



VOL.7 | N. 14 | JUL/DEZ DE 2021 | ISSN 2359-4489

DIPLOMACIA PATRIMONIAL:  
O PATRIMÔNIO CULTURAL  
COMO MEDIADOR DAS  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## A formação da Associação Brasileira de Empreiteiros de Obras Públicas: um caso de organização patronal no setor da construção civil (1953–1960)

*The formation of Associação Brasileira de Empreiteiros de Obras Pública: a case of employers' organization in the construction sector (1953–1960)*

Pedro Sousa da Silva<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo pretende abordar a formação e as principais iniciativas de uma associação de empreiteiros de obras públicas entre 1954 e 1960. Examinaremos as empresas presentes na fundação dessa organização patronal dos construtores e sua relação com as diversas administrações municipais e com o Governo Federal. Entendendo-se o Estado como uma relação de forças, pretende-se analisar como interesses privados dessa associação da construção civil se relacionavam às obras de infraestrutura realizadas por diferentes governos no Rio de Janeiro.

**Palavras-chave:** Empreiteiras, indústria da construção, Rio de Janeiro.

**Abstract:** This article intends to broach the formation and main initiatives of an association of public works construction companies between 1954 and 1960. We will examine the companies present in the foundation of this employers' organization of constructors and their relationship with the various municipal administrations and with the Federal Government. As the State is comprehended as a relation of forces, it is intended to observe how private interests of this civil construction association were related to the infrastructure works carried out by different governments in Rio de Janeiro.

**Keywords:** Contractors, construction industry, Rio de Janeiro.

\*\*\*

### Introdução

Durante a década de 1950 ocorreram transformações significativas no mercado de obras da cidade do Rio de Janeiro. O acelerado crescimento populacional — que levaria a cidade a ganhar um milhão de novos habitantes durante a década — agravou os problemas de circulação viária e aumentou a demanda por grandes obras de saneamento básico.<sup>2</sup> Iniciativas para aprovar

---

<sup>1</sup> Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (PPGH-UFF). Contato: pedrosousadasilva13@gmail.com. A presente pesquisa foi realizada com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

<sup>2</sup> IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil**, 1990, p. 46, ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4ª edição. 4ª reimpressão. Rio de Janeiro: IPP, 2013.

investimentos em extensos projetos de infraestrutura estiveram presentes nos debates da Câmara Municipal durante todos os anos da primeira metade dos anos 1950.<sup>3</sup> A chegada ao poder do governo de Juscelino Kubitschek (1956–1960) trouxe as grandes obras do Plano de Metas e a construção da nova capital federal, medidas que diversos autores apontam como responsáveis pela formação de um mercado nacional para o ramo de empreiteiros de obras públicas. Entre as principais empreiteiras do período se destacavam as empresas paulistas, mineiras e da cidade do Rio de Janeiro.<sup>4</sup>

Diante desse cenário, as construtoras não deixaram de constituir entidades na sociedade civil que congregavam seus interesses e dialogavam com agentes e órgãos da administração pública. Para tal finalidade surgiram, durante os anos cinquenta, as primeiras entidades nacionais do setor, como a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), que reunia empresários do ramo da construção civil e pesada, e o Sindicato Nacional da Construção Pesada (Sinicon), órgão exclusivo dos empreiteiros de obras públicas.

As construtoras cariocas foram muito ativas nesse processo de organização setorial, fosse participando de entidades tradicionais da cidade que representavam os interesses do setor — como o Clube de Engenharia e o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Rio de Janeiro — ou tendo papel de destaque na formação de suas entidades nacionais próprias, como a CBIC e o Sinicon. Nas próximas páginas, acompanharemos o processo de formação e os primeiros anos de atividade da primeira associação patronal exclusiva dos empreiteiros de obras públicas do Rio de Janeiro.

### Os primeiros anos de atuação

Fundada em 1953, a Associação Brasileira dos Empreiteiros de Obras Públicas — ABEOP — foi a primeira entidade de caráter nacional a congregar empreiteiros. Apesar das suas pretensões, a entidade, sediada no Rio de Janeiro, desenvolveu uma atuação notadamente local, sendo suplantada pelo influente Sinicon, fundado em 1959 também na então capital

---

<sup>3</sup> REIS, José de Oliveira. **O Rio de Janeiro e seus prefeitos: evolução urbanística da cidade.** Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1977. ALMEIDA, Monica Piccolo. **O Rio de Janeiro como hospedaria do poder central: luta autonomista, elite política e identidade carioca (1955-60).** Rio de Janeiro, 1997. Dissertação (Mestrado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

<sup>4</sup> CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. **Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial.** Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UNICAMP, Campinas, 1993. FERRAZ FILHO, Galeno Tinoco. **A Transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira.** Dissertação (Mestrado em Economia) – UNICAMP, Campinas, 1981, p. 31-109.

federal.<sup>5</sup> A fundação dessas organizações no Rio de Janeiro e sua presença na cidade mesmo após a transferência da capital para Brasília, em abril de 1960, tem ligação com a permanência de diversos órgãos públicos federais em terras cariocas mesmo após a formação do estado da Guanabara.<sup>6</sup>

A ABEOP nasceu ligada principalmente aos empreiteiros que atuavam na cidade do Rio de Janeiro e que possuíam ligações com o tradicional Clube de Engenharia. Entre os principais entusiastas da formação da nova entidade se destacam os empresários Antônio Manoel de Siqueira Cavalcanti, da construtora Sociedade Brasileira de Urbanismo; Djalma Murta, Construtora Brasil; Edgar Prado Lopes, da empreiteira Prado Lopes; F. V. de Miranda Carvalho, da Empresa Brasileira de Águas; e Flávio Monteiro do Amaral, da norueguesa Christian Nielsen. Todos esses empreiteiros participaram da reunião de fundação da ABEOP e na elaboração do primeiro estatuto da entidade.<sup>7</sup>

Durante seus primeiros dez anos de funcionamento, a ABEOP foi dirigida por Antônio Manoel Siqueira Cavalcanti, presidente da Sociedade Brasileira de Urbanismo, uma das principais empreiteiras da cidade do Rio de Janeiro. O foco de atuação da entidade junto ao poder público municipal tem ligação com os interesses de suas empresas filiadas. Como podemos ver no quadro abaixo, a maioria dos fundadores — e das empresas presentes nas primeiras diretorias da ABEOP — detinham alguma grande obra pública no então Distrito Federal:

**Quadro 1: Empresas presentes nas duas primeiras diretorias da ABEOP (1954–1958) e as obras públicas executadas no Rio de Janeiro**

Empresa	Diretor	Grandes obras no Rio de Janeiro
SBU	Antônio Manoel de Siqueira Cavalcanti	Av. Brasil (trechos); Av. Perimetral; Viaduto Lobo Junior; Elevatória do Leblon; rede de esgoto de Copacabana.
Brasil Construtora	Djalma Murta	–

<sup>5</sup> CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Editora da UFF, 2014, p. 181-188.

<sup>6</sup> LESSA, CARLOS. **O Rio de todos os brasis**. Rio de Janeiro: Record, 2001 p. 237-60.

<sup>7</sup> CLUBE de Engenharia. Associação Brasileira de Empreiteiros de Obras Públicas. **Correio da Manhã**, 8/12/1953, p. 14.

Prado Lopes	Edgard Prado Lopes	Abertura da Av. Presidente Vargas (trecho Campo de Santana).
Christiani – Nielsen	Flávio Monteiro do Amaral	Estádio do Maracanã
Companhia Auxiliar de Viação e Obras (CAVO)	Francisco Moreira da Fonseca	Av. Radial Oeste; ligação Aterro do Flamengo-Beira Mar (pavimentação e aterro).
L. Quattroni	Iberê de Abreu Martins	Túnel Catumbi-Laranjeiras duplicação da Av. Brasil (trecho); Av. Bandeiras (duplicação de trecho).
Koteca	Manuel Vivacqua	Rede rodoviária de Jacarepaguá.
METROCON	Sebastião Ferreira	Av. Radial Oeste (trecho) Elevatória da Ilha do Governador.
Empresa Brasileira de Águas	F. V. de Miranda Carvalho	1ª adutora do Guandu (trecho); reservatório e canal da 1ª adutora do Guandu; 2ª etapa da estação de tratamento do Guandu.
SOTEGE	João Alfredo Castilho	Viaduto em Deodoro; Viaduto Estrada do Camboatá; Viaduto da adutora de Lages na Av. das Bandeiras.
Carioca Engenharia	João Carlos Backheuzer	Melhoramentos na Av. Meriti.
Mantiqueira	Jorge Werneck	Viaduto Ana Nery.
Cia. Construtora Nacional	Laerte Rangel Brigido	Estação elevatória Francisco Bicalho.
CIVILINDRO	Luiz Garcia de Souza	Desmonte do morro de Santo Antônio (Aterro Orla da Glória-Flamengo).
Portuária	Luiz Santos Reis	Desmonte do morro de Santo Antônio (Aterro Orla da Glória-Flamengo).
Pederneiras	Sergio Seixas Corrêa	Viaduto sobre linhas da EFCB em Campo Grande; linhas de recalque na 1ª adutora do Guandu.
Construtora Mello Cunha	Cezar Mello Cunha	1ª adutora do Guandu (obras do canal de alimentação, fundação das estacas dos canais);

		Elevatória de Acari, Elevatória de Guaiamus.
SERVIX	Eduardo Borgeth	Túnel do Pasmado (revestimento); Túnel Catumbi-Laranjeiras (revestimento e parte elétrica).
Estacas Franklin	Luiz Buarque de Santa Maria	Estudos do desmonte do morro de Santo Antônio, Túnel Catumbi-Laranjeiras (fundações).
ERCO	Ivan da Costa Pinto	Terceira empresa com mais contratos com o Departamento de Obras da SGVO em 1956; avenidas- canais da SURSAN.
CITOR	Mário Tamborindgy	–
ETUC	Octávio Cantanhede	–
Construções e Fornecimentos Gerias Ltda.	Gilberto Novaes Morelli	–
Genésio Gouvêa	José Leite Guimarães	Av. das Bandeiras (trecho); Viaduto Negrão de Lima; esgotos do Bonsucesso.
Cobrazil	Romeu Sá Freire	–

Fonte: KLEIMAN, Mauro. **Construtores do Rio moderno**. Rio de Janeiro: IPUR/UFRJ, 1994; PREFEITURA, 1957, p. 8567-8574; Correio da Manhã, 27/07/1956, p. 7.

É importante ressaltar que a fundação da ABEOP ocorreu após um momento adverso para os empreiteiros da cidade, com a rejeição da Câmara de Vereadores, e do Senado Federal, ao financiamento do plano de obras públicas da gestão do prefeito João Carlos Vital (1951–1952) e a relativa estagnação na execução de obras de infraestrutura durante o governo de Dulcídio do Espírito Santo Cardoso (1952–1954). As dificuldades enfrentadas pelas empresas do setor foram ressaltadas diversas vezes no discurso feito por Antônio Manoel de Siqueira Cavalcanti durante a cerimônia de fundação da ABEOP:

Pela primeira vez nesta cidade reúnem-se, os Empreiteiros de Obras Públicas sem terem sido convocados por editais de concorrência. Eis um acontecimento auspicioso e da mais alta significação para esta classe de homens que por condições inerentes as atividades que exercem, estão fadados a disputar entre si os contratos de obras com que mantêm, desenvolvem e, quantas vezes, arruinam as empresas que dirigem. (...)

Se, por um lado, alegre-nos o êxito deste primeiro encontro, devemos confessar a tristeza que nos inquieta numa oportunidade a que fomos conduzidos pelo malbarato

de nossos esforços e sacrifícios, pelo desgaste do patrimônio de nossas empresas, pela desvirtuação de nossas aptidões, pelo aviltamento de nossas funções e pela gravidade das consequências intempestivas da atual conjuntura econômica tudo isso ocorrendo sem culpa nossa e sem que o Estado, o maior responsável, tenha promovido ou considerado qualquer disposição legal ou providência administrativa que impedisse o desenvolvimento das anomalias que conturbam nossa atividade profissional.<sup>8</sup>

A proximidade com os tradicionais aparelhos privados de hegemonia da construção civil e com instâncias da Secretaria de Obras é revelada na própria cerimônia de formação da associação de empreiteiros. A reunião de fundação contou com a participação e discurso do deputado federal Edison Junqueira Passos, presidente do Clube de Engenharia e titular da Secretaria Geral de Viação e Obras (SGVO) durante todo o governo de Henrique Dodsworth (1937–1945). A tradicional entidade da engenharia carioca ainda prometia prestar consultoria jurídica e facilitar o contato da nova associação de empreiteiros com comissões e autoridades do governo, como ressaltou Siqueira Cavalcanti:

Essa união que propomos, que se consubstanciará na fundação, que ora propomos, da *Associação Brasileira dos Empreiteiros de Obras Públicas*, será o marco inicial de nossa atividade nesse sentido, a ser exercida sob o patrocínio do Clube de Engenharia, através da organização de uma consultoria jurídica e econômica eficiente e de comissões ativas junto às autoridades governamentais, quer do Executivo quer do Legislativo, onde contaremos com a participação de eminentes engenheiros que, estamos certos, não pouparão esforços para auxiliar-nos na nossa campanha.<sup>9</sup>

Em ato inédito e singular em sua história, a Revista Municipal de Engenharia, publicação comandada pela SGVO, publicou a ata de fundação da ABEOP em sua última edição de 1953. Em sua declaração de fundação, a entidade deixava clara sua intenção de mediar a relação entre os empreiteiros e o poder público:

- a) Defender os legítimos interesses da classe e dos associados, perante os poderes constituídos;
- b) Colaborar com o Estado, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que relacionem com a construção de obras públicas.
- c) Propugnar para harmonizar os interesses das Administrações Contratantes com os interesses dos empreiteiros de obras públicas;
- d) Promover e estimular os estudos, as iniciativas, os projetos, as leis ou regulamentos que possam contribuir para o desenvolvimento técnico, social, econômico e financeiro das atividades de seus associados;
- e) Incentivar o aperfeiçoamento dos processos de construção, a eliminação de desperdícios e a redução dos custos, colaborando com os poderes públicos e as organizações afeitas à [sic] pesquisas de processos e materiais de construção;

---

<sup>8</sup> Associação Brasileira dos Empreiteiros de Obras Públicas. *Correio da Manhã*, 13/12/1953, p. 10 (4º caderno).

<sup>9</sup> *Idem*, p. 10.

- f) Manter o maior intercâmbio com sindicatos e associações congêneres;
- g) Zelar pela ética profissional.<sup>10</sup>

Além desses objetivos gerais, a associação de empreiteiros surgiu com algumas campanhas imediatas que incluíam a reforma do Código de Contabilidade da União e, na cidade do Rio de Janeiro, a revisão do Caderno de Obrigações e da Lei Orgânica do Distrito Federal.<sup>11</sup> O tom crítico das leis aprovadas pelo Legislativo carioca no início dos anos 1950 marcaram os primeiros anos de atuação da ABEOP, as determinações das leis sobre concorrência pública e a falta de mecanismos que reajustassem os contratos frente à elevação dos custos era uma constante nos discursos da entidade dos empreiteiros.<sup>12</sup>

A liderança exercida pelo empresário Antônio Manoel de Siqueira Cavalcanti aproximava a entidade dos políticos do Partido Social Democrático (PSD), o partido que controlou o Ministério de Viação e Obras Públicas durante todo o governo de Kubitschek.<sup>13</sup> Os laços de Siqueira Cavalcanti com o PSD carioca atingiram seu ponto alto nas eleições para a Assembleia Constituinte da Guanabara, em 1960, quando o empreiteiro saiu candidato pela legenda pessedista.<sup>14</sup> O longo controle da direção da ABEOP por Cavalcanti aparenta ter afastado algumas das empreiteiras fundadoras da entidade, pois, na ata de fundação do Sinicon — entidade que assumiria o papel de grande aparelho organizador nacional das entidades da construção pesada —, apareciam diversas empresas representadas na primeira diretoria da ABEOP, com notória exceção da firma de Siqueira Cavalcanti.<sup>15</sup>

Em janeiro de 1954, a ABEOP realizou uma de suas primeiras ações públicas ao enviar uma carta aberta para o presidente Getúlio Vargas (1951–1954) sobre a proposta de aumento em 100% do salário-mínimo. Os empreiteiros alegavam que só poderiam lidar com a elevação dos salários de seus operários caso lhes fosse oferecido, em contrapartida, a revisão dos preços dos contratos. Em argumento que se tornaria constante nas declarações públicas dos construtores, a ABEOP afirmava que a inexistência de compensações levaria a um grande aumento no desemprego:

---

<sup>10</sup> Associação Brasileira de Empreiteiros de Obras Públicas. **Revista Municipal de Engenharia**, outubro-dezembro, 1953 número 4, volume 20.

<sup>11</sup> Associação Brasileira dos Empreiteiros de Obras Públicas. **Correio da Manhã**, 13/12/1953, p. 10 (4º caderno).

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 83-86.

<sup>14</sup> Ao eleitor 375 candidatos fazem milhares de promessas. **Jornal do Brasil**. 18/09/1960, p. 9.

<sup>15</sup> CAMPOS, P. H. P. **Estranhas catedrais...**, p. 188.

A providência, que hora solicitamos a V. Exa., terá por fim impedir a inevitável dispensa e malefícios decorrentes do desemprego de grande massa de operários que vivem de obras públicas as quais V. Exa., tem dado excepcional incremento para o progresso e desenvolvimento do país.<sup>16</sup>

Nos últimos meses do Governo Vargas, durante a crise que culminou no dramático suicídio do chefe do Executivo, a diretoria da ABEOP concentrou seus esforços junto à comissão que revisaria o Código de Contabilidade Pública.<sup>17</sup> Após a posse do presidente Café Filho, a entidade conduziu negociações com o Executivo Federal para a retomada de uma série de obras portuárias.

A influência da ABEOP sobre os rumos das obras municipais no Rio de Janeiro ganhou destaque durante a gestão de Alim Pedro (1954–1955). Apesar de ser o primeiro e único prefeito indicado pela União Democrática Nacional (UDN), Alim Pedro não promoveu alterações no mercado de obras públicas, monopolizado por empresas próximas ao PSD e ao PTB do Distrito Federal. Seu governo agradou as grandes construtoras cariocas com a retomada de um grande programa de obras públicas. O novo alcaide mantinha reuniões periódicas com os empreiteiros das obras municipais e recebia seus representantes constantemente em seu gabinete.<sup>18</sup>

Em 1955, a ABEOP conseguiu sua primeira grande vitória na política carioca. Nos debates da Lei n.º 820, que aumentava alguns impostos municipais com a finalidade de gerar fundos para o programa de obras públicas do prefeito, os empreiteiros conseguiram a isenção no pagamento do Imposto sobre Vendas e Consignações — principal taxa arrecadada na cidade — para as operações que envolviam a compra de materiais usados pelas construtoras.<sup>19</sup> Entre as dezenas de obras que a Lei n.º 820 prometia iniciar ou retomar se encontravam a construção do metrô, o desmonte do morro de Santo Antônio, o reinício dos trabalhos na Av. Perimetral e outras obras previstas no Plano Diretor do Departamento Urbanismo da SGVO. As tensões e crises decorrentes da vitória eleitoral de JK e João Goulart nas eleições presidenciais de 1955 levaram à queda do prefeito do Distrito Federal. Para se despedir e agradecer os serviços prestados pelo mandatário municipal, os empreiteiros publicaram uma carta aberta em diversos jornais do Rio de Janeiro:

---

<sup>16</sup> O SALÁRIO- MÍNIMO. Empreiteiros de obras públicas se dirigem-se ao presidente da República. **Correio da Manhã**, 22/01/1954, p. 5.

<sup>17</sup> **Correio da Manhã**, 07/07/1954, p. 14.

<sup>18</sup> PREFEITURA, **Correio da Manhã**, 19/05/1955, p. 7.

<sup>19</sup> LEI 820: o imposto de indústrias e profissões incide sobre qualquer atividade comercial, industrial e profissional. **Correio da Manhã**, 26/07/1955, p. 8 -11.

A Associação Brasileira de Empreiteiros de Obras tem a honra de apresentar a V. Exa. os mais calorosos cumprimentos pelo seu brilhante governo, promovendo com oportunidade e elevado espírito público realizações do mais alto interesse para o progresso e desenvolvimento desta Capital, não tendo havido setor da Administração Municipal que a V. Exa. não houvesse imprimido traços marcantes de auspiciosa e fecunda renovação.

Executantes das obras determinadas por V. Exa. e afeitos aos árduos trabalhos públicos, não ignoram os empreiteiros as sérias dificuldades com que se houve V. Exa. para, em curto período administrativo, conseguir realizar programa amplo e de tanta repercussão nos destinos da cidade. Estimulando a todos os seus colaboradores com sua presença e seu estímulo, denotando cabal conhecimento dos problemas e determinando providências sempre acertadas, agigantou-se V. Exa., no conceito público, estabelecendo um clima de segurança e de confiança absoluta nos desígnios da Prefeitura, fazendo jus ao mais merecido reconhecimento dos cariocas e a incontida admiração dos engenheiros empreiteiros que integram esta associação.

A modelar administração de V. Exa., iniciada num dos mais graves períodos de nossa História, em que as restrições das atividades passaram a constituir uma imposição predominante, revelou, ainda, uma compreensão invulgar dos problemas sociais, dando maior impulso as iniciativas e garantindo trabalho a milhares de operários através de centenas de indústrias e empresas contratantes com a Prefeitura.<sup>20</sup>

Ao longo do breve governo do engenheiro Francisco Sá Lessa (1955–1956), os empreiteiros conviveram com diversos atrasos nos pagamentos da prefeitura.<sup>21</sup> Em março de 1956, a assembleia da ABEOP ameaçou parar todas as obras de infraestrutura da cidade caso o governo não pagasse a dívida com os construtores, que chegava a Cr\$ 300 milhões. Segundo Siqueira Cavalcanti, “a nossa atitude foi tomada apenas com o objetivo de assegurar a sobrevivência de nossas empresas. (...) no entanto, estamos dispostos a colaborar com o Prof. Sá Lessa, o qual temos estima especial. Não pretendemos de forma alguma hostilizar as autoridades municipais”.<sup>22</sup>

O tom conciliatório com a SGVO e a administração municipal de forma geral tinha ligação com a trajetória de Francisco Sá Lessa, que aproximava o prefeito dos empreiteiros. Presidente da Companhia Vale do Rio Doce, membro do Clube de Engenharia e ligado à empreiteira Ecisa, Sá Lessa dedicou grande tempo de sua gestão a negociações de empréstimos com bancos públicos para pagar os empreiteiros da cidade.<sup>23</sup> Nos últimos dias do Governo Sá Lessa, o município conseguiu 100 milhões de cruzeiros de forma imediata e a promessa de negociações para mais 200 milhões do Banco do Brasil para sanar as dívidas com as construtoras.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Empreiteiros elogiam Alim Pedro por sua obra. **Diário carioca**, 20/11/1955, p. 3.

<sup>21</sup> Prefeitura deve 200 milhões aos empreiteiros. **Correio da Manhã**, 02/12/1955, p. 8.

<sup>22</sup> Paralisação de todas as obras do Distrito Federal. **Diário Carioca**, 08/03/1956, p. 1.

<sup>23</sup> Prefeito vai pagar os empreiteiros. **Diário Carioca**, 09/03/1956, p. 1.

<sup>24</sup> Sá Lessa mandou pagar 300 milhões aos empreiteiros. **Diário Carioca**, 10/03/1956, p. 1.

A chegada de Francisco Negrão de Lima ao poder (1956–1958) coincidiu com uma crise nos cofres municipais que estagnou a execução das obras de infraestrutura e outros empreendimentos da municipalidade. Embora prestassem poucas declarações aos jornais da cidade, os empresários reunidos na ABEOP realizaram uma série de assembleias ao longo de 1956 para discutir o aumento de custos e os atrasos nos pagamentos.<sup>25</sup>

A situação não sofreu grandes transformações ao longo do ano. No início de 1957, Negrão de Lima concentrava seus esforços na negociação de novos empréstimos com o Banco do Brasil, para sanar dívidas com empreiteiros e outros fornecedores. Nesse momento, as declarações públicas de Antônio Manoel de Siqueira Cavalcanti buscavam um tom conciliatório com a prefeitura e o secretário de Finanças, Nelson Mufarrej. Segundo o presidente da ABEOP, as dívidas do município com a categoria, que passavam de 200 milhões de cruzeiros, não ocorriam por inabilidade de Negrão de Lima ou Mufarrej, sendo os gastos com o funcionalismo e a lentidão do trâmite das concorrências no Tribunal de Contas do Município os principais culpados pelos constantes atrasos de pagamentos.<sup>26</sup>

As críticas ao excesso de gastos com o funcionalismo e ao Tribunal de Contas eram uma constante no discurso da ABEOP. Segundo os construtores, a exaustão das verbas se deveu ao fato do aumento do funcionalismo não se ter acompanhado de respectiva reforma tributária.<sup>27</sup> Os empreiteiros também se queixavam de uma suposta negligência da burocracia com a categoria, pois “os empreiteiros ocupam o último lugar, sendo frequente o emprego dos recursos destinados a atendê-los no pagamento de funcionários”.<sup>28</sup> As críticas ao rito burocrático que guiavam as licitações da SGVO também eram compartilhadas pelos engenheiros daquela secretaria, como relata José de Oliveira Reis:

Para fazer uma obra na Prefeitura naquela época, o cidadão tinha de fazer o projeto, que, depois de aprovado, ia para o prefeito e em seguida para o Tribunal de Contas, que levava algum tempo para aprovar o orçamento. Enfim, quando chegava mais ou menos no mês de setembro, já estava quase no fim do ano e não dava tempo de fazer, pois a verba ia até dezembro. Ficavam umas obras paralisadas, não havia continuidade em sua execução.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Associação Brasileira de Empreiteiros de Obras Públicas. Assembleia extraordinária. **Diário Carioca**, 07/03/1956, p. 2.

<sup>26</sup> PDF: empréstimo no B. Brasil para empreiteiros. **Diário Carioca**, 12/02/1957, p. 1.

<sup>27</sup> Empreiteiros ameaçam paralisar obras. **Diário Carioca**, 01/09/1957, p. 3.

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Novas Memórias do urbanismo carioca**. Rio de Janeiro: FGV, P. 18.

A tramitação legal dos contratos podia levar meses, e a falta de caixa para correções inflacionárias e eventuais novas despesas geradas na execução da empreitada afetava de maneira mais forte as pequenas empresas. A baixa complexidade dos empreendimentos, acompanhada de grande número de contratos com valores relativamente baixos, levava o Departamento de Obras da SGVO a ser o principal foco de ação das pequenas empreiteiras. As empresas maiores, que monopolizavam os grandes projetos, acostumadas com os atrasos constantes, se valiam de preços superfaturados — nas negociações dos aditamentos — e laços políticos para garantir seus interesses. Esses antagonismos entre empresários de diferentes níveis de acesso às instâncias do aparelho de Estado se tornariam nítidos durante as greves patronais realizadas entre 1959 e 1960.<sup>30</sup>

A principal demanda dos empreiteiros cariocas, ao longo de 1957, foi a criação de um plano municipal capaz de implementar o grande conjunto de obras de infraestrutura, previstos pela SGVO, sem as amarras da legislação local. Como demonstram as declarações de Siqueira Cavalcanti, a gestão de Negrão de Lima precisava se inspirar nas medidas excepcionais tomadas durante os governos de Pereira Passos (1902–1906), Carlos Sampaio (1920–1922) e Henrique Dodsworth (1937–1945):

O Prefeito não pode, no entanto, lutar com eficiência contra a falta de recursos, embora procure concluir obras começadas em administrações anteriores, iniciar outras e descobrir um método de pagamento que não inclua o aumento de impostos. Libertar sua ação dos entraves da burocracia e da precariedade de verbas. Pereira Passos teve alterada a Lei Orgânica do Distrito Federal; Carlos Sampaio utilizou autorizações de obras obtidas em administrações anteriores; Henrique Dodsworth criou a Comissão de Obras Novas e, para construir a Presidente Vargas, obteve facilidades do Banco do Brasil; o general Mendes de Moraes construiu o Maracanã com financiamento do Banco da Prefeitura. Uma solução dessa ordem, que não prejudique a população e beneficie a Cidade, é o que pretendemos.<sup>31</sup>

As declarações de Siqueira Cavalcanti tinham o cuidado de demandar a criação de formas extraordinárias de financiamento para as obras públicas sem envolver o aumento de impostos. Essa posição demonstra uma tentativa dos construtores de não antagonizar a Associação Comercial e da Federação das Indústrias, que inviabilizaram os projetos de obras da gestão de João Carlos Vital no início da década. A demanda dos construtores foi atendida através da criação da SURSAN (Superintendência de Urbanização e Saneamento), uma

---

<sup>30</sup> EMPREITEIROS param segunda-feira [e] dizem que a PDF não paga o que deve. **Correio da Manhã**, 05/03/1960, p. 8.

<sup>31</sup> PESSOAL consome o que a PDF deve. **Diário Carioca**. 12/09/1957, p. 1-7.

autarquia municipal com a finalidade de executar as principais intervenções urbanísticas do plano diretor e uma série de obras de saneamento nos subúrbios. O novo órgão municipal tinha como suas principais características o plano anual de trabalhos e o financiamento independente, que seria formado por coleta direta de 10% da arrecadação dos principais impostos municipais. Os projetos encampados pela SURSAN incluíam as obras mais cobiçadas pelas empreiteiras cariocas, como o desmonte do Morro do Castelo e a construção de uma ampla rede de esgotos nos subúrbios:

Art. 3º O Plano de Realizações previsto no artigo 1º desta lei abrangerá o início, prosseguimento ou término das seguintes obras:

- a) Avenida Beira-Mar;
- b) Avenida Norte-Sul;
- c) Avenida Perimetral;
- d) Avenida Presidente Vargas;
- e) Avenida Radial Oeste;
- f) Avenida Radial Sul;
- g) Desmonte do Morro de Santo Antônio e consequente aterro da orla marítima do Flamengo e Glória;
- h) Ligação Cais do Porto-Copacabana, através do túnel Catumbi-Laranjeiras (inclusive com sua terminação);
- i) Saneamento e urbanização da zona suburbana do Distrito Federal e obras complementares, inclusive redes de abastecimento de água e de esgoto sanitário, referente a: Avenidas-Canais Rio Faria, Rio Jacaré, Rio Joana, Rio Maracanã, Rio das Pedras, Rio Ramos, Rio Timbó e Rio Trapicheiro; Canais de Lucas e do Mangue; Rio Acari, dos Cachorros, Dom Carlos, Faleiro, Irajá, Méier, Nunes, Piraquara e Tingüi;
- j) Túnel General Glicério-Avenida Radial Sul;
- l) Túneis locais de Copacabana (Barata Ribeiro-Raul Pompéia, Toneleiros-Pompeu Loureiro e Sá Ferreira-Nascimento Silva).<sup>32</sup>

Além de contar com representantes das entidades da indústria e comércio nas suas instâncias de direção, o prefeito Negrão de Lima deixava claro, desde as justificativas para a criação do órgão, seu objetivo de gerar grandes empreendimentos para as maiores empreiteiras:

Desejando realizar o maior número possível de obras, tentando também conseguir o interesse de grandes companhias nacionais, ou estrangeiras em consórcio com firmas nacionais, que se disponham a executar, mediante financiamento, algumas das obras constantes no Plano de Realizações.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> SILVA, José Ribeiro da. **Os esgotos do Rio de Janeiro**. História do Sistema de Esgotos Sanitários da cidade do Rio de Janeiro 1857-1997. Rio de Janeiro: CREA-RJ/Centro Cultural da SEAERJ, 2002.

<sup>33</sup> Plano de Realizações na Cidade do Rio de Janeiro. **Fundo Especial de Obras Públicas**. Rio de Janeiro: Prefeitura do Distrito Federal, 1957, p. 16-17.

A criação da SURSAN atendeu a um dos principais interesses das grandes construtoras cariocas: a concessão de financiamentos e a retomada dos grandes projetos da SGVO. Com isso, a partir de 1958, as obras do desmonte do Morro de Santo Antônio e a construção das avenidas Perimetral e Radial Oeste e do Túnel Catumbi-Laranjeiras foram retomadas.<sup>34</sup> Na Av. Perimetral, o prefeito Negrão de Lima autorizou a SURSAN a dispensar concorrência e estender o contrato em vigor com a empreiteira Sociedade Brasileira de Urbanismo, uma postura que se repetiu nas grandes obras da autarquia.<sup>35</sup>

Os empreiteiros conseguiram outra vitória em março de 1958, quando a prefeitura conduziu entendimentos com membros da Associação Comercial e entidades da indústria sobre a regulação da Lei n.º 899, que deu origem à SURSAN. Atendendo a um pedido de Mário Ludolf, vice-presidente da Federação dos Sindicatos Industriais do Distrito Federal, o secretário de Finanças, Nelson Mufarrej, aceitou aumentar de 40% para 50% o desconto que a Lei n.º 899 previa para os empreiteiros.<sup>36</sup> Na mesma época, a ABEOP, junto a outras entidades patronais da cidade, compôs o comitê que fiscalizou o sorteio do concurso “Seu talão vale um milhão”, premiação promovida pela municipalidade para reduzir a sonegação de impostos.<sup>37</sup>

### **Ameaças e paralisações: o tumultuado relacionamento com a gestão de Sá Freire (1958–1960)**

Ao longo da gestão de José Joaquim de Sá Freire Alvim (1958–1960), as pressões promovidas pela ABEOP levaram a diversas paralisações das obras públicas. O novo governo municipal coincidiu com o início efetivo dos trabalhos da SURSAN, que acelerou o desmonte do morro de Santo Antônio e do túnel Catumbi-Laranjeiras, entre outros empreendimentos de interesse dos construtores. Ao mesmo tempo, o município enfrentava sérias dificuldades em garantir o pagamento das obras não cobertas pela SURSAN.<sup>38</sup>

Em março de 1959, a ABEOP entrou em assembleia permanente para pressionar o poder público municipal. Para evitar uma paralisação completa das obras na cidade, Sá Freire Alvim nomeou o engenheiro Mauro Viegas, que ocupava a SGVO, para negociar com os empreiteiros. Como resultado das negociações, o prefeito constituiu uma comissão para estudar o

---

<sup>34</sup> REIS, J. de O. **O Rio de Janeiro e seus prefeitos...**, p. 145.

<sup>35</sup> Dispensa de concorrência na SURSAN. **Correio da Manhã**, 28/04/1958, p. 2.

<sup>36</sup> PREFEITURA aceita mudança de textos (Lei 899). **Diário Carioca**, 8/03/1958, p. 1.

<sup>37</sup> PREFEITURA, **Correio da Manhã**, 26/06/1959, p. 26.

<sup>38</sup> EMPREITEIROS da PDF descontentes com atrasos de pagamentos. **Correio da Manhã**, 19/03/1959, p. 3. PODERÃO parar hoje as obras municipais, **Diário Carioca**, 18/03/1959, p. 1.

reajustamento dos contratos de empreitada com a participação de Antônio Manoel de Siqueira Cavalcanti.<sup>39</sup> Para pressionar a comissão, a ABEOP organizou um boicote às concorrências da prefeitura em abril:

Solicitar ao Prefeito aprovação imediata do relatório da Comissão de Reajustamento dos Preços Contratuais; (...)

Não participar de nenhuma concorrência a partir desta data, enquanto a Prefeitura não se dispuser a cumprir suas obrigações contratuais e estabelecer condições compatíveis com a atual conjuntura econômica; e, em face da Prefeitura não ter cumprido o que prometera, solicitar audiência, com maior urgência, ao sr. Presidente da República.<sup>40</sup>

As pressões dos construtores levaram Sá Freire Alvim a aprovar novas normas para o reajustamento dos contratos com empreiteiros em maio de 1959.<sup>41</sup> A concessão dos novos termos aditivos permitiu a continuidade das obras no Rio de Janeiro ao longo do ano, e somente em dezembro de 1959 os empreiteiros voltaram a se reunir para discutir novos atrasos nos pagamentos da prefeitura.<sup>42</sup>

Nos meses anteriores à inauguração de Brasília, a ABEOP conduziu diversas paralisações das obras na cidade do Rio de Janeiro e passou a reivindicar que o Governo Federal concedesse empréstimos para que a Prefeitura do Rio quitasse suas dívidas.<sup>43</sup> Em reunião no dia 5 de março, o prefeito Sá Freire Alvim formou um acordo com a direção da ABEOP para postergar a paralisação das obras, contudo, na assembleia dos empresários a maioria dos empreiteiros, com destaque para as pequenas empresas, rejeitou o acordo e forçou a direção da entidade a instituir uma paralisação geral das obras municipais que incluísse os empreendimentos da SURSAN.<sup>44</sup>

A interrupção das obras na cidade afetou os planos do presidente Juscelino Kubitschek, que enviou uma carta pública cobrando explicações de José Sá Freire Alvim.<sup>45</sup> Pressionado pela continuidade da suspensão das obras e pelo Executivo Federal, o prefeito chegou a pedir demissão, ato que não foi aceito por JK.<sup>46</sup> Ao mesmo tempo que o Governo Federal acenava

---

<sup>39</sup> PDF procura evitar que parem as obras, **Diário Carioca**, 22/03/1959, p. 1.

<sup>40</sup> Empreiteiros na Prefeitura. **Correio da Manhã**, 15/04/1959, p. 2.

<sup>41</sup> PDF: reajustados os contratos de obras, 20/05/1959, p. 1; PREFEITURA, **Correio da Manhã**, 20/05/1959, p. 8.

<sup>42</sup> Empreiteiros querem que a PDF se explique. **Diário Carioca**, 10/12/1959, p. 1.

<sup>43</sup> Empreiteiros vão a JK, Prefeitura deve muito. **Correio da Manhã**, 17/02/1960, p. 6.

<sup>44</sup> Pararam as obras da Prefeitura: reinício depende do presidente, **Correio da Manhã**, 8/03/1960, p. 2.

<sup>45</sup> JK pede explicações ao Prefeito sobre atrasos nas obras da Av. Perimetral. **Correio da Manhã**, 09/03/1960, p. 1.

<sup>46</sup> Prefeito pediu exoneração, Presidente não aceitou. **Correio da Manhã**, 11/03/1960, p. 1.

com a possibilidade de conceder empréstimos para pagar os empreiteiros, a municipalidade sofria com ações judiciais da Associação Comercial e pressões da Federação das Indústrias, que reivindicavam a retomada dos repasses de verba para a SURSAN. Seja através das declarações à imprensa de seus representantes na Comissão das Classes Contribuintes ou através de ações judiciais, as organizações do comércio e indústria e se somaram à pressão dos empreiteiros contra a gestão municipal.<sup>47</sup> Para reunir a seu favor todo esse conjunto de ações de aparelhos de frações da classe dominante, a ABEOP e as grandes construtoras da cidade resolveram retomar as obras da SURSAN enquanto mantinham a paralisação das demais obras, usando a possibilidade de concessão de empréstimos federais para justificar a ação:

A Associação Brasileira dos Empreiteiros de Obras Públicas comunica que, tendo sido decidido pelo Governo Federal proporcionar uma operação de crédito à SURSAN para pagamentos aos empreiteiros de faturas presentes em sua Tesouraria, serão reiniciadas as obras desta autarquia da Prefeitura do Distrito Federal tão logo seja efetivada a operação em apreço (...). A Associação Brasileira dos Empreiteiros de Obras Públicas, em face desses acontecimentos, deliberou manter-se em assembleia permanente até a solução completa e definitiva para o caso, reafirmando que as demais obras, também de vital importância para a cidade, continuarão paralisadas e dirige apelo ao Sr. Presidente da República para que seja encontrada fórmula de atendimento à Prefeitura com maior urgência.<sup>48</sup>

Na semana seguinte, a direção da ABEOP reiniciou as negociações com Sá Freire Alvim e costurou um acordo que garantiu a retomada gradual das demais obras da cidade.<sup>49</sup> A postura mais conciliatória de Siqueira Cavalcanti se alinhava com o comportamento dos maiores empreiteiros que atuavam nas obras municipais, um modo de agir inverso ao das pequenas construtoras com pouco trânsito no aparato estatal e mais sensíveis aos atrasos nos pagamentos. Com a aproximação da transferência da capital para Brasília e a sinalização de empréstimos a serem cedidos ao nascente estado da Guanabara, a posição das maiores construtoras — pouco afeitas às manifestações e confrontos abertos com o poder público na imprensa — se tornou majoritária na ABEOP e as paralisações patronais foram suspensas.<sup>50</sup>

## Conclusão

<sup>47</sup> Prefeitura será compelida judicialmente a entregar 2 bilhões à SURSAN. **Correio da Manhã**, 11/03/1960, p. 1; Interpelação judicial para obrigar o Prefeito a recolher dentro de dez dias à SURSAN quotas devidas. **Correio da Manhã**, 2/04/1960, p. 1.

<sup>48</sup> Obras da SURSAN não retornar, as da Prefeitura continuam paradas. **Correio da Manhã**, 18/03/1960, p. 1.

<sup>49</sup> Reiniciadas parcialmente as obras da Prefeitura. **Correio da Manhã**, 22/03/1960, p. 1.

<sup>50</sup> Obras da cidade novamente sob ameaça de paralisação. **Correio da Manhã**, 7/04/1960, p. 1.

Em seus sete primeiros anos de funcionamento, a ABEOP desenvolveu um tipo de atuação que marcaria toda a sua trajetória. Formada por empreiteiros com interesses nas obras da cidade do Rio de Janeiro, a entidade foi desenvolvendo uma ação cada vez mais local, se assemelhando a uma espécie de entidade regional da construção pesada. Enquanto nos últimos meses do governo de Getúlio Vargas e durante a gestão de Café Filho a ABEOP tinha uma atuação junto aos órgãos do Executivo Federal, discutindo políticas de alcance nacional para o setor da construção pesada, a entidade foi se dedicando cada vez mais a questões locais a partir de 1955. Um fator decisivo para tal mudança pode ser encontrada na abertura de canais de diálogo com o governo do Distrito Federal abertos pelo mandato do prefeito Alim Pedro (1954–1955) e mantidos por seus sucessores. No final dos anos 1950, as ações de interesse nacional da ABEOP se resumiam em apoiar as iniciativas realizadas por organizações como a CBIC e o Sinduscon — entidade que também reunia os construtores imobiliários do Rio de Janeiro.

Durante a segunda metade dos anos 1950, a cidade do Rio de Janeiro viveu seus últimos anos como capital federal ao mesmo tempo que grandes obras de infraestrutura transformavam o espaço urbano carioca. As ações dos empreiteiros foram um dos agentes privados que se reuniram em associações da sociedade civil para influenciar a moldagem e os rumos seguidos pelos programas de obras públicas dos diversos governos municipais. Ainda que o estudo das associações da construção pesada encontre grandes dificuldades com a falta de preservação dos acervos das entidades extintas e a inacessibilidade aos documentos das associações ainda existentes, a busca por fontes alternativas pode gerar frutos. Através da análise dos registros das ações dos empreiteiros nos jornais da grande imprensa, este artigo buscou cobrir algumas lacunas da trajetória das associações da construção pesada no Rio de Janeiro.

### **Referências Bibliográficas**

ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4ª edição. 4ª reimpressão. Rio de Janeiro: IPP, 2013.

Acervo **Correio da Manhã**

< <http://hemerotecadigital.bn.br/acervo-digital/correio-manha/089842> >

Acervo **Diário Carioca**

< <http://hemerotecadigital.bn.br/acervo-digital/diario-carioca/093092> >

Acervo **Jornal do Brasil**

<[https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=1920614&b\\_mode=2&hl=pt-BR](https://news.google.com/newspapers?nid=0qX8s2k1IRwC&dat=1920614&b_mode=2&hl=pt-BR)>

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O Governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. **Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UNICAMP, Campinas, 1993.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Editora da UFF, 2014.

CARVALHO, Ronaldo Cerqueira. **Rio de Janeiro: uma cidade conectada por túneis**. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo/ Instituto Pereira Passos. 2004 (coleção estudos cariocas).

FERRAZ Filho, Galeno Tinoco. **A transnacionalização da Grande Engenharia Brasileira**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Campinas: Unicamp, 1981.

FREIRE, Américo; OLIVEIRA, Lúcia Lippi. **Novas Memórias do urbanismo carioca**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro, 1990.

KLEIMAN, Mauro. **Construtores do moderno Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPUR/UFRJ, 1994.

\_\_\_\_\_. **De Getúlio a Lacerda: um “rio de obras” transforma a cidade do Rio de Janeiro**. As obras públicas de infraestrutura urbana e a construção do novo Rio no período 1938-1965. Tese. FAU/USP: São Paulo, 1994b.

LEAL, Maria da Glória de F. **A construção do espaço urbano carioca no Estado Novo: a indústria da construção civil**. Niterói: ICH/UFF, 1987 (Dissertação de mestrado).

LESSA, CARLOS. **O Rio de todos os brasis**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais e permeabilidade do Estado: Instituições e Atores Políticos na produção da infraestrutura urbana do Rio de Janeiro**. Tese de Doutorado, IFCH/UNICAMP, 1998.

OSORIO, Mauro. **Rio nacional Rio local: mitos e visões da crise carioca e fluminense**. Rio de Janeiro: Editora SENAC RIO, 2005.

PREFEITURA do Distrito Federal – SGVO. Comissão de Reajustamento de Preços Contratuais. Diário Oficial da União – Seção 2 – 04/09/1957.

REIS, José de Oliveira. **O Rio de Janeiro e seus prefeitos: evolução urbanística da cidade**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1977.

SILVA, José Ribeiro da. **Os esgotos do Rio de Janeiro. História do Sistema de Esgotos Sanitários da cidade do Rio de Janeiro 1857-1997**. Rio de Janeiro: CREA-RJ/Centro Cultural da SEAERJ, 2002.

---

Recebido: 28 de junho de 2021

Aprovado: 26 de setembro de 2021