

Lidiany Silva Barbosa

## Obras públicas entre o Império e a República

A inserção de um corpo técnico de perfil modernizante nas equipes de duas Secretarias-chave do governo de Minas permitiram ao Estado realizar com sucesso a passagem do Império para a República e da Era Ferroviária para a Era Rodoviária, como atesta a documentação sob a guarda do APM.



PONTE SOBRE O RIO VERDE EM TRES CORAÇÕES, em construção

> A necessidade de transportes em Minas Gerais no século XIX era um imperativo. A província possuía a maior concentração populacional do Império,<sup>1</sup> o processo de ocupação territorial estava praticamente consolidado em extensa rede urbana,<sup>2</sup> com economia dinâmica e orientada para o mercado interno.<sup>3</sup> Tais atributos sociais e econômicos interagiam entre si e com espaço geográfico peculiar, ou seja, província interior, com grandes impedimentos à navegação fluvial, resultando em diversidade regional interna, expressa em fortes contrastes geográficos, demográficos, econômicos e sociais.<sup>4</sup>

Edificar novas pontes e estradas, restaurar as existentes e ainda conservá-las com alguma regularidade foram encargos que ocupou boa parte da atenção da administração provincial, como se pode depreender da presença recorrente do tema da manutenção e construção de estradas nos Relatórios de Presidentes de Província;<sup>5</sup> da mobilização de recursos de planejamento para a intervenção no setor de transportes, o que se consubstanciou em três planos de viação, para os anos de 1835, 1864 e 1871;<sup>6</sup> bem como no emprego anual de volumosas quantias do orçamento provincial para a expansão e manutenção das estradas e pontes.<sup>7</sup>

A criação e o progressivo incremento da estrutura organizacional da Secretaria de Obras Públicas de Minas Gerais decorreram do esforço político-administrativo orientado para a manutenção da infraestrutura de transportes em Minas Gerais e, também, de etapa específica de construção do Estado já nas primeiras décadas do século XIX. Atributo destacável na institucionalização da agência foi a política de contratação, como funcionários públicos, de profissionais com atuação tipicamente modernizante – os engenheiros. A Engenharia, “ciência que cuida do emprego de dispositivos e de processos na conversão de recursos naturais ou humanos em formas adequadas ao atendimento de necessidades do próprio homem”, detém atributos sociais e econômicos potencialmente modernizantes. Por se

tratar de conhecimento aplicado de largo espectro, por meio de intervenções em espaços, instituições, pessoas, construções, máquinas, políticas públicas etc.<sup>8</sup>

Marco inicial para se contar a história da repartição é o Ato Adicional de 1834,<sup>9</sup> que pôs em movimento amplo processo de descentralização político-administrativa.<sup>10</sup> A Secretaria de Obras Públicas – na época denominada Diretoria –, fruto desse processo, estava integrada ao Governo Provincial de Minas Gerais como repartição pertencente ao Poder Executivo, hierarquicamente subordinada ao presidente da província.<sup>11</sup> Sua criação data de 1835, quando, por meio da Lei 18, se estabeleceu lugar no organograma administrativo provincial para repartição que cuidaria dos assuntos viários – a Inspetoria Geral de Estradas. Mesmo considerando as substantivas diferenças entre a evolução dos transportes em Portugal e no Brasil, não deixa de ser interessante o fato de Portugal criar, somente em março de 1835, a Comissão de Melhoramentos de Comunicação Interior. Essa comissão tinha caráter consultivo e objetivava criar plano geral de estradas, pontes, encanamentos, canais e portos.<sup>12</sup>

Para a Inspetoria Geral de Estradas foi formado quadro de funcionários, composto pelo inspetor geral de estradas, três engenheiros e a polícia de estrada. De acordo com a lei, todas as decisões necessitavam da chancela do presidente de província e o inspetor geral concentrava praticamente todas as funções administrativas, técnicas e de fiscalização. Quanto aos engenheiros, a inserção na neófito estrutura administrativa se harmonizou com afirmação de Edmundo Campos Coelho, sobre os primórdios da atuação desses profissionais no Brasil, iniciada na administração estatal, com caráter hierarquicamente subordinado e assalariado.<sup>13</sup>

O caso de Heinrich Wilhelm Ferdinand Halfeld, o engenheiro Halfeld, é emblemático de como um engenheiro estrangeiro se enraizou em Minas Gerais,

com grande atuação na administração e na vida pública. Esse engenheiro fez seus estudos na Bergakademie Clausthal, a segunda mais antiga escola de minas da Alemanha, mudou-se para o Brasil em 1825 e dirigiu-se para o território mineiro, onde, depois de atuar em outras atividades, assinou contrato, em 13 de maio de 1836, com o Governo de Minas Gerais, para preencher o cargo de engenheiro-chefe da província. Exerceu essa função por 14 anos, durante os quais realizou muitos e importantes trabalhos, entre os quais a construção da estrada do Paraibuna, a então mais importante via de comunicação de Minas Gerais com o Rio de Janeiro. Em 1839, quando ainda exercia a função de engenheiro provincial, naturalizou-se brasileiro e mudou seu nome para Henrique Guilherme Fernando Halfeld.

Mais tarde, foi encarregado da exploração do rio São Francisco e seus afluentes, desde a cachoeira de Pirapora até o Atlântico, por incumbência do Governo do Império. Pesquisa que realizou entre 1852 e 1854 e que resultou na publicação de monumental estudo: *Atlas e Relatório Concernente a Exploração do Rio São Francisco*. Explorou também o rio Grande. Participou da construção da estrada União & Indústria, a maior obra rodoviária da América do Sul na época (1861).

Além disso, exerceu cargos políticos e militares, entre os quais o de tenente-coronel da Guarda Nacional. Prestou serviços relevantes na construção de meios de defesa para a capital de Minas, Ouro Preto, na época da Revolução Liberal de 1842. Atuou como sócio-correspondente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). É o autor da *Carta de Minas Gerais*, de *Die Brasilianische Provinz Minas Geraes* e da *Planta do arraial de Santa Luzia e suas imediações*. Em Juiz de Fora (Minas Gerais), ocupou vários cargos que demonstram o prestígio social e político que usufruiu, como o de juiz comissário da medição de terras públicas e de vereador da Câmara (1857-1868). Faleceu na cidade de Juiz de Fora em novembro de 1873.<sup>14</sup>

Quatro anos após a publicação da Lei 18, foi suspensa a organização da Inspetoria.<sup>15</sup> O quadro perdurou por mais de uma década e somente em março de 1857 foi recriada, por meio do Regulamento 39, a Repartição Geral de Obras Públicas da província.<sup>16</sup> Trata-se de *corpus* normativo extenso e, pelas inovações que trouxe, deve ser tomado como baliza importante na institucionalização da repartição. Com a nova legislação, o órgão não se direcionava exclusivamente para as estradas, como foi a primeira criada na década de 1830. Suas atribuições tornaram-se abrangentes e passaram a tratar das obras públicas provinciais em geral.

Dois anos após a recriação, a Repartição Geral foi novamente suprimida. O que não significou o fim de seus expedientes, que foram incorporados à Secretaria de Governo.<sup>17</sup> O órgão foi restabelecido em 1866, pela Lei Regulamentar 53. Foi alterada a designação para Diretoria de Obras Públicas da Província, aprimorada a estrutura organizacional e aumentado o número de engenheiros. Permaneceram as atribuições do presidente de província, por conseguinte era imprescindível sua aprovação para todos os atos da repartição. Especificamente sobre sua organização, a Diretoria foi dividida em duas seções, a primeira denominada Geral Administrativa e a segunda Técnica.

O progresso organizacional da repartição prossegue durante a década de 1870, inclusive com engenheiros ocupando o cargo de diretor geral de obras públicas em Minas Gerais: o alemão Bruno Von Sperling e o brasileiro João Chrokatt de Sá Pereira de Castro. Von Sperling foi engenheiro com longa atuação em Minas Gerais, produziu extensa documentação remanescente nos *Processos de Construção de Estradas e de Pontes* e, inclusive, aposentou-se na administração como engenheiro provincial.<sup>18</sup> Já o engenheiro civil João Chrokatt de Sá Pereira de Castro, natural da cidade do Rio de Janeiro, veio para Minas Gerais para administrar a estrada União & Indústria, em 1880. No mesmo ano,



seguiu para o norte da província para estudar via que ligaria a região ao litoral. Posteriormente, o presidente da província o convidou para ocupar o cargo de diretor geral da repartição.

Os últimos regulamentos do Império<sup>19</sup> não promoveram alterações substantivas no panorama já definido, mas buscaram dar conta do novo cenário aberto pela modernização iniciada nas décadas anteriores, ao agregar novas atribuições e frentes de atuação à Diretoria. A partir deles, novos agentes passaram a atuar no corpo de funcionários, já que eles subordinaram à Diretoria de Obras Públicas<sup>20</sup> os engenheiros fiscais de estradas de ferro e de engenhos centrais, de navegação subvencionada, de iluminação pública e, em geral, de todas as empresas para as quais a província concorresse com subvenções.

Seguindo essa mesma tendência, o Regulamento 101 atribuiu ao diretor da repartição a obrigação de rever o processo de contas de empresas que tivessem de receber da província garantia de juros, subvenção quilométrica ou outros auxílios financeiros. A lei regulamentar criou nova função destinada ao engenheiro, a de fiscalizar as estradas de ferro, e que demonstra uma tentativa de regulação, por parte da província, da expansão ferroviária que se iniciara nos anos anteriores.<sup>21</sup>

No transcurso do período imperial, instabilidade e centralização, personificadas no presidente da província, conviveram com crescente complexidade e racionalização da estrutura organizacional e operacional da agência. Portanto, forte indicador de que as estradas, caminhos de terra e pontes exigiram grande atenção política e administrativa do Governo Provincial de Minas Gerais. Quando da modernização dos transportes, a partir da última quadra do XIX, foi preciso apenas incorporar as ferrovias ao organograma administrativo já montado da agência.

### Agricultura e Obras Públicas na administração estadual na República Velha

Em novembro de 1889, foi proclamada a República no Brasil. Em virtude do perfil da ruptura com o regime monárquico, tanto nacionalmente quanto em Minas Gerais,<sup>22</sup> seguiu-se fase marcada “por alto grau de incerteza e anarquia”.<sup>23</sup> Foram muitos os motivos que, combinados, contribuíram para que a primeira década republicana fosse marcada por ausência de mecanismos institucionais minimamente rotinizadores. José Maria Bello apresentou duas questões importantes sobre a construção da ordem institucional republicana, sobre sua sobrevivência, mas também acerca da feição de suas instituições: “A República passara do sonho à realidade. Como fazê-la viver? Como transformar o Brasil centralizado da Monarquia parlamentar numa República presidencialista?”<sup>24</sup>

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891, inspirada no modelo dos Estados Unidos da América, definiu a República como federativa e liberal e conferiu um pouco de rotina e estabilidade ao novo regime. A partir dela, o Brasil passou a construir suas instituições balizadas na tradição de organização federativa e do individualismo político e econômico. Para Resende, mais que o individualismo, é o federalismo a grande inovação da Constituição republicana.<sup>25</sup>

A política fundada e alcunhada por Campos Sales de “política dos Estados”<sup>26</sup> foi outro passo decisivo para a rotinização e consolidação da Primeira República. Após receber anuência dos chefes estaduais, alçou Minas Gerais e São Paulo ao protagonismo político no plano federal.<sup>27</sup> Em síntese, Minas Gerais passou a atuar como um dos atores políticos principais e a operar com desenvoltura no âmbito do regime nacional federalista.

Em Minas Gerais, antes mesmo da definição nacional dos contornos do novo regime e da resolução das

divergências internas ao Estado,<sup>28</sup> as elites começaram a construir as instituições republicanas. Em junho de 1891, foi promulgada a Constituição Estadual e, alguns meses depois, por meio da Lei 6, de 16 de outubro, foram estabelecidas três secretarias: a Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, a Secretaria das Finanças e a Secretaria do Interior.<sup>29</sup> Com a criação da Secretaria da Agricultura, no período republicano, as “obras públicas” não usufruirão mais de órgão unifuncional e, assim, as trajetórias da Secretaria da Agricultura e da Secretaria de Obras Públicas se cruzam.<sup>30</sup>

Portanto, a reestruturação administrativa republicana delegou amplos e diversos encargos à Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, ou seja, responder por agricultura, minas, comércio, obras públicas, terras, telégrafos, privilégios, colonização, imigração, catequese dos índios, correios, estatística e recenseamento.<sup>31</sup> O novo órgão lidava com assuntos amplos, diversos e exigentes. As suas funções, além disso, revelam que a agência herdou competências antes executadas pela província e também passou a cuidar de outras que antes eram de competência imperial.

Após nova reestruturação da Secretaria de Agricultura, em 1895, a Divisão de Obras Públicas e a Repartição de Terras e Colonização ganharam regulamentos próprios. Entretanto, após seis anos, a Lei de 16 de novembro de 1901 suprimiu o órgão, e suas responsabilidades foram divididas entre a Secretaria das Finanças e a Secretaria do Interior. A partir de então, o Governo Estadual de Minas Gerais passou a operar somente com duas secretarias: a que cuidava dos imprescindíveis assuntos fazendários e a que respondia por uma constelação de outros assuntos político-administrativos.

Em 1910, a Lei 516 restabeleceu a Secretaria da Agricultura, com a nova denominação de Secretaria da

Agricultura, Indústria, Terras, Viação e Obras Públicas. Outra peça legal, o Decreto 2.962, reforçou a anterior, reiterando que as antigas funções que haviam sido extraídas do recém-estabelecido órgão e distribuídas entre as secretarias das Finanças e do Interior deveriam ser-lhe restituídas.<sup>32</sup>

A recriação da agência é posterior a dois eventos importantes, um nacional e outro regional, e que certamente não foram desconsiderados: 1. a recriação do Ministério da Agricultura e 2. a fundação da Sociedade Mineira de Agricultura, Indústria e Comércio de Minas Gerais (Smaic). A Smaic foi a primeira agremiação política a reunir as elites mineiras rurais que, até então, estavam distribuídas por várias associações locais.<sup>33</sup>

Sob a responsabilidade da Secretaria da Agricultura, ficou vastíssimo rol de encargos, como se verifica na lei regulamentar implantada em 1911, que dividiu a Secretaria em três diretorias: I. Agricultura, Terra e Colonização, II. Diretoria de Viação, Obras Públicas e Indústrias e III. Diretoria de Comércio e Expansão Econômica.<sup>34</sup> Esse arcabouço básico permaneceu durante as duas décadas seguintes, recebendo significativos acréscimos de subseções nas respectivas diretorias. Consequentemente, o organograma administrativo ramificou-se com a criação de novas funções. No caso dos engenheiros, se nas origens da Secretaria seu organograma era simples, com apenas um lugar para um “consultor engenheiro”, o cenário alterou-se nos estertores da República Velha, pois na estrutura hierárquica da Secretaria já se delimita espaço para “engenheiros”, assim como, há seções muito propícias para tais profissionais, por exemplo, a Rede Ferroviária Mineira. Durante todo o período da Primeira República, a máquina estatal mineira operou institucionalmente ora com três, ora com duas secretarias, ou seja, com um número exíguo de órgãos que respondiam por suas políticas públicas.

Em síntese, em Minas Gerais, as etapas da institucionalização da Secretaria de Obras Públicas, provincial, e da Secretaria da Agricultura, Indústria, Terras, Viação e Obras Públicas, estadual, foram marcadas por fluxos e refluxos, que deixaram marcas em ambas e condicionaram sua evolução ulterior.

#### A política viária e a administração das obras públicas entre o Império e a República

Particularmente no que se refere à infraestrutura de transportes, no transcurso do período imperial, a política viária executada pela respectiva agência manteve e expandiu a malha de vias terrestres. Depois da chegada das ferrovias, a partir do final da década de 1860, inicialmente a política viária convergiu para a combinação entre os modais (rodoviário e ferroviário), em clara sintonia com a modernização dos transportes tradicionais em curso desde a década de 1830.<sup>35</sup> As contradições na infraestrutura viária começaram a se esboçar quando da forte expansão ferroviária em Minas Gerais, a partir da década de 1880.<sup>36</sup>

Com a instauração da República, calcada em modelo federalista que desfez os vínculos institucionais da centralização imperial, permitindo aos Estados larga autonomia no plano fiscal e na gestão das políticas de transportes, verticalizou-se a feição disfuncional da malha ferroviária de Minas Gerais, moderna pela sua base tecnológica, mas imprópria para instrumentalizar a correspondente modernização econômica e social.<sup>37</sup> Minas Gerais privilegiou a ampliação das estradas de ferro, pautada por forte expansão do financiamento público. Assim, no fim da Era Ferroviária (1940), o Estado possuía a maior malha do país, com 8.176 km de trilhos, por volta de 25% da malha férrea brasileira, quase inteiramente de posse do governo federal e arrendados ao governo estadual.<sup>38</sup> Expansão férrea que, ao contrário das estradas e caminhos, nasceu com o

sentido radial, orientado para o litoral (portos), e que não foi capaz de articular os espaços regionais que compunham Minas Gerais.

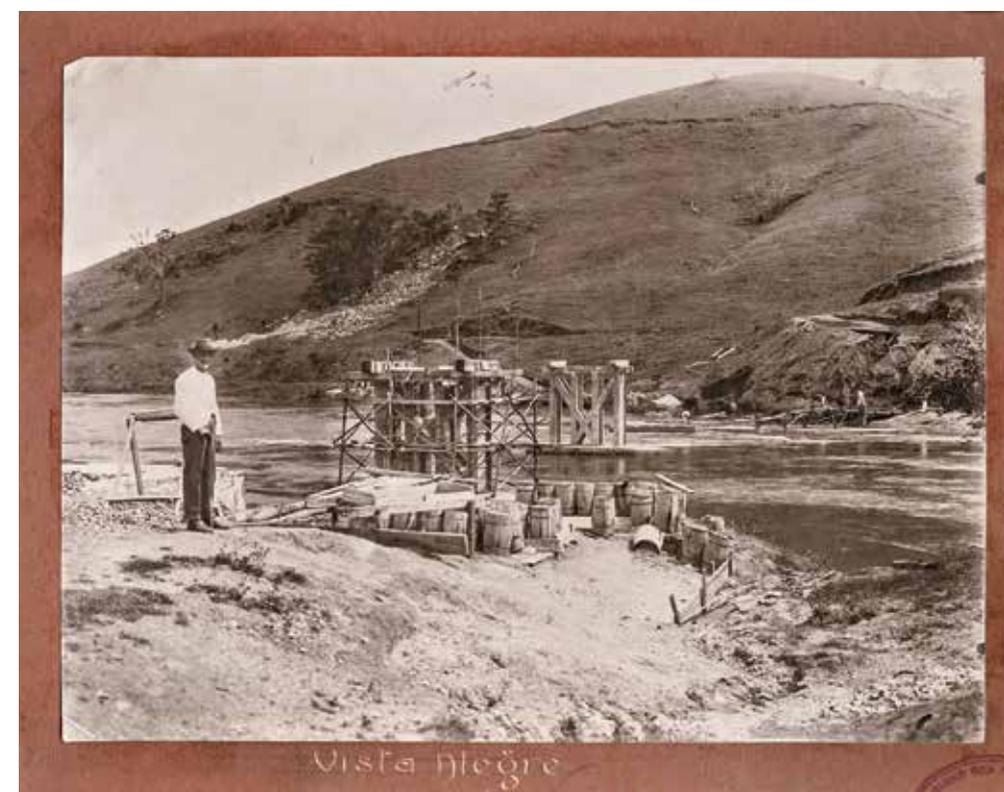
Na Primeira República o organograma administrativo herdado da província, voltado para a infraestrutura de transportes, foi absorvido pela nova organização do aparelho estatal e com claro sentido regressivo, pela ausência de agência específica para o setor. Essa mudança decorreu do caráter liberal e oligárquico do Estado na República Velha e da posição hegemônica da expansão ferroviária, segundo modelo que exigia atuação específica do poder público.<sup>39</sup> As ferrovias mineiras, construídas pela iniciativa privada, com subsídios públicos, após longo processo de encampação, tornaram-se extremamente onerosas para o governo estadual.<sup>40</sup>

#### Agricultura e Obras Públicas na administração estadual na Era Vargas

A Primeira República, quando passou do sonho à realidade, não optou por servir à “coisa pública”, muito menos ao “interesse público”. O governo voltou-se contra o interesse da maioria das pessoas, ou seja, foi oligárquico e excludente. Em consequência, na década de 1920, o sistema federalista mostrou sinais inequívocos de crise,<sup>41</sup> em contexto de crescente ceticismo em relação aos valores liberais básicos. Assim, emergiram progressivamente críticas àqueles que tradicionalmente ocupavam os postos executivos do Estado.

Na década de 1930, com a vitória do movimento político que pôs fim à República Velha e que levou Getúlio Vargas ao poder por 15 anos, promoveu-se abertura inédita aos homens considerados “não políticos”, ou seja, aos “técnicos”, aos “administradores”.<sup>42</sup> Vitoriosa a Revolução de 1930, processaram-se mudanças estruturais no Brasil, com a

Início da construção da ponte do “Raso”, local não identificado, MG, sem data. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretária de Agricultura – AS-2.001 (66).  
Início da construção de ponte sobre rio nos arredores de Vista Alegre, MG, sem data. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretária de Agricultura – AS-2.001 (34).



dissolução do Estado oligárquico, nas suas dimensões política, social e cultural. O padrão de atuação do Estado foi radicalmente alterado, com forte ampliação do intervencionismo estatal em todas as esferas, abandono do liberalismo político e econômico e emergência do nacionalismo e desenvolvimentismo.<sup>43</sup>

No caso específico da administração pública, já no seu discurso de posse, em 3 de novembro de 1930, Vargas anunciou vontade de mudança, expressa em tom de “moralidade e eficiência”. É importante destacar que a Primeira República não ficou isenta de críticas na esfera administrativa, atribuindo-se-lhe uma máquina governamental que não funcionava, derivada da sua desorganização administrativa. No serviço público, prevalecia o favoritismo, a sinecura e a imagem do funcionário público como um parasita, como peça na máquina política, efeito colateral de um sistema político que criava interdependência entre as oligarquias locais e nacionais. Por tudo isso, efetivaram-se medidas de “racionalização administrativa” na esfera federal.<sup>44</sup>

Já no nos primeiros anos da década de 1930, iniciaram-se amplas e verticais reformas administrativas no Brasil. Melhorias essencialmente diferentes das anteriores, postas em movimento na esfera federal e com significativas repercussões nos Estados e nos municípios. A larga revisão institucional possibilitou a criação, na área social, por exemplo, do emblemático Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, desdobrado do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e do Ministério da Educação e Saúde, desdobrado do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. As reformas foram colocadas em prática de forma planejada e estudada, com as fontes doutrinárias mais avançadas da época, ainda que variadas, formando modelo eclético com W. F. Willoughby, Frederick W. Taylor, Henri Fayol, Luther Gulick e M. Weber. No final da década foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público

(Dasp), órgão que foi também, em boa parte, executor do ideal de integração administrativo entre os diversos níveis do governo – federal, estadual e municipal.<sup>45</sup>

Em Minas Gerais, o contexto também era de mudanças motivadas tanto por questões regionais quanto por força das políticas centralizadoras irradiadas da esfera nacional. Os técnicos que há muito já atuavam na administração pública, a partir da década de 1930 terão espaço ampliado de atuação. Em 21 de dezembro de 1933, o engenheiro Israel Pinheiro da Silva, filho do ex-governador João Pinheiro, tomou posse como titular da Secretaria da Agricultura, Viação e Obras Públicas, cargo que ocupou até 1943. Já no ano seguinte à posse, em correspondência com o interventor Benedito Valadares, o secretário expôs a necessidade de implantar reforma administrativa na Secretaria, para racionalizá-la e desburocratizá-la. Atendendo ao pedido do secretário, Valadares promulgou o Decreto 11.311, permitindo as reformas. Entretanto, em 1935, as reformas verticalizaram-se e a Secretaria desdobrou-se em: Secretaria da Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho e Secretaria de Viação e Obras Públicas.<sup>46</sup>

Como afirmou Dulci, após a divisão, a Secretaria da Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho passou a ser, progressivamente, “uma espécie de pasta da Economia”.<sup>47</sup> Foi o órgão no qual eram debatidos os mais relevantes temas econômicos do Estado, constituindo-se como espaço onde se aglutinaram importantes técnicos que pensaram e implantaram o planejamento econômico em Minas Gerais.

A Secretaria da Agricultura, Indústria, Comércio e Trabalho abrigou o “embrião da tecnocracia mineira”, posto que coube ao grupo de técnicos que Israel Pinheiro reuniu no seu entorno comandar a agência e irradiar grande influência no setor público da época. Após dispersarem-se por outros órgãos, foram esses técnicos os responsáveis por propagar o pensamento

desenvolvimentista na administração pública mineira.<sup>48</sup> A última reforma da Secretaria de Agricultura, levada a termo pelo engenheiro Lucas Lopes, que ocupou a pasta como secretário até 1945, foi implantada por meio de dois decretos-lei em 1943 e dividiu a agência nos seguintes departamentos: Administrativo, Economia, Produção Vegetal, Ensino Técnico, Terras, Matas e Colonização, Comércio e Fomento, Indústria.<sup>49</sup>

A Secretaria de Viação e Obras Públicas, como nos tempos provinciais, voltou a ser unifuncional. O grande desafio do período para essa agência era o gargalo da infraestrutura viária e também do pesado ônus que representava a administração da rede ferroviária mineira.

#### No fim da Era Ferroviária

Outra iniciativa no plano nacional com repercussões regionais significativas e interfaces diretas com o tema aqui discutido foi a criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O Decreto-lei 218, de 26 de fevereiro de 1938, alterou os nomes do Conselho Brasileiro de Geografia e do Instituto Nacional de Estatística (INE), para Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística, fazendo com que ambos passassem a integrar o sistema coordenado pela nova autarquia. Esse órgão federativo, instituído como sistema estatístico e geográfico, era integrado por agências em três níveis – federais, estaduais e municipais. A partir de sua fundação, unificou áreas de informações e pesquisa: estatística, geográfica e geodésica; e cartográfica. O Conselho Nacional de Geografia e o Conselho Nacional de Estatística passaram a operar enquanto órgãos autônomos, cada um dirigido por seu secretário-geral, sob a coordenação superior do presidente do IBGE.<sup>50</sup>

É importante ressaltar, no que concerne à história da cartografia brasileira, que a Era Vargas (1930-

1945) constituiu-se em marco, pelas reformas que pôs em movimento. Seja centralizando instituições dispersas e criadas no âmbito do federalismo da Primeira República, seja pela criação de outras, como o Departamento Nacional de Estatística (DNE), em 1934. O DNE deu largada a processo de síntese entre as atividades estatísticas e as atividades cartográficas, segundo o entendimento de que bons levantamentos estatísticos devem se sujeitar a documentos cartográficos tecnicamente consistentes e confiáveis.<sup>51</sup>

Imediatamente após sua criação, o IBGE lançou empreitada hercúlea para elaborar mapas de todos os municípios brasileiros, por meio da “Campanha dos Mapas Municipais”. A documentação cartográfica – que será aqui resumidamente apresentada e que está sendo utilizada projeto *Contradições da modernização dos transportes em uma economia regional periférica: a longa persistência dos transportes tradicionais em Minas Gerais, 1870-1940* (Cedeplar/UFMG) sobre a história dos transportes em Minas Gerais – foi produzida durante o governo Vargas, mas é tributária das estruturas das duas Secretarias em tela (Agricultura e Viação e Obras Públicas). O Decreto-lei<sup>52</sup> 311, de 2 de março de 1938, denominado Lei Geográfica do Estado Novo, foi promulgado dias após a criação do IBGE. A peça legal foi uma resposta à pressão da Junta Executiva Central do Conselho Nacional de Estatística, materializada na Resolução 26, de 15 de dezembro de 1937, que recomendava ao governo federal a criação de dispositivos legais que resolvessem as pendências ainda existentes na divisão administrativa e judiciária do território nacional.<sup>53</sup>

No Decreto-lei 311, por meio do artigo 13, determinava-se que as prefeituras de todos os municípios brasileiros eram obrigadas a preparar mapas de seus respectivos territórios, apresentado-os em duas vias ao Diretório Regional de Geografia. O parágrafo primeiro desse artigo definia requisitos mínimos,

acordados pelo Conselho Nacional de Geografia, para a elaboração dos mapas. Considerando o número expressivo de municípios mineiros, bem como as significativas e persistentes desigualdades regionais, tal tarefa certamente não foi de fácil execução. Ainda assim, Minas Gerais, juntamente com São Paulo, estava entre os primeiros a se organizar para a tarefa e suas estruturas de trabalho foram utilizadas pelos técnicos do IBGE como modelos a serem adotados.<sup>54</sup> A extensão do trabalho realizado em Minas Gerais e a posição de modelo alcançada na Campanha só se explica pela precocidade mineira em montar estruturas administrativas com a inserção de corpos técnicos com perfil modernizante.

Em 24 de março de 1940, foram realizadas nas capitais estaduais as Exposições dos Mapas Municipais, em que todas as 1.574 prefeituras municipais do país apresentaram seus respectivos mapas dentro do prazo definido legalmente.<sup>55</sup> Com intenção de conferir visibilidade nacional ao fato, o então presidente do IBGE, José Carlos de Macedo Soares, proferiu saudação especial no programa de rádio *A Hora do Brasil*. No dia 29 de maio de 1940, com a finalização da campanha de sistematização da divisão territorial do país, Getúlio Vargas inaugurou a Exposição de Mapas Municipais na Feira de Amostras do Rio de Janeiro, organizada pelo Conselho Nacional de Geografia, juntamente com o Conselho Nacional de Estatística e a Comissão Censitária Nacional<sup>56</sup>.

Graças às mudanças efetuadas nos anos anteriores, em 1940, pela primeira vez na história da estatística brasileira, os dados de coleta e tabulações do censo estavam referenciados a uma base cartográfica sistematizada quanto às categorias administrativas municipais e distritais (cidades e vilas). Conquista importante, pois garantia o georreferenciamento das estatísticas produzidas no país.<sup>57</sup> Graças à iniciativa do governo Vargas e à estrutura estadual e

municipal preexistente em Minas Gerais, produziu-se documentação cartográfica privilegiada para os estudos da história dos transportes em Minas Gerais.

Os mapas municipais possuem dados regulares, porque padronizados legalmente, os quais permitem conhecer momento privilegiado da realidade da infraestrutura dos transportes, posto que coincide com os estertores da Era Ferroviária e o início da Era Rodoviária em Minas Gerais. Nas imagens que constam do final deste artigo, são apresentados recortes de três mapas municipais que permitem a visualização das informações cartográficas representadas, das instituições e agentes públicos envolvidos e da qualidade dos mapas.

A documentação cartográfica de Minas, elaborada sob os auspícios da Secretaria de Viação e Obras Públicas, com a participação de agentes públicos das municipalidades mineiras e de técnicos (engenheiros, cartógrafos e agrimensores e) com atuação no setor público, apresenta evidências de estrutura viária ainda fortemente dependente de transportes tradicionais. Expõe a pertinência de milhares de vias de comunicação de tropas, plenamente funcionais em Minas Gerais no final da década de 1930.

**RESUMO** | Este trabalho aborda a história de duas instituições-chave da administração pública de Minas Gerais no período de 1830 a 1945: a Secretaria de Viação e Obras Públicas e a Secretaria de Agricultura. Adicionalmente, apresenta notável conjunto documental cartográfico referente ao território mineiro, que está sob a guarda do Arquivo Público Mineiro (Fundo Secretaria de Viação e Obras Públicas – SVOP). O texto pretende evidenciar o quanto foi precoce a montagem de complexas estruturas administrativas em Minas Gerais no transcurso do século XIX. Fato que, em grande medida, decorreu de necessidades incontornáveis com relação à infraestrutura de transportes. Avança considerações sobre a história de ambas as agências que, em virtude de questões político-doutrinárias da Primeira República, tiveram seus destinos entrelaçados. Busca, por fim, destacar que, graças à cultura que se sedimentou desde o século XIX, foi possível produzir rica documentação cartográfica, segundo padrões modernos, durante o Estado Novo, reveladora de surpreendente realidade viária de Minas Gerais no final da Era Ferroviária.

**ABSTRACT** | This work treats the history of two key institutions of public administration of the State of Minas Gerais from 1830 to 1945: the Department of Transportation and Public Works, and the Department of Agriculture. In addition, it presents a notable set of cartographic

documents regarding the State of Minas Gerais and held by the Minas Gerais Public Archives (Department of Transportation and Public Works Archive – SVOP). The text seeks to demonstrate the modernity of the organization of complex administrative structures in Minas Gerais during the XIX century – in large part a result of inescapable needs in regard to transportation infrastructure. It treats the histories of both of these agencies, the destinies of which were intertwined due to political-doctrinal issues of the First Republic. Finally, it seeks to emphasize that thanks to cultural orientations in place since the XIX century, it was possible to produce extensive cartographic documentation using modern standards during the New State period, thus revealing the surprising transportation reality of the State of Minas Gerais at the end of the railroad era.

## Notas |

1. PAIVA, Clotilde Andrade. *População e economia nas Minas Gerais do século XIX*. Tese (Doutorado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

2. RODARTE, Mario Marcos Sampaio. *A pertinência das minas que não se esgotaram*. Dissertação (Mestrado), Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1999.

3. MARTINS, Roberto Borges. Minas Gerais, século XIX: tráfico e apego à escravidão numa economia não-exportadora. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 13, n. 1, 1983.

4. GODOY, Marcelo Magalhães. Intrépidos viajantes e a construção do espaço: uma proposta de regionalização para as Minas Gerais do século XIX. *Texto para discussão n. 109*, Belo Horizonte, Cedeplar/UFMG, 1996.

5. IGLÉSIAS, Francisco. *Política econômica do governo provincial mineiro, 1835-1889*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1958. p. 154.

6. PIMENTA, Demerval. *Caminhos de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1971.

7. BARBOSA, Lidiany Silva; GODOY, Marcelo Magalhães; MENDES, Philippe Scherrer. Transportes e finanças públicas: contribuição para o estudo do lugar do dispêndio em infraestrutura viária nos orçamentos provinciais e municipais de Minas Gerais, 1835-1889. In: GOULARTI FILHO, Alcides; CIMÓ, Paulo Roberto (Org.). *Transportes e formação regional: contribuição para a história dos transportes no Brasil*. Dourados: Editora da UFGD, 2011.

8. FREYRE, Gilberto. *Homens, engenharias e rumos sociais*. Rio de Janeiro: Record, 1987. p. 9.

9. O Ato Adicional, de agosto de 1834, foi importante reforma constitucional realizada no período regencial e teve grandes repercussões nas províncias. Transformou os conselhos gerais provinciais em assembleias legislativas, instituiu a discriminação das rendas públicas gerais e provinciais, a divisão dos poderes tributários, manteve o município subordinado à província e a nomeação do presidente de província pelo Governo Central (COSTA, Emília Viotti da. *Da Monarquia à República: momentos decisivos*. São Paulo: Editora Unesp, 1999. p. 154). Embora seja celebrado pelo seu caráter liberal descentralizador, o Ato Adicional manteve inalterado o processo por meio do qual era nomeado o presidente de província, um dos principais mecanismos de poder fortemente centralizados a partir da sede imperial da monarquia constitucional brasileira (GOUVÊIA, Maria de Fátima. *O Império das províncias. Rio de Janeiro, 1822-1889*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2008. p. 19).

10. GOUVÊIA. *O Império das províncias*

11. TÔRRES, João Camilo de Oliveira. *História de Minas Gerais*. 3. ed. Belo Horizonte: Lemi; INL, 1980. v. 1. p. 377-378.

12. DE MATOS, Artur Teodoro. *Transportes e comunicações em Portugal, Açores e Madeira (1750-1850)*. Ponta Delgada [Portugal]: Universidade dos Açores, 1980. p. 39.

13. COELHO, Edmundo Campos. *As profissões imperiais: medicina, advocacia e engenharia no Rio de Janeiro, 1822-1930*. São Paulo; Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 24.

14. VEIGA, José Xavier da. *Efemérides mineiras, 1664-1897*. Belo Horizonte: Centro de Estudos Históricos e Culturais; Fundação João Pinheiro, 1998. BLAKE, Augusto Vitorino A. Sacramento. *Dicionário Bibliográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro, 1902. PAULA, Armênio José de (Org.). *Figuras notáveis de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora MAI, 1973-1974. BASTOS, Wilson de Lima. *O engenheiro Henrique Guilherme Fernando Halfeld: sua vida, sua obra, sua descendência*. Juiz de Fora: Edições Paraibuna, 1975. APM, *Processos de Construção de Estradas e Processos de Construção Pontes* (ARQUIVO PÚBLICO MINEIRO. Seção Provincial, Obras Públicas, 6/3. Diversas caixas). Os *Processos* são dois conjuntos documentais que estão sob a guarda do Arquivo Público Mineiro, no fundo da Secretaria de Obras Públicas. Em resumo, essas fontes possuem como atributos: largo recorte temporal, volumosa massa documental e grande diversidade temática. A função primeira dos *Processos* foi informar ao Governo Provincial sobre o andamento das obras que receberam algum tipo de recurso financeiro da província. Trata-se de documentação coeva às intervenções nas estradas e pontes e, dessa forma, registraram aspectos administrativos, financeiros, técnicos e sociais referentes às obras públicas viárias provinciais (BARBOSA, Lidiany Silva. *Tropas e ferrovias em uma província não exportadora: Estado, elites regionais e as contradições da política de transportes no início da modernização – Minas Gerais, 1835-1889*. Tese (Doutorado), Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011).

15. Livro da Lei Mineira 1839, Lei 154, Art. 15. Acervo do Arquivo Público Mineiro.

16. Livro da Lei Mineira 1857, Regulamento 39. Acervo do Arquivo Público Mineiro.

17. Livro da Lei Mineira 1859, Lei 1.009: 82. Acervo do Arquivo Público Mineiro.

18. Livro da Lei Mineira 1887, Lei 3.439. Acervo do Arquivo Público Mineiro.

19. Livro da Lei Mineira 1883, Regulamento 101. Livro da Lei Mineira 1884, Regulamento 104. Acervo do Arquivo Público Mineiro.

20. Livro da Lei Mineira 1883, Regulamento 101, Art. 1. Acervo do Arquivo Público Mineiro.

21. Livro da Lei Mineira 1884, Regulamento 104, Art. 1. Acervo do Arquivo Público Mineiro.

22. RESENDE, Maria Efigênia Lage. *Formação da estrutura de dominação em Minas Gerais: o novo PRM*. Belo Horizonte: UFMG, 1982.

23. LESSA, Renato. *A invenção republicana: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira*. Rio de Janeiro: IUPERJ; São Paulo: Vértice, 1988. p. 49.

24. BELLO, José Maria. *História da República (1889-1954)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958. p. 40.

25. RESENDE, Maria Efigênia Lage de. O processo político na Primeira República e o liberalismo oligárquico. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O Brasil republicano: o tempo do liberalismo excluyente*. Da proclamação da República a Revolução de 1930. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 93.

26. SALES, Campos. *Da propaganda a presidência*. Brasília: Senado Federal, 1998.

27. MARTINS FILHO, Amílcar Vianna. *A economia política do café com leite (1900-1930)*. Belo Horizonte: UFMG/Proed, 1981.

28. RESENDE. *Formação da estrutura de dominação em Minas Gerais*.

29. GUIMARÃES, Anchieta. *Secretários da Agricultura de 1933 a 1988*. Esboço Histórico-administrativo. Secretaria de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: Belo Horizonte, 1990. v. 1, p. 261-265.

30. Em nenhum momento do período analisado, os órgãos em destaque foram designados estritamente como Secretaria de Obras Públicas ou como Secretaria da Agricultura. Posto que essas designações (instituições) sempre estiveram consorciadas (submetidas) com outras pastas (secretarias) e, por decorrência, com funções que extrapolavam àquelas exclusivamente associadas aos setores da administração pública referentes às obras públicas ou às atividades agrícolas.

31. GUIMARÃES. *Secretários da Agricultura de 1933 a 1988*, v. 1, p. 261.

32. GUIMARÃES. *Secretários da Agricultura de 1933 a 1988*, v. 1, p. 261.

33. DULCI, Otávio Soares. *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 43.

34. Livro da Lei Mineira 1911, Decreto 3.160, de 17 de abril de 1911. Acervo do Arquivo Público Mineiro.

35. BARBOSA. *Tropas e ferrovias em uma província não exportadora*.

36. BATISTA, Felipe Alvarenga; BARBOSA, Lidiany Silva; GODOY, Marcelo Magalhães. Transportes, modernização e formação regional: subsídios da história da era ferroviária em Minas Gerais, 1870-1940. *Revista de História Regional*, v. 17, n. 1, 2012.

37. BATISTA; BARBOSA; GODOY. Transportes, modernização e formação regional.

38. BATISTA; BARBOSA; GODOY. Transportes, modernização e formação regional.

39. BATISTA; BARBOSA; GODOY. Transportes, modernização e formação regional.

40. DINIZ, Clélio Campolina. *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Belo Horizonte: UFMG/Proed, 1981. p. 77.

41. FERREIRA, Marieta de Moraes; SÁ PINTO, Surama Conde. A crise dos anos 1920 e a Revolução de 1930. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Org.). *O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo, do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

42. GOMES, Ângela M. de Castro Introdução. In: GOMES, Ângela M. de Castro (Org.). *Engenheiros e economistas: novas elites burocráticas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.

43. IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

44. WAHRLICH, Beatriz de Souza. *Reforma administrativa da Era Vargas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983. p. 7-11.

45. WAHRLICH, Beatriz de Souza. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). In: BELOCH, Israel; ABREU, Alzira Alves de (Coord.). *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. p. 1827-1830.

46. GUIMARÃES. *Secretários da Agricultura de 1933 a 1988*, v. 1, p. 132.

47. DULCI, Otávio Soares. *Política e recuperação econômica em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, p. 65.

48. DINIZ. *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*, p. 41-42.

49. GUIMARÃES. *Secretários da Agricultura de 1933 a 1988*, v. 1, p. 287.

50. OLIVEIRA, Regina Acioli. *O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no projeto político-cultural do Estado Novo*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós Graduação em História Política e Bens Culturais (PPHPBC), Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

51. ARCHELA, Rosely Sampaio. Evolução histórica da cartografia no Brasil: instituições, formação profissional e técnicas cartográficas. *Revista Brasileira de Cartografia*, n. 59, v. 3, p. 217, dez. 2007.

52. Após o golpe de Estado de 1937, que instituiu o Estado Novo e fechou as casas legislativas, o Poder Executivo passou a legislar por meio de decretos-lei.

53. PENHA, Eli Alves. *A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo*. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. p. 114-117. (Documentos para disseminação. Memória Institucional, 4).

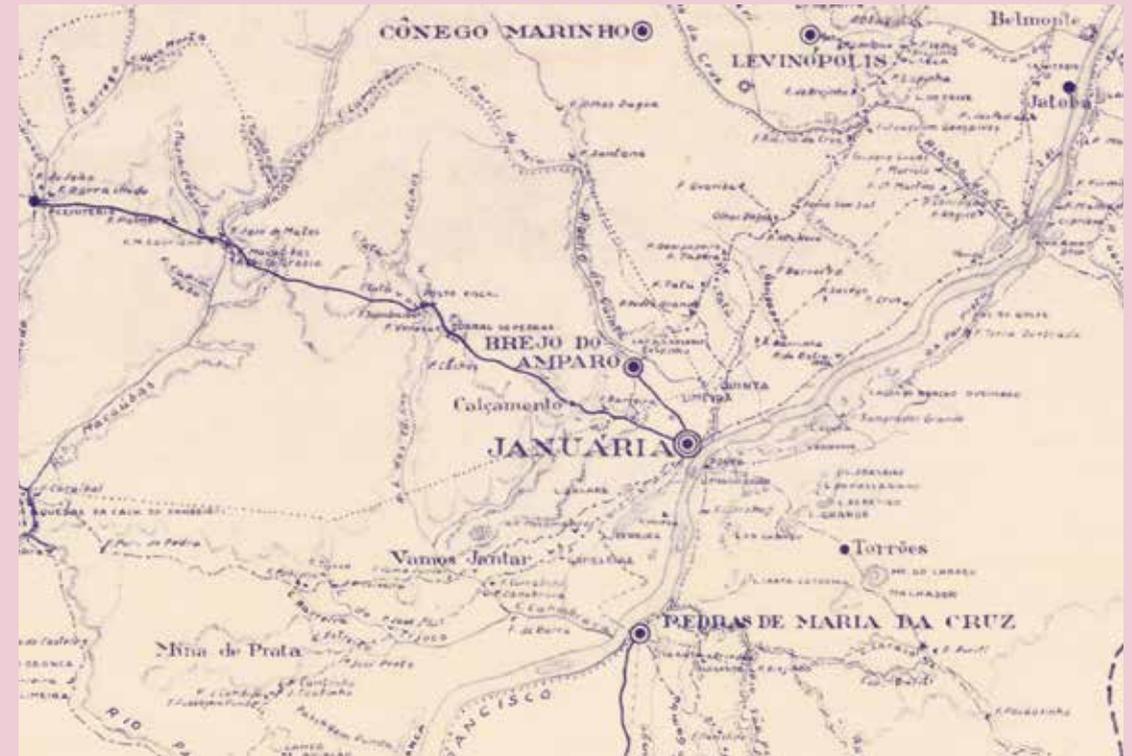
54. BESKOW, Gabriela Carames. As relações Estado-território no Brasil: o município nos projetos de integração nacional do primeiro Governo Vargas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12., Belém, 21 a 25 de maio de 2007. *Anais...* Belém: Enanpur, 2007. p. 9.

55. BESKOW. As relações Estado-território no Brasil, p. 9.

56. OLIVEIRA. *O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística no projeto político-cultural do Estado Novo*, p. 102-108.

57. ARCHELA. Evolução histórica da cartografia no Brasil, p. 218.

**Lidiany Silva Barbosa** é pesquisadora do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Face/UFMG) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) no projeto *Contradições da modernização dos transportes em uma economia regional periférica: a longa persistência dos transportes tradicionais em Minas Gerais, 1870-1940*. O projeto é coordenado pelo professor Marcelo Magalhães Godoy e desenvolvido no âmbito do Núcleo de Pesquisa em História Econômica e Demográfica do Cedeplar/Face/UFMG. <lidiany@cedeplar.ufmg.br>



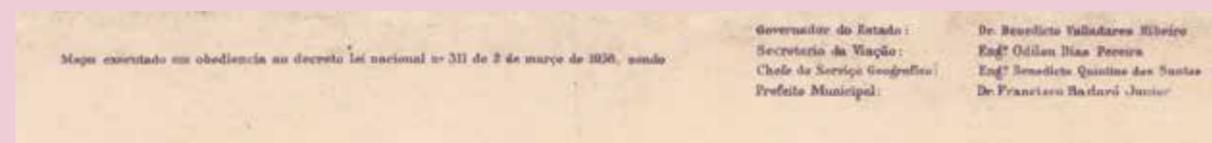
Mapa do Estado de Minas Gerais - Município de Januária, 1939. Detalhe do entorno da cidade de Januária, MG. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretaria de Viagem e Obras Públicas - SVOP 234. Mapa do Estado de Minas Gerais - Município de Januária, 1939. Detalhe da planta da cidade de Januária, MG. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretaria de Viagem e Obras Públicas - SVOP 234.



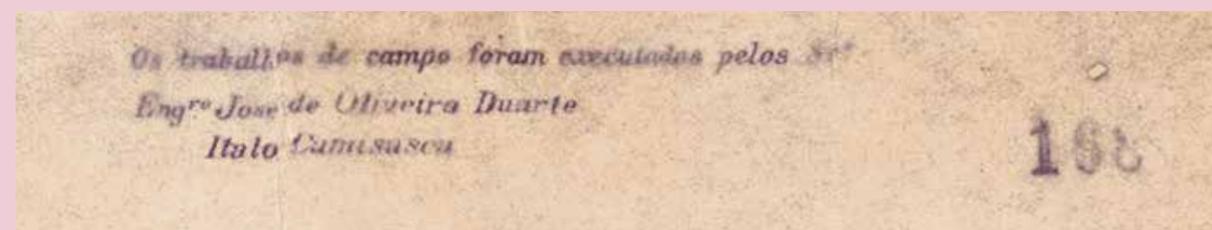
Mapa do Estado de Minas Gerais – Município de Minas Novas, 1939. Detalhe do entorno da cidade de Teófilo Otoni, MG. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretaria de Viação e Obras Públicas – SVOP 148.  
 Mapa do Estado de Minas Gerais – Município de Minas Novas, 1939. Detalhe do entorno da cidade de Minas Novas, MG. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretaria de Viação e Obras Públicas – SVOP 241.



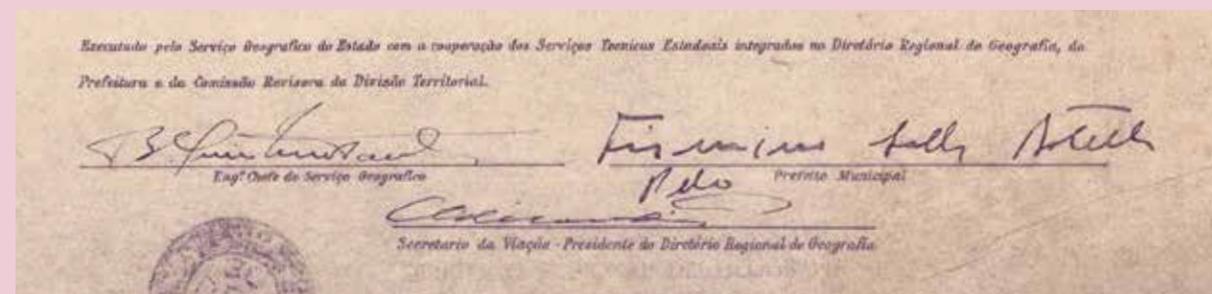
Detalhe do Mapa do Estado de Minas Gerais – Município de Minas Novas, 1939. Parte inferior: legenda explicativa dos sinais convencionais. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretaria de Viação e Obras Públicas – SVOP 241.



Detalhe do Mapa do Estado de Minas Gerais – Município de Minas Novas, 1939. Parte superior: declaração da origem legal do mapa e lista com os nomes das autoridades públicas responsáveis pelo documento cartográfico. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretaria de Viação e Obras Públicas – SVOP 241.



Detalhe do Mapa do Estado de Minas Gerais – Município de Minas Novas, 1939. Parte superior: registro dos técnicos responsáveis pelos trabalhos de campo do documento cartográfico. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretaria de Viação e Obras Públicas – SVOP 241.



Detalhe do Mapa do Estado de Minas Gerais – Município de Januária, 1939. Parte inferior: assinaturas das autoridades públicas, bem como do cartógrafo responsável, validando a origem institucional do documento. Arquivo Público Mineiro, Fundo Secretaria de Viação e Obras Públicas – SVOP 234.

SECRETARIA DO INTERIOR

Departamento de Assistência aos Municípios

*ca 7875*

Nº. **8** *0000* Ent. *25/10/44*

Interessado \_\_\_\_\_

Assunto *ca. da Prefeitura*

<i>17</i>	Ent.	<i>25/10/44</i>
	Saida	<i>7-1-44</i>

*17-3-44*

*31-1-44*  
*31-1-44*

*45*