advém desse terreno moldado pela metapolítica e quando olhamos apenas para o *last-mile*, perdemos o rastro do processo político. As milhas que vêm antes revelam sobre os atores políticos bem-posicionados, seu poder, seus recursos e os locais dentro do complexo cenário político onde podem buscar seus interesses.

A agenda de pesquisa sobre interesses na política ou sobre a meta política não é nova, naturalmente, entretanto, a APE tem como inovador na Ciência Política esse diálogo com e por dentro do institucionalismo, mas considerando o poder político e econômico de atores que se expressam em instituições que aparecem pouco nas análises institucionalistas da Ciência Política por estarem menos visíveis, já que os votos dos parlamentares ou dos eleitores são mais fáceis de serem estudados – por terem mais dados sobre e estarem mais abertos. O ferramental que a APE vem desenvolvendo para estudar o caso americano certamente é de grande interesse para a Ciência Política em geral, visto que acontece no centro da Ciência Política *mainstream*.

Acreditamos que a APE pode servir como uma lente para estudos políticos também no Brasil, pois sua inovação não está ligada necessariamente ao país que estuda,² mas sim em trazer uma abordagem comum em estudos internacionais e sociológicos para a Ciência Política,³ retomando categorias de análise que se tornaram menos comuns na disciplina, como poder, elites e influência.

Utilizando essa abordagem, nossa pesquisa faz o recorte de alguns interesses de

elites políticas e econômicas que podem colaborar com o entendimento sobre quais atores formaram uma coalizão contra a permanência de Rousseff. Ela analisa a relação entre as grandes empreiteiras brasileiras e os parlamentares reunidos no que é conhecido como “centrão” no Legislativo brasileiro.

As grandes empreiteiras são um ator político e econômico fundamental na história brasileira, estiveram no centro das políticas neodesenvolvimentistas petistas, fazendo parte do pilar de infraestrutura e são peculiares por terem uma demanda estatizada (Camargos, 1993), dependerem de contratos públicos e da política para conseguirem atuar fora do país e estiveram no centro de grandes escândalos de corrupção, como os anões do orçamento e a OLJ, justamente por terem relações íntimas com o Estado brasileiro, sustentando partidos por meio de doações legais e ilegais de campanhas e de propinas em troca de contratos de obras.

Essas relações espúrias acontecem justamente e predominantemente com integrantes ou nomeados do centrão, grupo parlamentar que reúne diversos partidos que historicamente estiveram incrustados no Estado brasileiro. Tal grupo pode ser caracterizado por não disputar as eleições presidenciais, ou disputá-las apenas para conseguir recursos, por chantagear os presidentes por cargos e recursos para a própria sustentação no Estado, por sua fisiologia e por apoiar todos os presidentes independentemente de ideologia, desde que eles comprem seus apoios, têm como base principal de votos o interior do país, funcionam por meio da formação de supermaiorias no congresso. Tais características até podem ser encontradas individualmente em outros partidos, mas os do centrão as reúnem.

Tais partidos não são exatamente ideologicamente de centro, mas a expressão pode ser derivada do centro posicional, como definido por Scully (1990), ou do centro do meio, como definido por Hatem (2021). O centro posicional tende a ter como razão de ser ganhar o controle do governo e depois mantê-lo. Ele circula

² Neste sentido, é interessante observar as colocações de Amorim (2023) aos autores da APE, que argumenta que nada do que eles mobilizam para formar o novo campo da APE é específico dos Estados Unidos.

³ Sobre este ponto, é interessante observar o trabalho de Kelly e Morgan (2022) sobre produção do congresso americano e resultado de desigualdades na sociedade. E de Li (2023) sobre lobby.

entre as ideologias políticas de forma mais livre, podendo fazer coligações com esquerda e direita ao mesmo tempo.

O centrão foi responsável por abrir o processo de *impeachment* de Rousseff por meio de Cunha e por ser decisivo no voto favorável ao afastamento. Tal coalizão teria se desfeito ainda no primeiro mandato de Dilma, como mostram vários dos trabalhos mencionados acima. Entre as explicações para isso, a que mais aparece é a da faxina ética que Rousseff fez, atingindo justamente o centrão em seus esquemas espúrios, principalmente com as empreiteiras. As explicações, no entanto, não mostram como isso aconteceu e porque as arrecadações nos esquemas que aconteciam no Estado eram tão fundamentais para o centrão.

Por isso, essa pesquisa buscou entender como aconteciam os esquemas entre as grandes empreiteiras e os partidos do centrão e como isso pode ajudar a entender uma parte dos interesses que foram afetados por Rousseff e que acabaram levando ao fim de sua coalizão de governo, tanto na política institucional, quanto na sociedade, com a crescente oposição que sofreu dos empresários ao longo de seus governos. Entendemos ser esses interesses anteriores à *last mile* da política mais visível, que foi a votação do *impeachment*.

METODOLOGIA

Para analisar a relação entre empreiteiras e Estado durante os governos Rousseff, fizemos três estudos de casos desviantes (Seawright; Gerring, 2008) daqueles encontrados na literatura sobre o tema, ou seja, aqueles que estudaram essa relação durante outras experiências desenvolvimentistas e durante os governos Lula. Além de serem desviantes em seus resultados, os casos escolhidos são relevantes economicamente, representando grandes receitas para as empresas, grandes investimentos estatais e ministérios e empresas públicas com muito recurso e mais atraentes

para a coalizão do centrão, consequentemente.

As categorias de análise são apresentadas adiante. A pesquisa utilizou predominantemente técnicas qualitativas, com fontes diversas primárias e secundárias que foram analisadas por meio da triangulação de informações em mais de uma fonte (Paranhos *et al.*, 2016; Seawright, 2016). Foram utilizadas as técnicas de análise de conteúdo e de discurso (Caregnato; Mutti, 2006), feitas considerando a plausibilidade e a relevância dos achados em seus contextos (Laperrière, 2014; Cunliffe, 2011).

As principais fontes foram: 1) depoimentos e documentos da OLJ: a OLJ acabou revelando relações até então pouco detalhadas pela literatura da Ciência Política, justamente por se situarem entre o legal e o ilegal. A operação recolheu testemunhos em diferentes formatos, mas fez uso extensivo da colaboração premiada. Embora vejamos problemas na utilização desse instrumento que confere poderes indevidos ao juiz (Avritzer, 2018), ele disponibilizou muitos depoimentos sobre uma parte difícil de visualizar da política brasileira.⁴ Ao todo, foram analisadas 3.717 páginas e 109 horas de depoimentos. As falas foram categorizadas e analisadas por meio do *software* de análise qualitativa ATLAS.ti. Da mesma forma, foram consultados os documentos de denúncia e investigação, bem como as decisões judiciais, incluindo os documentos produzidos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU); 2) entrevistas: utilizamos entrevistas em profundidade e conversas informais com pessoas ligadas ao setor e ex-ministros em alguns pontos da pesquisa, para aprimorar as questões, identificar casos, mecanismos e gerar hipóteses (Cammatt, 2014).

⁴ Os depoimentos foram utilizados levando em conta seu contexto, a ação penal da qual fazia parte, as condições de depoimento, as possíveis mudanças entre um depoimento e outro e foram triangulados com outras evidências, inclusive de outros foros do judiciário e do executivo. Mais detalhes sobre esse uso podem ser encontrados em Costanzo (2022).

Estado e grandes empreiteiras: os esquemas

A principal característica estrutural do setor das grandes empreiteiras no Brasil é o caráter estatizado de sua demanda (Camargos, 1993). Esse processo teve início na década de 1940 e se consolidou até a década de 1970, caracterizado pela interrupção da execução de obras de infraestrutura diretamente pelo Estado e pela execução de investimentos públicos em infraestrutura por meio de empresas e agências públicas ou de controle estatal.

Isso teve duas consequências principais. A primeira é que o Estado criou um setor oligopolista e nacional, o que foi possibilitado pelas regras de contratação de obras em licitações, que favoreciam as empresas nacionais, mas também pela ausência da necessidade de mobilizar investimentos iniciais em larga escala, uma vez que é possível dividir o trabalho em lotes e mobilizar menos capital. Como os contratos são fechados antes da execução da obra e o retorno é garantido, não há risco de investimento em capital fixo sem retorno, como em outros setores. A segunda é que o Estado regula diretamente o setor, influenciando na formação de preços – que impacta o lucro – e na competição intrasetorial, que passa a ser estatal (Camargos, 1993). Dessa forma, as empresas do setor tendem a tentar influenciar o preço, as características e as quantidades, visto que o Estado é o único comprador neste nicho e o mercado de infraestrutura se torna intrinsecamente político (Marques, 2003, 2013).

As empreiteiras têm atualmente outros mercados, como as obras privadas e internacionais, no entanto, as obras públicas representam a maior parte de suas receitas (Almeida, 2020) e em obras privadas e internacionais as construtoras contam com investimento público e influência do Estado (Alencastro, 2020; Moura, 2020). Isso mantém a relevância do conceito de demanda nacionalizada e suas implicações para o setor.

Nesse contexto, o planejamento estatal teve papel fundamental na consolidação do

setor no Brasil, pois o planejamento setorial traça horizontes de mercado para a empresa e “fornece o ‘feed-back’ necessário para que ela possa se preparar técnica e gerencialmente [...]” (Camargos, 1993, p. 112). Durante o governo Kubitschek (1956-1961), a mais importante experiência desenvolvimentista do Brasil, o “Plano de Metas” cumpriu esse papel ao concentrar o planejamento setorial e de investimentos do governo. A construção de rodovias contratadas pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) foi fundamental para a consolidação de sua atuação nacional e concentrada em poucas empresas (Camargos, 1993; Campos, 2017). Durante a ditadura militar, o II Plano Nacional de Desenvolvimento cumpriu esse papel, garantindo planejamento e financiamento em diversos setores, especialmente com a construção de grandes hidrelétricas, que pela primeira vez foram integralmente construídas por grandes empresas nacionais. O planejamento das Eletrobras deu as condições necessárias para que grandes empresas nacionais investissem no setor e se consolidassem.

Vale ressaltar que o ingresso das grandes construtoras no DNER se deu por meio de acordos firmados entre o partido que fazia parte da coligação do presidente Juscelino Kubitschek (JK), o Partido Social Democrático (PSD) e as empresas. Foi somente após a entrada das grandes construtoras no setor que o Estado passou a adotar a exigência de comprovação de experiência anterior com o tipo de obra licitada para execução da empreitada (Camargos, 1993). O PSD foi um partido governista, interessado em se manter no aparato do Estado e que pode ser visto como a gênese do que se denomina o centrão atualmente. A permanência no Estado é, portanto, uma característica histórica das grandes construtoras e do “centrão”, bem como a imbricação entre esses dois atores no aparato estatal controlador do orçamento público.

No período da redemocratização, as grandes construtoras foram poupadas da abertura econômica que expôs as empresas brasi-

leiras à concorrência estrangeira. Foi um período de poucos investimentos em infraestrutura, mas de intensificação das privatizações e concessões, outro mercado importante para as empreiteiras. No novo desenvolvimentismo petista, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) cumpriu esse papel de concentrar grandes investimentos no planejamento setorial. O programa foi lançado em 2007, quando previa 503,9 bilhões de reais em investimentos, que foram executados em 94,1% até o final de 2010, priorizando a área de energia e petroquímica (54,5% do total), seguida de infraestrutura social e urbana (33,9%) e pela infraestrutura logística (11,6%) (Carvalho, 2018). Em relação ao governo federal, as áreas de infraestrutura energética e logística são as mais importantes, pois a infraestrutura social e urbana é implementada por estados e municípios. Isso torna algumas burocracias federais 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 divulgavam seus planos de investimentos de longo prazo e permitiam o planejamento setorial com o apoio do PAC. Além disso, a contratação de obras de infraestrutura é realizada por esses órgãos e suas afiliadas por meio da principal mediação entre o Estado e as empreiteiras – a licitação.

Como sublinha Camargos (1993), por meio da regulamentação da relação entre o setor público e as construtoras, o Estado acaba por ser central na mediação de interesses, o que leva a autora a afirmar que “[...] as construtoras, mais do que disputar um mercado de obras públicas ‘strictu sensu’, estão na verdade disputando o controle de áreas estratégicas do aparelho de Estado para a realização de seus negócios” (Camargos, 1993, p. 138). Isto porque a lei regula mais do que a forma como o Estado vai contratar as obras, mas também: se as empresas podem subcontratar, que experiência e dimensão devem ter as empresas, se as obras serão divididas em lotes, qual o percentual de nacionalização exigido na obra, entre

outras questões específicas que regulam diretamente o mercado e a concorrência.

Por isso e porque é possível criar esquemas entre o legal e o ilegal para burlar as regras licitatórias, a circulação burocrática e o poder político das empresas são fundamentais para sua atuação (Camargos, 1993), como Alexandrino Alencar, técnico e um dos responsáveis pelas relações políticas da Odebrecht, relembra:

Na minha atividade, as relações políticas são fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, que visa o desenvolvimento das empresas do grupo ‘...’ nisso foram visados políticos, partidos políticos, agentes públicos, sempre em consonância com o sistema de contribuições financeiras e eleitorais (Alencar, TC n. 27 *apud* Costanzo, 2022, p. 62).

Luiz E. Soares, um dos responsáveis pela área de propinas da Odebrecht, chega a dizer que a empresa cresceu proporcionalmente ao “investimento” em propinas que fez: “o crescimento do faturamento da empresa foi diretamente proporcional ao valor do volume que o setor [de propinas] movimentou” (*apud* Costanzo, 2022, p. 62).

A *circulação burocrática e política* é, portanto, fundamental para a atuação das empreiteiras e é uma das categorias que utilizaremos para analisar os casos. Ela é necessária para a implementação da maioria dos esquemas anticompetitivos praticados pelas empresas, pois eles só funcionam ou são mais efetivos se houver a participação de um agente público. A circulação também é útil quando algo inesperado acontece e o empresário recorre a um político ou burocrata para tratar do assunto, seja em órgãos governamentais, executivos ou legislativos.

Outra categoria de análise serão os *esquemas anticoncorrenciais entre o legal e o ilegal* usados para reduzir ou impedir a concorrência e permitir que os acordos prevaleçam sobre a legislação. Campos (2017), Camargos (1993), Arantes (2004) e Requena (2020) foram utilizados como fontes para compreender tais práticas. No entanto, a pesquisa revelou outros

esquemas que foram agregados e que serão utilizados para analisar os casos. Para apresentar os esquemas, primeiro abordaremos em quais momentos de criação, contratação e execução da obra ou serviço eles ocorrem, para depois detalharmos o que é cada um e, por fim, expor quem os cita no material analisado. A Figura 1 mostra os momentos e a Figura 2 as menções.

Os esquemas são:

- Criar a obra/contrato: a empreiteira 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 obra (Requena, 2020) ou utilizar o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para ter acesso à 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/cadastro Petrobras: negociações entre empreiteiros, burocratas e políticos para excluir empresas do cadastro Petrobras e para empresas serem convidadas para concorrências de obras;
- Habilitação: agentes públicos não habilitam determinadas empresas em certames, em acordo com empreiteiros, ou criam regras muito específicas para habilitação das empresas em licitações, 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 na Lei nº 8.666/1993, a empresa 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 aditivo 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

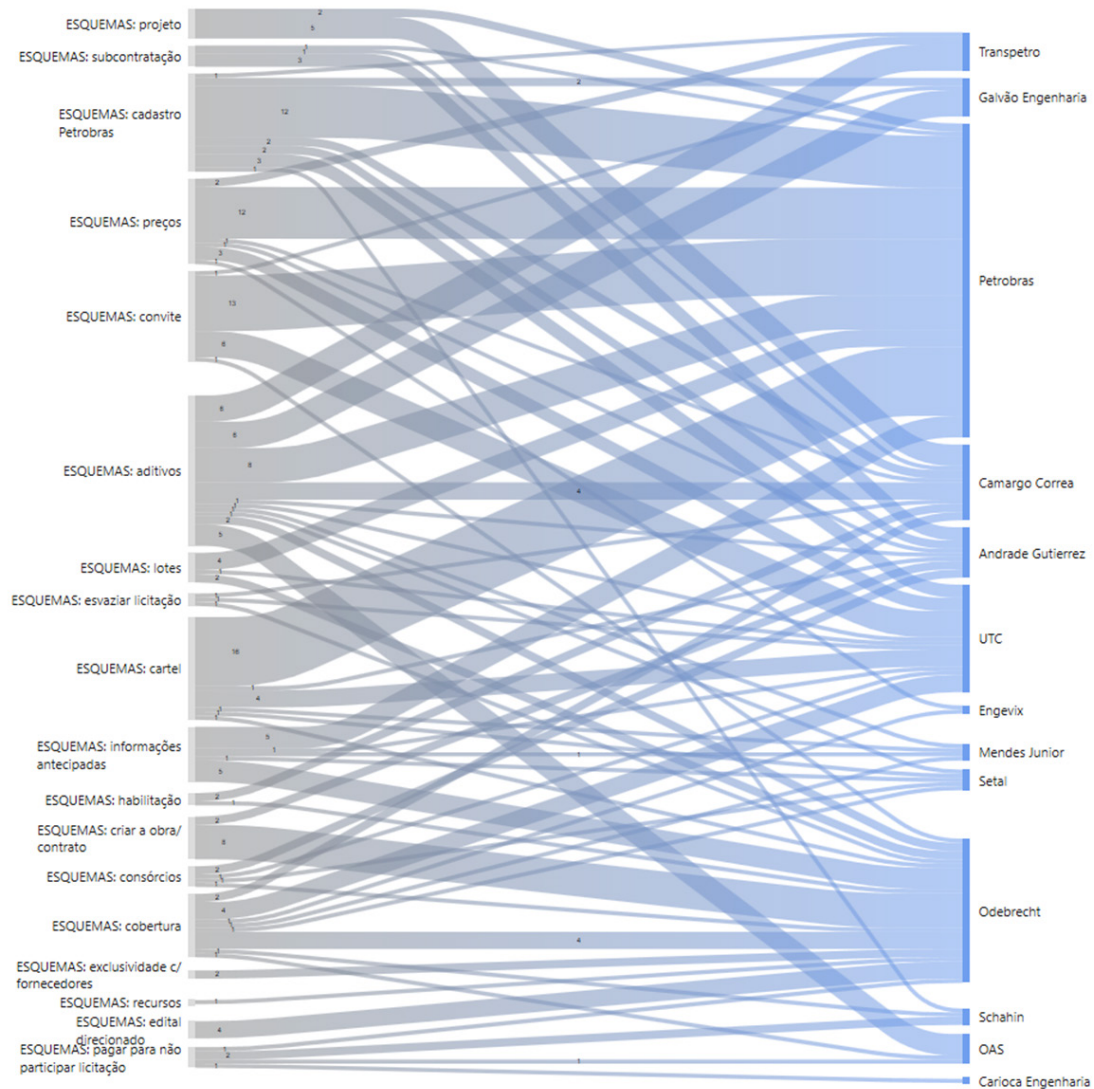
Figura 1 – Esquemas entre o legal e o ilegal na contratação de obras

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 ao 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						

Cad. CRH, Salvador, v. 37, p. 1-27, e024017, 2024

Fonte: elaborada pela autora.

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



Fonte: elaborada pela autora com base nos depoimentos analisados.

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 de insumos;

- 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 licitação como chantagem para que o poder público apresente melhores condições para a 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), 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 (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 não terão esse acesso;
- 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.

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 (*apud* Costanzo, 2022), então presidente da Transpetro, em seu depoimento ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O código “ESQUEMAS: cartel” se refere à atuação específica e transversal do cartel, que atravessa diversos esquemas, como mencionado anteriormente.

Além da circulação política e dos esquemas, as *nomeações* são fundamentais para a relação Estado e empreiteiras. São elas que permitem ou não que os esquemas ocorram no médio e alto escalão dos órgãos públicos. Elas fazem parte da formação da coalizão no presidencialismo brasileiro (Bersch; Praça; Taylor, 2017; Lopes; Praça, 2015), uma vez que os partidos, especialmente os do “centrão”, trocam votos por cargos. Tais pesquisas trabalham com a chamada “nomeação política” de servidores filiados a partidos políticos para fazer a conexão entre partidos e indicações. Todavia, nessa pesquisa, verificamos que a nomeação denominada “política” nem sempre é de um filiado a um partido político, muitas vezes é de um funcionário de carreira que chegou ao cargo por motivos políticos e não porque ele próprio seja político ou filiado, conforme relata Paulo Roberto Costa (Petrobras):

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; (Costa, TC n. 1 *apud* Costanzo, 2022, p. 70).

Da mesma forma, um cargo pode ser mantido por mais de um partido político, o que não vincula o cargo do filiado necessa-

riamente 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 PMDB, a qual foi capitaneada por JADER BARBALHO; QUE, pelo que o declarante sabe, DELCÍDIO DO AMARAL e JADER BARBALHO eram próximos [...] QUE, nesse período, o declarante era Gerente Geral de Novos Negócios da PETROBRAS; QUE, em 2000, houve uma reestruturação administrativa na PETROBRAS [...] 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, TC nº 1 *apud* Costanzo, 2022, p. 70).

A nomeação política nem sempre envolve a coleta de propinas ou doações de campanha em troca. No entanto, no que encontramos nessa pesquisa, os partidos do centrão sempre colocam essa 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, TC nº 1 *apud* Costanzo, 2022, p. 70).

José Sergio Machado, da Transpetro, ligado ao PMDB:

Claro que as pessoas que te colocaram no cargo esperam que você possa colaborar para o partido, para o financiamento de campanha. É uma prática que no Brasil vem ‘...’ de quarenta e cinco pra cá, em todos os níveis ela existe. (Machado, J. S. TSE - AIJE nº 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 *apud* Costanzo, 2022, p. 71).

Paulo Roberto Costa, ligado ao Partido Progressistas (PP) e ao 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 ‘...’ dos beneficiários das contribuições quando no exercício dos cargos ‘...’ 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 as demandas do grupo político, imediatamente isso significa a sua saída do cargo ‘...’; 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 TC nº 1 *apud* Costanzo, 2022, p. 71).

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 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.

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 baseadas nas nomeações. Alguns exemplos podem ser vistos na relação de Ricardo Pessoa, da empreiteira UTC Engenharia, 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 ‘...’ 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, anexo 5 *apud* Costanzo, 2022, p. 72).

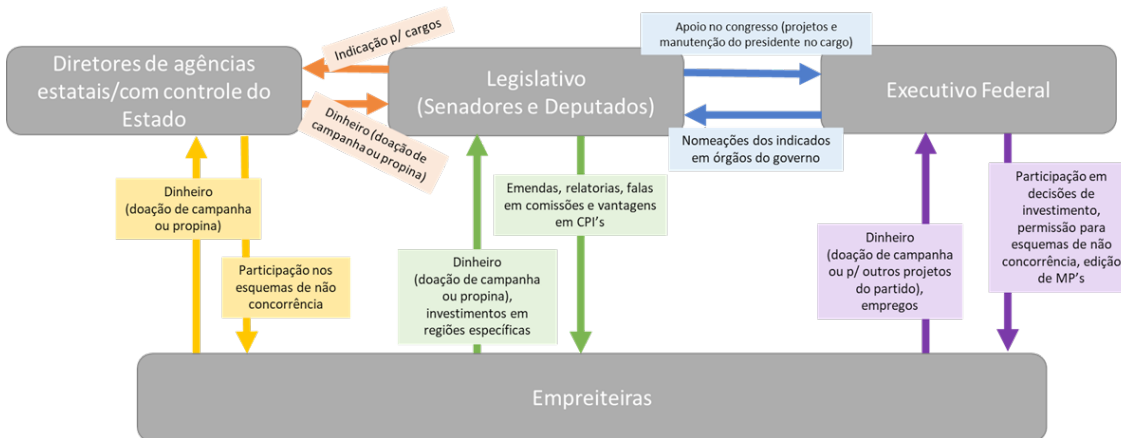
Nos depoimentos de Marcelo Odebrecht sobre a Petrobras:

A gente sabia que tinham pagamentos a padrinhos de PAULO ROBERTO [Costa, diretor da Petrobras], para campanhas políticas. É o que eu sabia. O que me era informado era [...] que a Construtora e a BRASKEM ‘fazia’ pagamentos ao PP, ao PMDB, por conta do loteamento dos cargos da PETROBRAS [...]

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 (Odebrecht *apud* Costanzo, 2022, p. 72).

Além das doações, empreiteiros também recorrem ao Legislativo quando têm demandas relacionadas a emendas em medidas provisórias, Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e comissões especiais. As relações das empreiteiras com o Estado podem ser resumidas na Figura 3:

Figura 3 – Relações Estado e empreiteiras



O ENSAIO REPUBLICADO DE ROUSSEFF NA RELAÇÃO ESTADO E EMPREITEIRAS

Nesta seção, apresentaremos os resultados dos estudos de caso. Para caber no artigo, apresentaremos as evidências em quadros-resumo.⁵

Ministério de Minas e Energia

O Ministério de Minas e Energia (MME) é importante para os investimentos estatais, pois controla duas empresas com alta capacidade de investimento, Petrobras e Eletrobras. Ademais, o ministério possui diversas agências reguladoras que realizam leilões de contratação de energia elétrica. Trata-se, portanto, de um ministério importante na formação da base de governo e que foi ocupado pelo Partido de Frente Liberal (PFL) e pelo PMDB, partidos do centrão, desde os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Os maiores investimentos feitos pelo ministério nos anos dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) (2003-2016) e no PAC foram as hidrelétricas do Rio Madeira – Santo Antônio e Jirau – e de Belo Monte. As usinas do Rio Madeira foram pensadas pela primeira vez nas décadas de 1980 e 1990. A usina de Belo Monte foi projetada desde a década de 1970. As empreiteiras que já atuavam em cartel nas hidrelétricas construídas no período da ditadura militar (1964-1985) já tinham os estudos e projetos encaminhados e divididos entre elas para essas três hidrelétricas. Nos planos das empresas, Belo Monte seria dividida entre Camargo Corrêa, Odebrecht e Andrade Gutierrez – as três maiores. E as do Rio Madeira seriam divididas entre Odebrecht e Andrade Gutierrez, já que Camargo Corrêa não havia investido em estudos nesse rio.

Depois de fazer os estudos das três hidrelétricas, as empreiteiras recorreram ao go-

verno para convencê-lo a realizar essas obras, que realmente se mostravam necessárias para o país, dada a crise energética que atravessava. No entanto, a decisão sobre onde construir uma hidrelétrica pode mudar, indo para outros rios, inclusive na própria bacia amazônica. O presidente Lula era muito próximo de algumas dessas empresas, principalmente da Odebrecht, que discutiu esses projetos diretamente com o presidente, que decidiu investir nas três. No entanto, Rousseff foi ministra em parte do processo de contratação dessas obras e atuou nessas licitações para quebrar os acordos pré-estabelecidos para chegar a um valor menor de energia.

No caso do Rio Madeira, a ex-ministra agiu para quebrar o acordo de exclusividade que a Odebrecht havia fechado com um fornecedor essencial para oferecer a proposta na licitação. Além disso, Dilma permitiu que a Camargo Corrêa vencesse a licitação da hidrelétrica de Jirau após apresentar o menor valor, apesar do que a Odebrecht havia acertado com as estatais antes da licitação. Rousseff era ministra da Casa Civil quando houve a licitação e nem ela nem Lula mudaram quem chefiava o MME. No entanto, o presidente da Eletrobras, durante parte das negociações dos leilões do Rio Madeira, Valter Cardeal, era próximo da ex-presidente e técnico do setor e contribuiu para as intenções republicanas do ex-ministro.

Considerando as categorias de análise, Rousseff atuou no caso do Rio Madeira para: 1) combater o privilégio das grandes construtoras de “criar a obra”, já que a Odebrecht não levaria vantagem ao fazê-lo; 2) quebra de contrato de exclusividade com fornecedores de turbinas e com o grupo Eletrobras; 3) evitar esquemas de consórcio; 4) evitar recursos e ganhos judiciais para a empresa “dona do edital”; 5) evitar privilégios de informações antecipadas; 6) inativar a influência da circulação política dos empresários e das indicações do centrão.

Embora, nesse caso, ela ainda fosse ministra, endossa que se tratava de um projeto de Rousseff atuar contra os esquemas anticon-

⁵ Mais detalhes podem ser consultados na tese que deu origem a esse artigo (Costanzo, 2022).

correnciais. Algo malvisto pelos empresários, pois interferia em seus interesses e feria uma das principais características do setor, a saber: a manutenção da concorrência imperfeita. Além disso, tal personagem dificultaria as práticas com o “centrão”, pois os pagamentos acabam sendo em vão, ameaçando os acordos. Tudo isso já prejudicou o apoio da Odebrecht aos planos de Dilma (e de Lula) para as eleições de 2010. Emílio Odebrecht tentou afastar a ideia de Lula de lançar Dilma como sucessora e, sem sucesso, tentou conversar com ele para que Dilma não fosse escolhida. Alguns relatos mostram isso, como o de Emílio:

Eu tive a oportunidade várias vezes de falar com ele ‘você está perdendo o seu legado, você não está entendendo, você não conhece a sua ministra [Rousseff]’ Ela está Despreparada! Você está se iludindo, ela não é gerente! Ela é autocrática, ela é teimosa (Odebrecht *apud* Costanzo, 2022, p. 93).

As construtoras que perderam a licitação tentaram entrar na justiça, pagaram deputados e o ministro de Minas e Energia para tentar reverter a licitação, mas não conseguiram. Vários deputados do “centrão” tentaram reverter a situação. Esse caso mostra como foi possível, através da ação da ex-ministra, mudar os esquemas persistentes.

Já a usina de Belo Monte começou a sair do papel em 2006, quando o governo realizou uma reunião interministerial para discutir o projeto. A Eletrobras, então estatal de capital aberto responsável pela gestão de energia elétrica no país, realizou estudos de viabilidade socioambiental e os apresentou em 2009. No entanto, o relatório só foi aprovado um ano depois (Campos, 2016) e o leilão de concessão da operação só foi realizado em 2010. Em 2007, a Eletrobras havia feito parceria com Andrade Gutierrez, Odebrecht e Camargo Corrêa para fazer esses estudos de viabilidade. No entanto, tal associação foi feita sem licitação e com acordo para restringir a divulgação do estudo, o que levou a justiça a rescindir o contrato.

O envolvimento dessas empresas com Belo Monte existe desde a década de 1970,

quando começaram a formar contatos de cartel para dividir o trabalho entre as três empresas e evitar a concorrência. O governo federal, ciente desse envolvimento, determinou, em 2009, que as empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Odebrecht fossem desmembradas na disputa por Belo Monte, ameaçando estimular a participação de concorrentes estrangeiros. No entanto, apesar de terem se separado formalmente, as empresas permaneceram em contato e com a intenção de se subcontratar para manter o acordo de cartel. Embora o documento de investigação informe apenas que foi o governo federal, declarações dos empresários apontam Rousseff como responsável por “quebrar” o que era esperado para os estudos e o leilão da usina.

As empresas pretendiam, então, dar a aparência de normalidade e concorrer entre si na hora do leilão e depois se subcontratar. No entanto, as disputas com Rousseff sobre o custo da hidrelétrica se intensificaram, pois, a ministra queria reduzir o custo total da obra para cerca de R\$20 bilhões e as empreiteiras argumentavam que não seria possível construir com menos de R\$30 bilhões (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, valor considerado baixo diante dos custos que os laudos de viabilidade econômica acarretariam para a obra (Rego, 2012). Considerando o novo preço-teto, as construtoras Odebrecht e Camargo Corrêa decidiram não participar do leilão.

Até a véspera do leilão, apenas um consórcio havia se inscrito, então o governo teve que adiar o leilão por dois dias e reunir várias empresas menores para formar um consórcio concorrente junto com a Eletrobras. Os resultados do leilão estão na Tabela 1

A expectativa das três empreiteiras era de que o consórcio do qual participava a Andrade Gutierrez vencesse o leilão e pudesse dividir a obra em três partes iguais após a licitação, como haviam combinado desde o iní-

Tabela 1 – Leilão e vencedores de Belo Monte

Consórcio	Empresas	Proposta	Vencedor
Norte Energia	CHESF (estatal) (49.98%); Gaia (10.02%); Queiroz Galvão (10.02%); Malucelli (9.98%); Cetenco (5%); Galvão (3.75%); Mendes Jr. (3.75%); Serveng-Civilsan (3.75%); Contern (3.75%)	R\$77.97/MWh	X
Belo Monte Energia	Furnas (estatal) (24.5%); Eletrosul (state-owned) (24.5%); Andrade Gutierrez (12.75%); VALE (12.75); Neoenergia (12.75%); Cia Brasileira de Alumínio (12.75%)	R\$83/MWh	

Fonte: elaborada pela autora com base em Rego (2012).

cio. Com a vitória do consórcio Norte Energia, Emílio Odebrecht acusou Rousseff de fraudar a licitação com informações confidenciais fornecidas pela Eletrobras e Eletronorte ao consórcio Norte Energia, “que caracterizaram um claro direcionamento do resultado do leilão por parte do governo, liderado pelo então Ministra Dilma Rousseff”. Flávio Barra (Andrade Gutierrez) também denunciou a disputa.

Novamente, Rousseff atuou para: 1) lutar contra o privilégio das empresas de “criar a obra”, já que as empresas que se preparavam para isso há anos não venceram o leilão (Odebrecht, Andrade Gutierrez e Camargo Correa); 2) reduzir o custo da obra, apostando na concorrência entre empresas; 3) evitar licitação vazia; 4) evitar acordos de subcontratação com concorrentes estabelecidos por empresas há décadas. Segundo o jornalista entrevistado, o objetivo de Rousseff era reduzir o preço da obra e os lucros das empresas em Belo Monte.

Do ponto de vista das nomeações, o leilão de Belo Monte foi realizado no dia 20 de abril de 2010, momento em que Lobão (PMDB) havia deixado o ministério para garantir uma vaga no Senado para o filho, retornando logo depois. O ministro interino era Márcio Zimmermann, funcionário de carreira da Eletrobras Eletrosul, próximo de Rousseff. Segundo as investigações, Valter Cardal e Erenice Guerra, am-

bos funcionários da Eletrobras e próximos da ex-presidente Rousseff, agiram diretamente para evitar a licitação vazia.

A denúncia aponta ainda que, após a contratação do consórcio construtor, houve pedido de propina das três grandes empresas participantes no valor de 1% do total da obra. O autor da propina foi Edison Lobão

(PMDB). Na denúncia, constam alguns indícios de pagamentos vinculados a Belo Monte destinados a Lobão e alguns de seus familiares. Nos depoimentos, é possível perceber certa indignação e atraso ou recusa de pagamento por parte dos empresários, já que o leilão não transcorreu como esperado. Segundo os depoimentos e a denúncia, os pagamentos foram feitos posteriormente ao PMDB pelas três empresas.

Em ambos os casos, a ex-ministra queria estimular a concorrência para reduzir o preço e levar adiante seus projetos de investimento vinculados ao PAC. As implicações para as empreiteiras e o centrão também aparecem em ambos os casos, pois não conseguiram exercer sua influência em favor das empresas. As implicações para o apoio das empresas a Dilma ficam mais visíveis na relação da Odebrecht com os acontecimentos envolvendo as hidrelétricas do Rio Madeira – o que fica bastante explícito na oposição da Odebrecht à escolha de Dilma para ser a candidata presidencial em 2010. Os resultados estão resumidos no Quadro 1.

Quadro 1 – Resumo do caso MME

Caso	Esquemas frustrados	Circulação política/burocrática	Nomeações
Rio Madeira	Criar a obra; exclusividade com fornecedores; consórcio; recursos; informações antecipadas	Realizada pelas empreiteiras no Executivo e no Legislativo, sem sucesso	Inativadas por meio da atuação de funcionários de carreira
Belo Monte	Criar a obra; subcontratação; esvaziar licitação; cartel; preços	Realizada pelas empreiteiras no executivo, com relativo sucesso	Desviada por meio de ministérios do governo e atuação de funcionários de carreira

Fonte: elaborada pela autora.

Ministério dos Transportes

Por ser responsável por obras de infraestrutura e ter sob seu comando algumas autarquias e empresas públicas, o Ministério dos Transportes (MT) foi o ministério do executivo federal com maior orçamento para investir, um dos mais relevantes em termos orçamentários na esfera federal, o que o torna, na classificação de Batista e Lopez (2021), mais suscetível a ingerências políticas e menos técnicas. Valec (ferrovias), Infraero (aeroportos) e DNIT (rodovias) são as três empresas ou órgãos do ministério que não só regulam ou planejam, mas também executam políticas públicas e contratam obras.

Desde os governos Fernando Henrique Cardoso, o ministério foi comandado pelo centrão, primeiro pelo PMDB e depois pelo Partido Liberal (PL). Há uma declaração de José de Carvalho Filho, lobista da Odebrecht, que indica que, pelo menos desde o governo Cardoso, houve corrupção em obras do ministério. Durante os governos petistas, Valdemar da Costa Neto, conhecido como o cacique do PL, parece ter influenciado a escolha de Alfredo Nascimento. Devido a essa influência do PL (antigo PR) no ministério, Ricardo Pessoa, da empreiteira UTC Engenharia, declara que manteve pagamentos ao partido por meio de Costa Neto no anexo 10 de sua delação.

Em 2011, porém, Rousseff colocou Paulo Sérgio Passos no MT com a incumbência de substituir definitivamente Alfredo Nascimento, que vinha sendo afetado por denúncias de corrupção, principalmente as ocorridas no DNIT. Paulo Sérgio Passos, apesar de filiado ao PL, era funcionário técnico e de carreira do ministério. Ocupou o cargo de ministro nas partidas que Nascimento fez para disputar cargos no congresso nacional. Quando Rousseff devolveu o ministério diretamente ao partido em 2013, nomeando César Borges, ela disse que o novo ministro não teria o direito de mexer na estrutura já montada dentro do ministério.

Essa nova estrutura envolveu principalmente o DNIT, que é o órgão federal que mais

contrata obras e foi um dos principais executores do PAC. O DNIT também foi um dos focos da faxina ética de Rousseff, visto que enfrentava denúncias de corrupção cujo pivô era Luiz Pagot, diretor do DNIT desde 2007, por indicação de um deputado do Partido da República (PR) (atual Partido Liberal – PL) ao presidente Lula (PT) em troca de apoio do Congresso. As denúncias apontavam que houve pagamento de propina ao PR em troca de contratos de obras. Em 2011, Rousseff trocou a presidência e a diretoria do DNIT e colocou dois funcionários de carreira com a função de fazer uma limpeza ética e aumentar a concorrência nas licitações. Por causa dessa troca, o PR chegou a declarar que estava fora da base do governo na Câmara.

Paralelamente, foram feitas mudanças na Valec, empresa pública responsável pela construção, administração e fiscalização de ferrovias no país. O presidente da Valec, entre 2003 e 2011, foi José Francisco das Neves, do PR desde 2001. Neves foi condenado a dez anos de prisão por superfaturamento de contratos com a Camargo Corrêa durante sua presidência. Em outra denúncia, fraudes no canteiro também envolveram a Andrade Gutierrez e a Odebrecht. Em 2011, Rousseff trocou a presidência e três diretores da Valec. Os novos nomes tinham perfil técnico e carreira consolidada na área. Depoimentos de executivos da Odebrecht mencionaram a ligação entre os contratos da Valec e os parlamentares:

Segundo o Ministério Público, os colaboradores relatam a ocorrência de ajuste de mercado 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 volta de 4% sobre o contrato, sendo 3% destinados ao grupo político de Valdemar da Costa Neto (representado por José Francisco das Neves, então Presidente da VALEC) e 1% destinado ao grupo político de José Sarney (representado por Ulisses Assada, Diretor de Engenharia da VALEC) [...] (STF, Inquérito n. 4456 *apud* Costanzo, 2022, p. 110-111).

A Infraero é uma empresa pública de administração indireta responsável pela adminis-

tração de aeroportos. Desde antes dos governos Rousseff, a empresa parecia estar sob o comando de cargos técnicos, visto que, em 2010, o PMDB perdeu a presidência da empresa. Há depoimentos que indicam que o ex-presidente da empresa, no período de 2003 a 2006, Carlos Wilson, teria iniciado um acordo com as cinco grandes empreiteiras. Mas, em 2009, Carlos Wilson morreu e, por isso, não foi investigado após as declarações. Além disso, entre os documentos a que a OLJ teve acesso estava uma lista apreendida na casa do ex-deputado Eduardo Cunha (PMDB) que comparava os cargos que o partido ocupou no governo Lula com os que ocupou no governo Rousseff. O documento indica que o partido perdeu cargos na Infraero nessa transição, o que pode significar que, apesar do comando da estatal não ser diretamente político, pode ter havido mudança nos cargos inferiores do órgão.

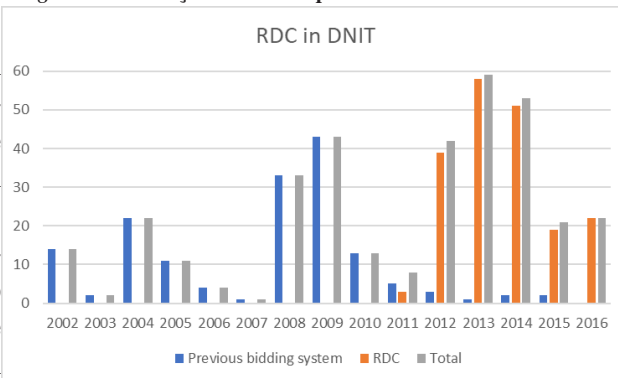
Assim, do comando do ministério, Dilma afastou Alfredo Nascimento, que tinha ligação com Valdemar da Costa Neto, chefe do PR, e era aliado do PT desde 2002, declarando-se independente a partir de então (Singer, 2018). Do comando do DNIT, Dilma afastou Luiz Antonio Pagot, candidato do PR, que também teve reação do partido no parlamento. Do comando da Valec, Dilma afastou José Francisco das Neves, também do PR e, também, ligado a Valdemar da Costa Neto. Na Infraero, há indícios de que o PMDB perdeu cargos na empresa pública durante o governo Rousseff.

Tais mudanças tiveram consequências para as empreiteiras e para a base parlamentar de Rousseff. Vale lembrar que o comando do DNIT foi uma das ofertas aos parlamentares para negociar o *impeachment* da presidente (Singer, 2018), o que reforça a importância do órgão e do ministério para a formação da base governista.

A partir das mudanças nas nomeações, os órgãos passaram a implementar o novo regime de licitações, o RDC. Tal regime foi proposto e aprovado pelo governo Rousseff com a intenção de tornar as licitações mais republi-

canas. O DNIT foi um dos órgãos pioneiros na utilização do RDC, o que mais utilizou a modalidade no governo e que, a partir de 2012, utilizou quase que exclusivamente o novo regime, como pode ser observado na Figura 5.

Figura 5 – Licitações de obras por modalidade no DNIT



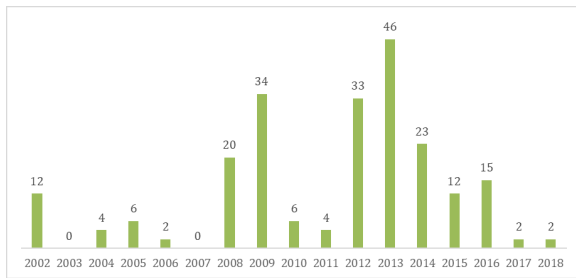
Fonte: elaborada pela autora.

O RDC no DNIT trouxe resultados na redução de prazos de licitações, desconto de valor obtido, aumento de concorrentes, redução de aditivos de prazo e valor (Branco Jr., 2013; Breyer, 2013; Rosinha, 2013; Alves; Andrade; Santarem, 2020). Com relação aos aditivos, é interessante ver os dados levantados pela CGU para as licitações realizadas na RDC no DNIT comparadas às realizadas pelo Regime nº 8.666/1993 (utilizado anteriormente). O RDC foi o que menos teve aditivos tanto de prazo quanto de valor, a nº 8.666 foi a que mais teve.

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 IPCA. Diante disso, analisamos essas licitações separadamente. Como a participação das empreiteiras também depende de licitações para grandes obras, verificamos que, a partir de 2011, o governo contratou ainda mais obras de grande porte do que antes, como pode ser observado na figura a seguir.

Por fim, vimos a participação e vitória de grandes construtoras em licitações no DNIT no período até 2014, pois a partir do final des-

Figura 6 – Licitação de grandes obras no DNIT por ano



Fonte: elaborada pela autora.

se ano os efeitos da OLJ poderão impactar a participação de grandes empresas em licitações públicas. Os resultados estão na Tabela 2.

Tabela 2 – Editais de grandes obras do DNIT com participação de grandes construtoras

Modalidade	Total de licitações	Participação das grandes empreiteiras	% participação por licitação	Vitórias de grandes empreiteiras	% vitórias por participação
8.666 (anterior)	86	38	44%	10	26%
RDC	104	8	8%	2	25%
Total	190	46	24%	12	26%

Fonte: Elaborada pela autora.

Como pode ser observado na Tabela 2, as grandes empreiteiras participam bem menos das licitações na RDC. Nessa pequena participação, conseguem uma margem razoável de vitórias, embora o número seja muito pequeno para analisar. Porém, vale levar em conta que as grandes empreiteiras, por sua estreita relação com o Estado e por estarem organizadas em cartéis e conluíus, escolhem bem as licitações que vão participar, e sua taxa de participação (8% no RDC) é um bom número

para entender o quanto essas licitações eram atraentes para eles ou não. Assim, tendo em vista que o número de grandes obras aumentou no período e a participação das grandes construtoras diminuiu, é possível dizer que houve impacto do RDC e das mudanças no DNIT em relação à concorrência no que diz respeito especificamente às grandes empreiteiras.

A Valec também passou a adotar o RDC como forma de licitação de suas obras. No entanto, a agência não licitou muitas obras importantes após 2010, o que dificulta uma análise quantitativa da participação das grandes construtoras nas licitações da agência. Entre os anos de 2007 e 2010, tiveram uma taxa de participação de 74% e uma vitória por taxa de participação de 53%. A única obra em RDC com a participação de uma grande empresa foi em 2013, que resultou em derrota. A Infraero também foi um dos órgãos 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 em tempo de contratação, prazo de entrega da obra, redução do valor contratado em relação ao valor orçado e fim de aditivos.

Assim, as mudanças nas nomeações do MT, juntamente com a aplicação do RDC nas empresas públicas, foram uma das ações de Rousseff no sentido de aumentar a competição entre as grandes empreiteiras e reduzir os esquemas, com consequências para o seu apoio entre os parlamentares. Os resultados estão resumidos no Quadro 2.

Quadro 2 – Resumo MT

Caso	Esquemas frustrados	Circulação política/burocrática	Nomeações
DNIT	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
Valec	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
Infraero	Preços; aditivos	Realizada pelas entidades e grandes empreiteiras no momento de discussão do RDC no congresso. Insuficiente para impedir a aplicação do RDC no PAC.	Não houve mudança relevante no governo Dilma Rousseff

Fonte: Elaborada pela autora.

Petrobras

A Petrobras tinha maior capacidade de investimento que todo o Estado no período dos governos petistas e era a principal burocracia executora do PAC, além de servir como indutora de diversas cadeias industriais brasileiras (Leão; Nozaki, 2019). Até por isso, a empresa foi fundamental para a formação da coalizão de Lula no congresso, uma vez que as principais diretorias responsáveis pela contratação de obras para a construção de refinarias, principal investimento da petroleira no período, foram entregues aos indicados do PP, PMDB e do próprio PT. Isso aconteceu na Diretoria de Abastecimento e na Diretoria de Serviços. A Diretoria de Abastecimento teve uma posição “puramente” técnica até 2004, quando o PP, juntamente com PMDB, PL e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (todos do centrão), trancaram a pauta na Câmara e pressionaram o governo a entregar posições mais lucrativas. No caso do PP, Paulo Roberto Costa, seu apadrinhado, ocupava cargo na TGB desde o governo FHC, porém, devido a uma queda no orçamento da TGB, “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, P. termo de declarações, setembro de 2016 *apud* Costanzo, 2022, p. 153).

Depois de muito tempo de negociações, Lula teria insistido com Dutra – na época presidente da Petrobras – e conseguido a nomeação de Paulo Roberto Costa, o que ocorreu em 14 de maio de 2004. “Ocupando o cargo de diretor por nomeação política, o grupo político sempre exigirá algo em troca” (Costa, TC n. 1 *apud* Costanzo, 2022, p. 154). E o compromisso de Costa passou a ser com o PP, um dos partidos do centrão. Na Diretoria de Serviços, Renato Duque foi nomeado logo após a mudança de governo, em 2003, pelo então presidente da Petrobras. Os depoimentos de Duque sugerem que sua nomeação como diretor foi técnica e política. A parte técnica diz respeito às longas entrevistas

técnicas que fez na época, discutindo seu currículo. A parte política, chamada pelo ex-diretor de “viés político”, chegou ao seu conhecimento posteriormente, quando já indicado fora abordado pelos tesoureiros do PT – Delúbio Soares, Paulo Ferreira e João Vaccari Neto – para dar continuidade a uma prática, segundo ele, institucionalizada na Petrobras: pedir doações de campanha no valor de 1% dos contratos após as empresas vencerem licitações.

Pedro Barusco, que já havia trabalhado com Duque e era funcionário de carreira da Petrobras desde 1979, organizou os esquemas com as contratadas na Diretoria de Serviços. Assim que Duque foi nomeado, convidou Barusco para ser seu gerente executivo de Engenharia. Paulo Roberto Costa, Renato Duque e Pedro Barusco eram funcionários de carreira da Petrobras, reconhecidos especialistas em suas funções, mas eram indicações políticas. Costa estava ali para essa função, diferente de Duque e Barusco, que aproveitaram a oportunidade para arrecadar fundos para o partido e para enriquecimento próprio.

A principal prática promovida entre as grandes construtoras e essas diretorias era o cartel que ficou conhecido como “clube das empreiteiras”. Nesse clube, grandes construtoras se reuniam para decidir quem ganharia quais lotes de quais obras petroquímicas e quem faria propostas de cobertura, de modo que todas as empresas ganhassem fatias de mercado semelhantes em função de seu porte. Para que os negócios dessem certo, as empresas entravam em contato com os diretores e, após a assinatura do contrato, pagavam cerca de 1% do valor do contrato em propinas ou doações de campanha (caixa 1 ou 2) para os partidos PT, PP e PMDB, dependendo da diretoria. Quando os aditivos eram negociados, o pagamento também era em torno de 1% aos diretores. Esses pagamentos foram feitos através de operadores financeiros e quase todas as práticas anticoncorrenciais alternativas foram utilizadas nesse clube.

As empresas participantes do clube foram: Camargo Correa, Andrade Gutierrez, Ode-

brecht, Mendes Junior, MPE, Promon, Setal, Techint e UTC. As 13 obras que negociaram no âmbito do clube foram lotes das refinarias Henrique Lage (Revap), Presidente Getúlio Vargas (Repar), Paulínia (Replan), Abreu e Lima (Rnest) e Complexo Petroquímica do RJ (Comperj) entre 2006 e 2011. As obras totalizaram R\$ 29.786.368.612,78 bilhões (valores vigentes na licitação). A partir de 2012, porém, as empreiteiras argumentam que fizeram os acordos de quem venceria cada licitação, mas eles não funcionavam quando chegaram à Petrobras. As investigações da OLJ (Poder Judiciário 2015) e do Cade (2015) concluíram que o clube parou de funcionar a partir de meados de 2012, por falta de efetividade dentro da Petrobras.

O que aconteceu a partir daquele ano foram as mudanças na presidência e na gestão da empresa, promovidas por Rousseff. A ex-presidenta indicou Foster para comandar a petrolífera, funcionária de carreira reconhecida pelos depoentes por ter um perfil bastante técnico e republicano. Foster, junto com Rousseff, tirou os diretores envolvidos nos esquemas ainda em 2012 e o clube parou de funcionar. Ainda em 2011, porém, a ex-presidenta Rousseff havia pedido a saída de Duque e Barusco saiu naquele mesmo ano. Houve forte reação dos partidos no congresso, não só pela saída desses diretores, mas também pelo diretor internacional, Jorge Zelada, indicado pelo PMDB da Câmara (Cunha) para o cargo em 2007, durante a aprovação de uma importante lei para o governo no congresso, quando o PMDB condicionou o voto favorável do governo à indicação de Zelada.

Além do clube das empreiteiras, as mudanças na Petrobras afetaram um importante contrato com a Odebrecht. Em 2009, o gerente de Saúde, Meio Ambiente e Segurança (SMS) da Petrobras, Teófanos de Almeida, referiu ao seu diretor internacional, Zelada, a necessidade de realizar a certificação de saúde, meio ambiente e segurança do trabalho nas unidades internacionais da Petrobras. O diretor Zelada orientou a criação de uma Comissão Especial de Contratação, que seria responsável pela ela-

boração do projeto, execução e apoio técnico. A comissão era composta por seis funcionários mais o coordenador Aluísio Teles. No entanto, todos os funcionários relataram que houve apenas uma reunião, na qual não foi elaborado nenhum documento. Apesar disso, Aluísio Teles encaminhou, em seguida, o pedido de análise ao jurídico da Petrobras sobre o contrato pretendido, com memorial, minuta, ou seja, com todos os documentos que não foram discutidos na comissão. Em maio, o departamento jurídico aprovou e seguiu a montagem da comissão de licitação (Petrobras, 2013).

Para a licitação, foram convidadas oito empresas: Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS, KBR, Mitsui & Co, Marubeni e Bechtel. Apenas três apresentaram propostas: Odebrecht, Camargo Correa e Andrade Gutierrez. A melhor proposta foi da Odebrecht, com 8,32% acima do valor estimado pela Petrobras. Por isso, a comissão de licitação negociou com a empresa e chegou a um deságio de 2,8%, ainda 5,28% acima da estimativa da empresa. O valor final à época era de US\$ 825.660.293,79 e o valor estimado pela Petrobras era de US\$ 784.217.180,13. O diretor Zelada foi o responsável pela assinatura do contrato com a Odebrecht e, segundo todos os empregados envolvidos, “a implantação da Carteira de SMS, que resultou na contratação da Odebrecht foi um projeto que o então diretor Zelada assumiu para si, recomendando a centralização das ações de execução” (PETROBRAS, 2013, p. 10). Além disso, o diretor criou uma equipe informal ligada diretamente 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 matéria intitulada “A sombra do PMDB na Petrobras” em que denunciava o caso (SMS) de contratação feita pela diretoria internacional da Petrobras em troca de doação de campanha para o PMDB. No dia seguinte à publicação, em 13 de agosto de 2013, Foster constituiu uma Comissão Interna de Apuração (CIA) para investigar essas denúncias. A CIA chegou

a constatar várias coincidências entre o que a revista denunciou e o que mostraram as provas documentais e testemunhais durante a contratação do SMS, razão pela qual recomendou o envio do relatório ao Ministério Público (MP) em 25 de outubro de 2013, quando a obra foi concluída. Posteriormente, em junho de 2018, o MP ofereceu a denúncia do caso no âmbito da OLJ (Brasil, 2019). A sentença saiu em fevereiro de 2019. Com base na CIA, nos depoimentos, na denúncia do MP e na decisão da Justiça Federal, narramos 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 a obra, já que estava presente em vários países, teria condições de cumprir o contrato e o pressuposto era pagamento de propina. Após conversas iniciais, a Odebrecht passou a receber informações privilegiadas, cerca de cinco meses antes do início da licitação, sobre o projeto, a fim de alcançar uma posição vantajosa na licitação em relação aos demais concorrentes.

Ademais, era importante combinar com as demais empreiteiras para não entrarem de verdade na licitação e para oferecerem uma proposta de cobertura, por isso, a Odebrecht procurou a Camargo Correa, a OAS e a Andrade Gutierrez. A licitação foi realizada em prazo bem curto, com prazo inicial de 20 dias para apresentação de propostas e com prorrogação de apenas 15 dias. Isso resultou na seguinte vantagem, segundo a denúncia: “Enquanto as demais empresas convidadas tiveram 35 dias para elaborar suas propostas, a Organização Odebrecht conseguiu desenvolver a sua própria em quase 7 meses de trabalho” (Brasil, 2018, p. 23). A comissão de licitação concluiu os trabalhos em 23 de agosto de 2010, mas o contrato só foi assinado em 26 de outubro de 2010. No período entre a licitação e a assinatura do contrato, empregados da Odebrecht afirmam que houve negociação do percentual da propina em relação ao contrato envolvendo valores para o PMDB.

Quanto às negociações entre os agentes da Petrobras e da Odebrecht, todos confessaram os

crimes. A investigação encontrou indícios suficientes relacionados a reuniões, troca de mensagens e pagamentos em contas no exterior realizados pela Odebrecht em favor de Aluísio Teles, Ulisses Sobral e Rodrigo Pinaud. A sentença menciona que as provas permitem concluir que a Odebrecht “também pagou vantagem indevida a agentes políticos ligados ao PMDB. O agente ligado ao lobista Augusto Henriques, Angelo Tadeu Lauria, atuou como intermediário para tais pagamentos” (Brasil, 2019, p. 64).

O que Foster fez nesse caso, criar uma comissão interna e encaminhá-la ao MP, além de ser algo inédito nessa relação das grandes empreiteiras com a Petrobras, foi muito malvisto por Marcelo Odebrecht (presidente da Odebrecht), que tentou ativar seus contatos no PT sem sucesso:

[...] eu disse Graça, não é apropriado o que você fez e foi aí que começou o meu problema com a Graça, e eu tenho uma troca de emails muito pesada com ela, muito pesada, entre ela e eu, eu até peguei esses e-mails e mandei para a presidente Dilma Rousseff [...] acabou não sendo resolvido. O contrato foi renegociado, redução de escopo, acabamos tendo prejuízo (Odebrecht, TC n. 41 *apud* Costanzo, 2022, p. 189-190).

A Petrobras, sob o comando de Foster, acabou reduzindo o escopo do contrato e fechando praticamente pela metade do preço. A entrega da investigação ao MP ocorreu antes do início da OLJ e marcou o início do atrito de Marcelo Odebrecht com Foster, que acabou trazendo consequências para o apoio do empresário ao PT nas eleições de 2014. Como o próprio Marcelo diz, a Odebrecht nem quis fazer doação para a campanha presidencial do PT nessas eleições, pois eles só tinham problemas com Foster e Petrobras. A afirmação é forte, porque todos os anos a empresa doava igualmente ao PT e ao PSDB, além de outras empresas do setor. A doação ficou por conta da Braskem, outra empresa do grupo.

Além disso, o empresário conta como o governo Dilma estava tendo dificuldades com ele e outros empresários (de todos os setores)

e como eles se uniram, sob a organização de seu pai, para pensar em outra candidata para a continuidade de Lula em 2014 que não fosse Rousseff (Odebrecht *apud* Costanzo, 2022). Esses depoimentos reforçam o incômodo que Rousseff vinha tendo com o setor e com o empresariado em geral. É importante lembrar a posição de liderança que a Odebrecht teve junto a outros empresários para reforçar a relevância de uma oposição desse tipo, que organiza o empresariado contra uma candidatura e que chegou a cogitar não fazer doação de campanha ao PT em um momento em que as grandes construtoras eram as maiores doadoras tanto do PT quanto do PSDB, os principais partidos que disputavam a presidência. As mudanças na Petrobras, além de relevantes para as construtoras e para o centrão, aconteceram nesse contexto de definição de uma candidatura e de uma eleição (a de 2014) que não mais sustentariam Dilma no poder, visto o que aconteceu depois (*impeachment*). Os resultados para esses casos estão resumidos no Quadro 3.

Quadro 3 – Resumo Petrobras

Caso	Esquemas frustrados	Circulação política/burocrática	Nomeações
Clube das empreiteiras	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
SMS	Preços; informações antecipadas; cobertura; edital direcionado	Realizada pela Odebrecht para evitar investigação no MP e por Foster, sem sucesso	Retirada de cargos de diretoria e presidência ligados ao centrão e ao PT

Fonte: Elaborada pela autora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os três casos aqui estudados mostram que Rousseff promoveu mudanças no sentido de tornar o Estado brasileiro mais republicano na política de infraestrutura, central para sua estratégia de desenvolvimento. Com isso, não

se quer argumentar sobre o caráter pessoal republicano da ex-presidenta, mas sobre os efeitos práticos de seu projeto, que têm a ver com restrições orçamentárias e com a necessidade de aprofundar as políticas neodesenvolvimentistas no país, visto que o contexto era de esgotamento do modelo lulista de crescimento que vigorou até o fim do governo Lula (Costanzo, 2022; Singer, 2018).

Seja como for, essas mudanças afetaram seu apoio político entre um dos principais grupos econômicos do país e entre os principais partidos de apoio no parlamento, reunidos no chamado centrão, o que contribuiu para o fim incremental de sua coalizão. Como argumentado anteriormente, o *impeachment* é um evento de múltiplas determinações, certamente as movimentações na política, na economia e na sociedade contribuíram para seu desfecho. No entanto, este é também um campo de estudos da Ciência Política e a pesquisa moderna requer que façamos recortes em nossos objetos de estudo. A faxina ética aparece na literatura como fundamental para explicar o *impeachment* de Rousseff, mas

sem o aprofundamento necessário. Por isso, esse foi nosso objeto de estudo.

Dada tal escolha, ressaltamos a utilização do enfoque da APE, que permitiu que olhássemos para coalizões amplas de longa duração entre atores da elite econômica e parlamentar, que, por interesses cruzados,

colaboraram para o fim da coalizão Rousseff. Ao mesmo tempo, os casos aqui estudados auxiliam a ampliar os objetos da APE, tanto em relação ao *impeachment* em si quanto em relação à sua utilização em estudos no Sul Global.

Recebido para publicação em 10 de janeiro de 2024
Aceito em 5 de julho de 2024

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, M. A. Odebrecht e a formação do Estado Angolano (1984-2015). *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 25-41, jan./abr. 2020.
- ALMEIDA, A. *Trajatórias interrompidas: bloco no poder, ascensão das empreiteiras e o novo mercado de aeroportos no Brasil*. 2020. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.
- ALVES, K. da R.; ANDRADE, T. de; SANTAREM, L. M. S. Análise da modalidade regime diferenciado de contratações nas licitações do DNIT. *Revista do Serviço Público*, Brasília, D. F., v. 71, n. 1, p. 38-68, jan./mar. 2020.
- AMORIM, L. S. Resenha de “The American Political Economy: Politics, Markets, and Power”. *Revista de Estudos Internacionais*, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 212-215, jan./jun. 2023.
- ARAGÃO, F. *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, 2015.
- ARANTES, P. F. *O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas*. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- AVRITZER, L. Operação Lava Jato, judiciário e degradação institucional. In: KERCHER, F.; FERES, J. (coord.). *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018. p. 37- 52.
- BATISTA, M.; LOPES, F. Ministerial Typology and Political Appointments: where and how do presidents politicize the bureaucracy? *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 15, n. 1, e0004, 2021.
- BENEVIDES, M. *Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política - 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State. *Governance: an international journal of policy, administration, and institutions*, [s. l.], v. 30, n. 1, p. 105-124, Jan. 2017.
- BRANCO JUNIOR, A. S. *Comparativo entre o regime diferenciado de contratações RDC e a lei no 8.666/1993: estudo de caso: contratações de obras de engenharia pelo DNIT e INFRAERO*. 2013. Monografia (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, D. F., 2013.
- BREYER, E. *Eficiência no processo licitatório de obras rodoviárias licitadas através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC*. 2013. Monografia (Especialização em Gerenciamento de Obras) – Universidade Técnica do Paraná, Curitiba, 2013.
- BOITO JR., A. *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Ed. Unicamp, 2018.
- BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná. *Ação Penal nº 5023942-46.2018.4.04.7000/PR*. 13ª Vara Federal de Curitiba. 2019.
- BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Paraná. *Ação Penal nº 508337605.2014.4.04.7000/PR*. 13ª Vara Federal de Curitiba. Relator: Juiz Federal Sérgio Fernando Moro, 5 de agosto de 2015a.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). *Nota Técnica nº 38/2015/ASSTECSCG/SGA/SC/CADE*. [Brasília, D. F.]: Ministério da Justiça, 2015b. SEI n. 0148031.
- BRASIL. Ministério Público Federal. 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, 5012457-49.2018.4.04.7000, 5012455-79.2018.4.04.7000, 5012452- 27.2018.4.04.7000, 5071379-25.2014.4.04.7000 (IPL Odebrecht), 5049557-14.2013.404.7000 (IPL Originário) e autos conexos. [Brasília, D. F.]: Ministério Público Federal, 2018.
- CAMARGOS, R. C. M. *Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial*. 1993. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.
- CAMMETT, M. *Compassionate Communalism: welfare and sectarianism in Lebanon*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
- CAMPOS, P. *Estranhas Catedrais: empreiteiras e a ditadura civil-militar*. Niterói: EdUFF, 2017.
- CAMPOS, C. *Conflitos trabalhistas nas obras do PAC: o caso das Usinas Hidrelétricas de Jirau, Santo Antônio e Belo Monte*. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.
- CARDOSO, F. H. *A construção da democracia: estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano, 1993.
- CAREGNATO, R.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *Texto & Contexto – Enfermagem*, Florianópolis, v. 15, n. 4, p. 679-684, out./dez. 2006.
- CARVALHO, L. *Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico*. São Paulo: Todavia, 2018.
- COSTANZO, D. *Estado, centrão e empreiteiras: o ensaio republicano de Dilma Rousseff antes da Operação Lava Jato (2011-2014)*. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.
- CUNLIFFE, A. Crafting Qualitative Research: Morgan and Smircich 30 years on. *Organizational Research Methods*, [New York], v. 14, n. 4, p. 647-673, Oct. 2011.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FORJAZ, M. A emergência da Ciência Política no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 101-120, 1997.
- FREITAS, A.; PERES, G. Das manifestações de 2013 às eleições de 2018 no Brasil: buscando uma abordagem institucional. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 137-155, jan./abr. 2019.
- GEDDES, B. Building ‘State’ autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, [New York], v. 22, n. 2, p. 217-235, Jan. 1990.
- HACKER, J. S. *et al.* The American political economy: markets, power, and the meta politics of US economic governance. *Annual Review of Political Science*, [Palo Alto], v. 25, p. 197-217, 2022.
- HACKER, J. S. *et al.* (ed.). *The American political economy: politics, markets and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
- HATEM, D. *The vital centre, the middle of nowhere or something in-between: a study of political centrism in Western democracies*. 2021. Tese (Doutorado em Philosophy in Politics) – University of Oxford, Oxford, 2021.
- HIPPOLITO, L. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.
- KALECKI, M. Political aspects of full employment. *The Political Quarterly*, [Oxfordshire], v. 14, n. 4, p. 322-330, Oct. 1943.
- KEINERT, F. C.; SILVA, D. P. A gênese da ciência política brasileira. *Tempo Social*, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 79-98, 2010.
- KELLY, N. J.; MORGAN, J. Hurdles to Shared Prosperity: Congress, Parties, and the National Policy Process in

- an Era of Inequality. In: HACKER, J. S. et al. (ed.). *The American political economy: politics, markets and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. p. 51-75.
- LAFER, C. *JK e o programa de metas (1956-1961)*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.
- LAPERRIÈRE, A. Os critérios de cientificidade dos métodos qualitativos. In: POUPART, J. et al. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 410-432.
- LEÃO, R.; NOZAKI, W. A Petrobras no mar. In: SILVA, M.; SCHMIDT, F.; KLIASS, P. (org.). *Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho*. Brasília, D. F.: Ipea, 2019. p. 297-363.
- LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. *Como as democracias morrem*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- LI, W. Regulatory Capture's Third Face of Power. *Socio-Economic Review*, [Oxford], v. 21, n. 2, p. 1217-1245, Apr. 2023.
- LIMONGI, F. Impedindo Dilma. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. especial, p. 5-13, jun. 2017.
- LIMONGI, F. O passaporte de Cunha e o Impeachment. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 103, nov. 2015.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, nov. 2017.
- LOPES, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, [Rio de Janeiro], v. 4, n. 1, p. 33-42, maio 2015.
- MAIA, L. M. *Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião*. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, D. F., 2016.
- MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.
- MARQUES, E. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.
- MARTINS, G. K.; RUGITSKY, F. The long expansion and the profit squeeze. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 47., 2019, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: ANPEC, 2019.
- MOURA, P. *A internacionalização da Construtora Norberto Odebrecht: desenvolvimento e integração latino-americana*. 2020. Dissertação (Mestrado em Cultura e Identidades Brasileiras) – Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- NOBRE, M. *Limites da democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro*. São Paulo: Todavía, 2022.
- OLIVEIRA, H.; PESSOA NETO, J.; TORRES, R. Regime Diferenciado de Contratações – RDC: a experiência da Infraero. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília, D. F. *Anais [...]*. Brasília, D. F.: CONSAD, 2013.
- PARANHOS, R. et al. Uma introdução aos métodos mistos. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 18, n. 42, p. 384-411, maio/ago. 2016.
- PETROBRAS. *DIP Presidência 121/2013*. Rio de Janeiro: PETROBRAS, 2013.
- REQUENA, C. *Política pública e poder: interesses associados entre políticos e empresas na governança da expansão do metrô de São Paulo*. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- REGO, E. *Proposta de aperfeiçoamento da metodologia dos leilões de comercialização de energia elétrica no ambiente regulado: aspectos conceituais, metodológicos e suas aplicações*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ROSINHA, R. *Contratações Públicas: o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) como uma alternativa à Lei Geral de Licitações e Contratos*. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, D. F., 2013.
- RUGITSKY, F. Do ensaio desenvolvimentista à austeridade: uma leitura kaleckiana. In: BELLUZZO, L. G. de M.; BASTOS, P. P. Z. (org.). *Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff*. São Paulo: Carta Maior, 2015. p. 131-137.
- SANTOS, F.; SZWAKO, J. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 40, p. 114-121, dez. 2016. Número especial.
- SCULLY, T. R. *Reappraising the role of the center: the case of the Chilean Party System.*, [S. l.]: Kellogg Institute for International Studies, Sept. 1990. Working paper n. 143.
- SEAWRIGHT, J. *Multi-Method Social Science*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, [s. l.], v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.
- SERRANO, F.; SUMMA, R. Conflito distributivo e o fim da “breve era de ouro” da economia brasileira”. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 175-189, maio/ago. 2018.
- SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 102, p. 39-67, jul. 2015.
- SINGER, A. *O lulismo em crise*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- STRECK, W. *Tempo Comprado*. São Paulo: Boitempo, 2018.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA:

Daniela Costanzo – Conceitualização; Curadoria de dados; Investigação; Metodologia; Escrita – esboço original; Escrita – revisão e edição.

Daniela Costanzo – Pós-doutoranda no projeto temático da Fapesp “Crises da democracia: teoria crítica e diagnóstico do tempo presente” do Núcleo de Direito e Democracia (NDD) do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Doutora (2022) e mestra (2017) em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela USP (2013). Pesquisadora do Cebrap desde 2015. Editora da área de Instituições Políticas, Políticas Públicas e Política Comparada da revista *Leviathan* (USP). Pesquisadora do grupo de pesquisa Pensamento e Política no Brasil (Cenedic/USP/CNPq). Participa da rede de pesquisa Network for a New Political Economy (N2PE) da UC Berkeley. Atua como professora em cursos de métodos e técnicas de pesquisa no Cebrap. É membra da coletiva Marxismo Feminista. Foi pesquisadora do Cepesp-FGV. Publicou o capítulo “Technocratic Decisions and Financial Arrangements in Subway Services” em livro publicado pela Willey/IJURR em 2021.

**BIG CENTER AND BIG CONSTRUCTION
COMPANIES IN DILMA ROUSSEFF'S
IMPEACHMENT**

Daniela Costanzo

This article investigates the role of interests in the impeachment of former president Rousseff, seeking to answer the following question: which interests may have contributed to the formation and strengthening of a coalition against the president's continuation in office? For this, a selection of actors and interests was made. We worked with an important part of the president's support coalition, the "big center", and with a relevant part of the Brazilian business community in the period, the big construction companies. Using the American Political Economy (APE) approach, we seek to analyze how interests can influence the most visible results of institutional politics. To do this, we analyzed three deviant cases involving contractors and the big center during the ministry of Rousseff government: Ministry of Transport, Ministry of Mines and Energy and Petrobras. The data used are testimonies and investigations within the scope of Operation Car Wash, also including documents from the Administrative Council for Economic Defense (Cade), as well as interviews with businesspeople, former ministers and journalists. The results indicate that Rousseff made important changes in appointments, anti-competitive practices and the political circulation of contractors and politicians in the big center that may have contributed to her loss of support in congress and society.

KEYWORDS: Impeachment. Dilma Rousseff. Big center. Political economy. Construction companies.

**GRAND CENTRE ET ENTREPRISES DE
CONSTRUCTION DANS LA DESTITUTION DE
DILMA ROUSSEFF**

Daniela Costanzo

Cet article étudie le rôle des intérêts dans la destitution de l'ancienne présidente Rousseff, en cherchant à répondre à la question suivante: quels intérêts ont pu contribuer à la formation et au renforcement d'une coalition contre le maintien du président au pouvoir ? Pour cela, une sélection d'acteurs et d'intérêts a été réalisée. Nous avons travaillé avec une partie importante de la coalition de soutien au président, le "grand centre", et avec une partie importante du monde des affaires brésilien de l'époque, les grandes entreprises de construction. En utilisant l'approche de l'économie politique américaine, nous cherchons à analyser comment les intérêts peuvent influencer les résultats les plus visibles de la politique institutionnelle. Pour ce faire, nous avons analysé trois cas déviants impliquant des entrepreneurs et le grand centre sous le ministère ou le gouvernement Rousseff : le ministère des Transports, le ministère des Mines et de l'Énergie et Petrobras. Les données utilisées sont des témoignages et des enquêtes menées dans le cadre de l'Opération Car Wash, comprenant également des documents du Conseil administratif de défense économique (Cade), ainsi que des entretiens avec des hommes d'affaires, d'anciens ministres et des journalistes. Les résultats indiquent que Rousseff a apporté des changements importants dans les nominations, les pratiques anticoncurrentielles et la circulation politique des entrepreneurs et des politiciens dans le grand centre, qui ont pu contribuer à sa perte de soutien au Congrès et dans la société.

MOTS-CLÉS: Impeachment. Dilma Rousseff, Grand centre. Économie politique. Entreprises de construction.

