

| 692 | RELAÇÕES ENTRE O DEPARTAMENTO DA  
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL DE MINAS GERAIS E OS  
MUNICÍPIOS MINEIROS, NO PRIMEIRO GOVERNO VARGAS  
(1930-1945): RUPTURA OU CONTINUIDADE COM O  
“CORONELISMO”?

*Geraldo Browne Ribeiro Filho, Thaise Latini de Resende, Paloma Fabíula Rodrigues Silva,  
Wagner de Azevedo Dornellas*

### **Resumo**

Este artigo discute o *modus operandi* do Departamento da Administração Municipal de Minas Gerais (DAM) bem como as relações que estabeleceu com os municípios mineiros, durante o Governo Vargas (1930-1945). O DAM foi criado em 1934, por Benedito Valadares, como parte de um conjunto de medidas políticas, administrativas e financeiras, iniciadas no contexto do movimento de 1930. Ele foi criado para exercer maior controle político, administrativo e financeiro sobre os municípios, restringindo-lhes a autonomia. Oficialmente, foi criado para prestar assistência técnica aos municípios nas áreas administrativa e financeira, difundindo ideias, conceitos, modelos e práticas modernas de administração pública com vistas a romper com a estrutura político-administrativa herdada do período da Primeira República, conhecida por “coronelismo”. Buscou implantar nos municípios uma nova organização administrativa pautada no sistema burocrático, na racionalização dos trabalhos, na impessoalidade das ações, na padronização de procedimentos, como o orçamento municipal. A difusão de procedimentos técnicos e racionais, na visão do órgão, contribuiria para diminuir práticas administrativas e financeiras pautadas no improvisado, na falta de racionalidade, na troca de favores, na corrupção etc. O DAM percebeu que o rompimento completo com o “coronelismo” não seria possível, tendo em vista o alto grau de enraizamento do sistema na estrutura política local. Nesse sentido, mudou seu modo de operar e passou a agir de acordo com as circunstâncias políticas do momento, ora buscando romper com o regime, ora dando continuidade a ele, visto que precisava do apoio dos “coronéis” para fortalecer politicamente o governo do estado nas eleições.

**Palavras-chave:** Departamento da Administração Municipal; Município; “Coronelismo”.

### **Introdução**

Este artigo tem como objetivo discutir o *modus operandi* do Departamento da Administração Municipal de Minas Gerais (DAM) bem como as relações que estabeleceu com os municípios mineiros, durante o Governo Vargas (1930-1945). Mais especificamente o artigo visa discutir em que medida o DAM rompeu como o “coronelismo” – sistema político que marcou a administração pública no período da

Primeira República - em suas ações junto às administrações municipais durante os primeiros anos do governo Vargas.

O DAM foi criado pelo governo do estado de Minas Gerais, em 28 de março de 1934, através do Estadual 11.280, com o objetivo de “orientar a vida administrativa e financeira” dos municípios e era vinculado à Secretaria de Estado dos Negócios do Interior. A principal função dessa Secretaria era tratar das ações de governo no interior do estado, estabelecendo intercâmbio direto com os municípios.

Ele foi o primeiro órgão de assistência técnica criado no estado de Minas Gerais e o papel que desenvolveu junto aos municípios durante o controverso período Vargas é ainda pouco conhecido. Os estudos realizados até o momento apontam que ele foi o precursor de outros órgãos de assistência técnica criados em governos posteriores e muitas das ideias difundidas por ele nos anos de 1930 permaneceram ao longo do tempo, como a importância do equilíbrio das contas municipais, a formação de um corpo técnico capacitado nas prefeituras e a padronização de procedimentos administrativos e financeiros.

Sua criação constituiu-se parte de uma série de medidas tomadas a partir dos anos de 1930 pelo governo do estado, no contexto histórico do movimento de 1930, com o objetivo de obter maior controle político, administrativo e financeiro sobre os municípios. O controle político seria necessário, pois o governo que entrava necessitava do apoio dos “coronéis”, que eram os chefes políticos locais, para se fortalecer e se manter no poder. O controle administrativo e financeiro dos municípios seria necessário também, tendo em vista o cenário da crise financeira internacional de 1929, que afetava significativamente o país, o alto grau de descontrole administrativo e financeiro dos municípios, bem como os elevados índices de corrupção existentes. O grupo político que assumia o poder tinha como objetivo organizar uma nova estrutura administrativa em substituição àquela que configurou o poder durante a Primeira República, cujas ações se pautavam nas práticas “coronelistas”.

De acordo com Leal (1975, p. 84-85), o movimento de 30 se propôs, desde o início, a uma “gigantesca tarefa: desmontar a máquina política [corrompida] da *República Velha*<sup>1</sup>, cujas raízes estavam entrelaçadas nas situações municipais” e montar “uma nova máquina”, que teria como uma de suas principais preocupações “moralizar e dar eficiência à administração municipal” (LEAL, 1975, p. 84-85).

---

<sup>1</sup> Grifo do autor.

As administrações municipais, segundo Leal, apresentavam uma série de problemas como “falta de métodos racionais, desorientação administrativa, gestão financeira perdulária, dívidas crescentes, balbúrdia na escrituração, quando havia, exação tributária deficiente e tolhida por critérios partidários (...)” (LEAL, 1975, p. 85).

O deputado mineiro Gabriel Passos, em discurso em que defendeu maior controle do estado sobre os municípios, nos debates sobre a questão da autonomia municipal ocorridos no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1933, afirmou: “(...) muitas municipalidades nem escrita organizada tinham”, (LEAL, 1975, p. 87-88). Passos também declarou naquela ocasião que estava “impressionado com a desorientação, o desperdício e a ineficiência da administração municipal” e afirmou que tal situação era reflexo da forma como os municípios eram administrados: “(...) entre amigos e correligionários, presos pelos compromissos partidários, pelas afeições e pelo compadresco” (LEAL, 1975, p. 88).

Menelick de Carvalho, ex-prefeito de Juiz de Fora e de Uberaba<sup>2</sup> e ex-Diretor da Secretaria do Interior do Estado de Minas Gerais, dizia que os municípios mineiros padeciam do “mal da incapacidade” (CARVALHO, 1941, p. 27).

Para o ex-prefeito,

*O mal era geral, e a sua profilaxia só podia ser feita com a instituição de um sistema político calcado na realidade da nossa condição de país novo, em formação ainda, num território imenso e virgem, que precisa da ação constante e realizadora do estatismo moderno e não pode manter barreiras internas, em que se destruam os ideais do progresso e da civilização CARVALHO (1941, p. 27).*

A montagem de uma nova máquina política, no entanto, na visão dos teóricos<sup>3</sup> do movimento, não poderia ser realizada mantendo as mesmas práticas políticas do regime anterior. Pelo contrário. O rompimento seria imprescindível, pois o sistema político que vigorava até então - conhecido como “coronelismo” -, estava tão arraigado à cultura política do país que estruturava o Estado nacional, assegurava a reprodução do regime oligárquico e dos chefes políticos de tipo tradicional nas escalas sub-nacionais e, além disso, garantia a continuidade de práticas eleitoreiras e de troca de favores.

---

<sup>2</sup> Em 1936, Uberaba era o terceiro município em Minas Gerais em receitas, mas tinha uma dívida correspondente ao dobro de sua receita de um ano (CARVALHO, 1946, p. 108).

<sup>3</sup> Oliveira Vianna, Antônio José de Azevedo Amaral, Francisco Campos, entre outros.

Tendo em vista a importância do “coronelismo” para entendimento da formação política do país, vários autores se dedicaram ao seu estudo. Para Carvalho, o “coronelismo” pode ser entendido como

*um sistema político baseado em barganhas entre o governo e os ‘coronéis’. O governo estadual garante, para baixo, o poder do ‘coronel’ sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle de cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária. O ‘coronel’ hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado (CARVALHO, 1997).*

Segundo Leal, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público progressivamente fortalecido, e a decadente influência local dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra.” (LEAL, 1975, p. 20). O “coronelismo” possui outras características: “o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.” (LEAL, 1975, p. 20).

### **O movimento de 1930 e o governo Vargas: ruptura ou continuidade?**

Considerando a ascendência direta de Vargas sobre Benedito Valadares – interventor em Minas Gerais – e alto grau de centralização do poder na esfera nacional de governo, a discussão sobre o papel do DAM não pode ser feita sem que alguns elementos-chave do movimento de 1930, que culminou na deposição do presidente Washington Luiz por Getúlio Vargas, em outubro de 1930, sejam recuperados.

É importante que se destaque primeiramente as diferentes interpretações sobre esse período histórico. Vários analistas centram seus estudos numa questão principal: o governo Vargas rompeu com o regime oligárquico da Primeira República ou deu continuidade a ele, tendo em vista que muitos agentes políticos que apoiaram o movimento, e o próprio Getúlio Vargas, tinham suas origens em oligarquias regionais?

Alguns analistas entendem que houve, de fato, um rompimento do governo Vargas com o governo anterior, colocando fim à Primeira República. Os defensores dessa ideia entendem que Vargas era um “líder progressista e reformista” que dera início a um processo de modernização do país, implementando reformas nos campos administrativo, econômico, político e social.

Outros autores entendem, no entanto, que o que houve em 1930 foi apenas um movimento político e que o novo regime não chegou a romper com o anterior. Esses autores veem Vargas como um “político conservador, um típico representante das elites tradicionais, em sua condição de grande estancieiro gaúcho, (...) que seria até capaz de realizar mudanças, mas para manter os privilégios dos donos do poder.” (DINIZ, 2004, p. 2).

Uma terceira perspectiva analítica identifica que o governo Vargas não trilhou apenas o caminho da modernização ou o caminho do conservadorismo. Os autores que defendem essa visão entendem que o governo trilhou tanto um caminho quanto o outro, apresentando ainda outras faces, como afirma Diniz:

*Na verdade, Vargas foi, ao mesmo tempo, ou sucessivamente, progressista ou conservador, conciliador ou intransigente, autoritário ou democrata, elitista ou paternalista, intérprete das forças de continuidade ou de mudança, de acordo com sua própria leitura dos sinais do tempo. Por trás das várias faces, um projeto nacional de desenvolvimento se impunha, a despeito das resistências de diferentes matizes (DINIZ, 2004, p. 3).*

As várias faces do governo estão relacionadas com a heterogeneidade das forças políticas que apoiaram o movimento, forças essas que se confrontaram ao longo do tempo na busca pelo poder no interior do próprio governo. A coalizão das forças políticas que se formou assumindo o poder era instável e isso influenciou diretamente o processo de governabilidade, ora realizando mudanças em relação ao regime anterior, ora dando continuidade a ele, dependendo das circunstâncias.

As primeiras medidas tomadas pelo governo Vargas foram de mudança. Tão logo assumiu, com amplos poderes, Vargas revogou a Constituição de 1891, passou a governar por decretos, extinguiu as assembleias estaduais e nomeou interventores para quase todos estados e municípios, que passaram a exercer simultaneamente os poderes executivo e legislativo<sup>4</sup>. O novo governo, denominado de Governo Provisório, centralizador, passou a ter controle quase absoluto sobre as esferas subnacionais de governo.

Para Diniz

*1930 é certamente um divisor de águas na história do Brasil. O período de 15 anos que se desdobra entre 1930 e 1945 foi um momento histórico decisivo na trajetória do país, que, através das reformas*

---

<sup>4</sup> Estas medidas foram amparadas no Decreto 19.398, de 11 de novembro de 1930, que instituiu o Governo Provisório e estabeleceu outras providências.

*introduzidas por Vargas, ingressa numa nova etapa. A partir de então, a história se dividirá entre antes e depois de Vargas. Se, neste percurso, podemos detectar continuidades, os pontos de ruptura foram, certamente, mais relevantes (DINIZ, 2004, p.3).*

Schartzman entende que

*(...) o regime inaugurado em 1930 constituiu, na verdade, uma mudança radical em relação aos anteriores, em termos de uma maior centralização e concentração do poder político. Seus líderes, um grupo extremamente jovem em relação ao regime deposto, (...) se identificavam claramente com a tradição política e militar do Rio Grande e respondiam de forma difusa, incerta e indecisa às demandas oriundas dos setores mais urbanizados do país por medidas de bem-estar social e um aumento da eficiência e força administrativa, militar e econômica do Estado nacional (SCHARTZMAN, 1982, p. 109).*

Os “tenentes” foram os principais defensores das medidas de rompimento com o regime anterior e, mais especificamente com o “coronelismo”, no âmbito do movimento de 1930. Eles tiveram importante participação no movimento, contribuindo significativamente para seu êxito, sendo considerados, nesse sentido, um dos principais pilares de sustentação política do governo que se iniciava. Tinham como principal bandeira a defesa por mudanças radicais na vida política e econômica do país (CPDOC, 2012).

Tendo em vista seu peso político, Vargas, ao renovar os quadros dirigentes no país, passou a nomeá-los para cargos de destaque na administração federal e nos estados. Em 1931, com exceção de Pernambuco e Bahia, todos os estados do Norte e Nordeste passaram a ser governados por um tenente, nomeados interventores estaduais em substituição aos antigos presidentes estaduais eleitos, mas depostos pelo movimento (CPDOC, 2012).

*Os ‘tenentes’ se consideravam os verdadeiros revolucionários. Não queriam que a Revolução de 1930 se transformasse em uma mera troca de cadeiras entre os grupos oligárquicos. Trataram portanto de criar instrumentos de ação política capazes de levar adiante o projeto de um governo centralizador, intervencionista e reformista. Por sua iniciativa formaram-se em alguns dos estados legiões revolucionárias e, no Rio de Janeiro, fundou-se o Clube 3 de Outubro, principal porta-voz do grupo. (...) O projeto tenentista divulgado por essas entidades defendia medidas como a centralização do sistema tributário, o fortalecimento das Forças Armadas, a federalização das milícias estaduais, a criação de uma legislação trabalhista e a modernização da infra-estrutura do país (CPDOC, 2012).*

Minas Gerais foi o único estado para o qual Vargas não nomeou interventor. Ele optou por manter no cargo Olegário Maciel, tendo em vista a importante liderança que havia exercido na tomada do poder. Maciel, mesmo pertencendo à tradicional e conservadora oligarquia mineira, e os demais interventores deram início aos seus governos implementando medidas importantes com o objetivo de obter maior controle político das administrações locais e de coibir as práticas administrativas que contribuía para o desequilíbrio das finanças municipais.

### **Reformas municipais em Minas Gerais: influência paulista e estadunidense**

As reformas municipais em Minas Gerais iniciaram-se com a dissolução das assembleias legislativas municipais<sup>5</sup> e com a instituição das prefeituras e do cargo de prefeito<sup>6</sup>, que passou a ser nomeado e não mais eleito. Os prefeitos foram proibidos de praticar uma série de atos que eram comuns nas administrações municipais, como celebrar contrato com prazo superior a um ano; contrair empréstimos de qualquer natureza; desapropriar mesmo que por necessidade ou utilidade pública; fazer concessão de qualquer espécie de privilégio; alienar ou gravar de ônus real os bens imóveis dos municípios e decretar abertura de créditos adicionais. Ao mesmo tempo, foram obrigados a prestar contas semestralmente ao governo do estado e, trimestralmente, submeter balancetes à Secretaria do Interior (CARVALHO, 1946, p. 101).

As novas exigências que estavam sendo feitas aos municípios passaram a demandar profundas mudanças nas administrações públicas estadual e municipais. Influenciado por São Paulo, que havia criado em 1931, o Departamento da Administração Municipal (DAM/SP)<sup>7</sup> com o objetivo de “racionalizar a organização e funcionamento [dos municípios], regularizar as respectivas finanças, melhorar o pessoal administrativo e resguardar o crédito municipal abalado” (CARVALHO, 1946, p. 110), o governo de Minas Gerais resolveu tomar iniciativa semelhante.

Duas características do *modus operandi* do DAM/SP chamaram a atenção do governo mineiro. A primeira, de caráter técnico, diz respeito ao papel exercido no equacionamento das contas públicas e na redução significativa do grau de

---

<sup>5</sup> Decreto estadual 9.768, de 24 de novembro de 1930 - Institui o regime das prefeituras para administração dos municípios do Estado.

<sup>6</sup> Até então, o “prefeito” era o vereador mais votado no município, sendo conhecido como Agente Executivo Municipal.

<sup>7</sup> Decreto estadual 4.918, de 03 de março de 1931.

endividamento dos municípios paulistas. Em 1934, três anos após sua criação, apenas 10% dos municípios paulistas ainda dependiam de sua assistência especial, os outros 90% haviam conseguido equilibrar as contas (CARVALHO, 1946, p. 111). A segunda, é que o DAM/SP não se ocupava apenas com as funções administrativas e financeiras das prefeituras. O contato direto que estabelecia com as prefeituras favorecia suas operações também como órgão político, ou seja, como um órgão “de controle político sobre as prefeituras” (CARVALHO, 1946, p. 110).

Em maio de 1932, Olegário Maciel convidou Washington de Azevedo para realizar os primeiros estudos para criação do referido órgão. Azevedo havia recém terminado estudos na área de administração pública na Universidade de Harvard, Estados Unidos, e voltava ao Brasil fortemente influenciado pelas ideias que deram suporte às reformas estadunidenses.

Para Azevedo a proposta de reforma municipal no Brasil poderia perfeitamente ter como norte as reformas estadunidenses tendo em vistas as similaridades existentes entre a situação dos municípios nos Estados Unidos no final do século XIX e início do XX (*Progressive Era*) e a situação dos municípios brasileiros. De acordo com o autor, nos municípios dos Estados Unidos

*Os métodos de trabalho em vigor nas repartições públicas eram antiquados e quase sempre anti-econômicos; não havia ação coordenada entre as várias repartições; a determinação de responsabilidade pessoal era difícil; os funcionários eram escolhidos por dedicação partidária e não por capacidade técnica; a percentagem de serviços públicos remunerados era diminuta (AZEVEDO, 1935, p. 2).*

A reforma municipal nos Estados Unidos teve como referência os modelos de administração das empresas privadas, que eram pautados pelas ideias de progresso, de modernidade, de racionalidade e de eficiência. De acordo com Azevedo,

*O espírito prático do businessman e do industrial foi, paulatinamente, infiltrando nas massas americanas, a necessidade de exigir dos governantes uma administração eficiente. E uma administração eficiente requer, por força, técnicos eficientes (AZEVEDO, 1935, p. 7).*



Em janeiro 1933, Azevedo entregou a Maciel a proposta de criação do órgão, a que deu o nome de “Divisão dos Negócios Municipaes”<sup>8</sup> com atribuições para prestar assistência técnica aos municípios nas áreas de administração, finanças, tráfego, urbanismo, eletricidade e serviços públicos (abastecimento de água, esgoto, coleta de lixo).

Em março do mesmo ano, ele foi convidado por Olegário Maciel para organizar a Divisão e dirigi-la (AZEVEDO, 1935, p. vii). Em setembro de 1933, Maciel faleceu e Vargas nomeou Benedito Valadares para seu lugar. Valadares era um político que pertencia às oligarquias tradicionais do estado, mas pouco conhecido. Sua nomeação “foi uma grande surpresa para todos, e marcou o fim das pretensões autonomistas das elites do estado”, como, por exemplo, a de Antônio Carlos, que “contava ainda com o direito à presidência que cabia a Minas Gerais depois de Washington Luís” (SCHWARTZMAN, 1982, p. 111).

Durante o mandato, a estratégia de Valadares foi governar em “absoluta lealdade pessoal a Getúlio”. Ele era um “representante pessoal de Vargas em Minas Gerais”. Nesse sentido, ele agiu sob a sombra de Vargas, defendendo seus interesses no estado (SCHWARTZMAN, 1982, p. 111).

Para Schwartzman, Benedito Valadares não era exatamente o representante das oligarquias rurais e nem

*a expressão de interesses econômicos mal dissimulados, mas o agente do chefe do Estado, agindo de forma aberta, ou por trás da cortina, mas sempre num contexto onde o principal trunfo é o acesso ao centro dominante de poder econômico e político, o governo federal (SCHWARTZMAN, 1982, p. 112).*

Os rumos tomados pelo governo Valadares foi muito semelhante aos do governo Vargas e o *modus operandi* do DAM identificou-se fortemente com as várias faces do governo Vargas e, conseqüentemente, do governo Valadares, tendo em vista a imbricação que existia entre eles.

Ao assumir o governo, Valadares deu continuidade às reformas iniciadas por Olegário Maciel, mas tentando imprimir sua própria marca. No que diz respeito à Divisão de Negócios Municipais, primeiramente, redefiniu suas funções, suprimindo as atribuições relacionadas ao tráfego, urbanismo, eletricidade e serviços públicos (abastecimento de água, esgoto, coleta de lixo). Ele manteve apenas a prestação de

---

<sup>8</sup> Grafia original.

assistência técnica voltada para as áreas administrativa e financeira das prefeituras. No início de 1934, Valadares resolveu extinguir a Divisão.

### **Departamento da Administração Municipal (DAM): criação e *modus operandi***

Em 28 de março de 1934, pouco tempo após a extinção da Divisão, Valadares criou o Departamento da Administração Municipal, através do decreto estadual 11.280, para exercer funções semelhantes àquelas que eram anteriormente de competência da Divisão<sup>9</sup>.

O decreto de criação do DAM foi redigido nos seguintes termos:

*Considerando que a melhor lição dos publicistas, bem como a experiência de todos os países, tem demonstrado conveniência para o progresso dos municípios a criação de órgão especializado em assumptos municipaes, para o fim de lhes orientar a vida administrativa e financeira, de accordo com os principios geralmente aceitos pelo Estado, decreta:*

*Art. 1º Fica creado, (...), o Departamento da Administração Municipal (Decreto 11.280/1934).*

O decreto 11.280/34 estabeleceu longa lista de atribuições para o DAM:

- (a) orientar tecnicamente aos municípios para a solução dos seus problemas de ordem administrativa;
- (b) promover a racionalização do regime tributário em vigor nos municípios;
- (c) estudar a situação financeira e econômica dos municípios;
- (d) promover a organização racional dos diversos serviços das Prefeituras;
- (e) padronizar os orçamentos dos municípios e uniformizar a sua contabilidade, segundo os preceitos do Código de Contabilidade das Prefeituras;
- (f) pronunciar-se sobre a conveniência e legalidade dos contratos a serem celebrados pelas Prefeituras com o estado e com particulares, inclusive sobre a concorrência pública e suas condições;
- (g) prestar assistência jurídica às Prefeituras e representá-las junto ao governo do estado;

---

<sup>9</sup> A pesquisa realizada até o momento ainda não identificou o motivo que levou Valadares a extinguir a Divisão de Negócios Municipais e criar o Departamento da Administração Municipal com funções semelhantes às da Divisão e com o mesmo nome do DAM de São Paulo. Tudo indica que o motivo esteja relacionado com o fato de a Constituição Federal de 1934 ter incorporado em seu texto emenda que facultava aos estados a criação de órgão de assistência técnica aos municípios. Esta Constituição foi promulgada em 16 de julho de 1934, apenas três meses após a criação do DAM, ou seja, quando da criação do órgão, o assunto já havia sido discutido e aprovado pelos deputados constituintes.

- (h) tomar contas, periodicamente, da receita e das despesas municipais, expedindo aos prefeitos, para esse fim, as necessárias instruções;
- (i) velar pela escrupulosa observância do Código de Contabilidade das Prefeituras, podendo para isso inspecioná-las por intermédio de funcionários de confiança e sob a mais absoluta reserva;
- (j) velar pelo exato cumprimento dos contratos de empréstimos celebrados pelos municípios;
- (k) solicitar assistência técnica para elaboração dos projetos e execução das obras de melhoramentos municipais, todas as vezes que se fizer necessária a cooperação das Secretarias de Estado, particularmente especializadas;
- (l) promover o estudo dos problemas de urbanismo que interessam as municipalidades, em harmonia com os departamentos especializados das demais Secretarias de Estado;
- (m) organizar a estatística administrativa e financeira das municipalidades;
- (n) estabelecer cursos de aperfeiçoamento de técnicos municipais de contabilidade;
- (o) manter uma revista destinada ao estudo dos negócios municipais e à publicação de tudo que interesse os municípios;
- (p) promover a organização do corpo de engenheiros municipais, de acordo com as possibilidades financeiras das Prefeituras.

O duplo papel exercido pelo DAM/SP – técnico e político - se repetiu em Minas Gerais, como era de interesse do governo estadual quando da sua criação. Tancredo Neves analisou da seguinte forma o funcionamento do DAM de Minas Gerais:

*(...) (seu) regimento era ditatorial e centralizador. Ele **trabalhou muito como um organismo político**, muito mais procurando ajustar os objetivos das municipalidades aos objetivos do governo da época, que era dirigido pelo interventor Benedito Valadares. Tinha uma função mais atuante no que diz respeito à formulação da vida administrativa dos municípios, procurando padronizá-los ou medicá-los (Grifos nossos) (SILVA; DELGADO, 1985, p. 152).*

No que diz respeito às operações técnicas, o órgão buscou em um primeiro momento imprimir reforma “modernizadora” aos municípios para se contrapor ao modelo de administração municipal que imperava naquele momento, pautado no “coronelismo”. Como visto, as principais características desse sistema eram o

improviso, a troca de favores, a ineficiência, a desorganização, o patrimonialismo, o clientelismo, etc. e a introdução do sistema burocrático, com novas técnicas administrativas em suas rotinas, segundo o governo, padronizaria e uniformizaria procedimentos, concorrendo, assim, para modificar a cultura político-administrativa existente, bem como para dar continuidade ao desmonte da “máquina política” que vigorava desde a Primeira República.

Com a implantação do sistema burocrático nas prefeituras, técnicas e técnicos, regras, controles, divisões de responsabilidade, especialização do trabalho, relações pessoais e hierarquia entre os servidores teriam cada vez mais espaço na administração e nas decisões.

Outro foco de atenção do DAM foi para o setor contábil das prefeituras. As contas municipais estavam totalmente desorganizadas e o país passava por um processo de ajuste fiscal, tendo em vista o impacto na crise de 1929 em sua economia e, em particular, na de Minas Gerais. O país havia deixado de pagar sua dívida externa por falta de recursos e Vargas estava tomando uma série de medidas para equilibrar as contas públicas nacionais, estaduais e municipais, para voltar a cumprir com os compromissos com os países credores. Na visão do governo, o ajuste fiscal não surtiria efeito sem a inclusão dos estados e municípios.

Nesse sentido, o DAM desenvolveu importante papel ao implantar novo sistema contábil nas prefeituras, com vistas a organizar e controlar as finanças municipais. A primeira medida foi padronizar os orçamentos e implantar um Código de Contabilidade com regras e procedimentos contábeis claros. Outras ações foram a promoção de cursos de contabilidade presencial e à distância e o envio de contadores aos municípios para prestar assistência técnica e fiscalizar as contas públicas.

Os resultados do trabalho de organização interna e de racionalização dos procedimentos burocráticos logo começaram a aparecer, como pode ser observado na correspondência de 04 de maio de 1934 do Diretor ao prefeito de Tombos.

*Senhor Prefeito, acuso o recebimento do vosso ofício de 19 de abril, cujos dizeres agradeço. Folgo em saber que a organização interna dessa Prefeitura, de acordo com as instruções oriundas desta Secretaria, produziu os bons resultados a que aludis, pelo que vos felicito e elogio, incitando-vos a que continueis a usar os métodos que tendam a conduzir os serviços de maneira mais racional (...) (Grifos nossos) (DAM/25.969, 04/05/1934).*

Mas nem todas as prefeituras assimilaram facilmente as novas regras, como foi o caso de Juiz de Fora, como aponta correspondência do Diretor do DAM ao prefeito Menelick de Carvalho.

*É natural que as reformas que este Departamento pretende levar a efeito, por constituírem renovação nos processos, em geral adotados, possam produzir choques nos organismos municipais, até que seja conseguido o desejável equilíbrio, mesmo em prefeituras como a que, com brilhantismo e eficiência dirigis. Não devemos, porém, poupar sacrifícios para que os nossos objetivos sejam plenamente alcançados, desde que tenham por alvo a realização do bem geral (Grifos nossos) (DAM/25.166, 14/04/1934).*

Várias dúvidas entre os técnicos das prefeituras foram surgindo com a introdução dos novos procedimentos, como explicita o documento abaixo enviado pelo Diretor Firmino Salles Botelho aos prefeitos.

*Em resposta ao ofício de 4 deste, informo-vos que o decreto 11.358 apenas padronizou a confecção dos orçamentos municipais, podendo, portanto, a prefeitura continuar a fazer sua escrituração nos livros existentes; entretanto, devem-se alterar as rubricas da receita e verbas da despesa, de acordo com a nomenclatura instituída pelo regulamento de padronização dos orçamentos municipais. Quanto ao fornecimento de modelos e livros, cabe-me, ainda, informar-vos que está se confeccionando o código de contabilidade, para uniformização da escrita das municipalidades (IEC/27.593, 21/06/1934).*

Outra forma que o DAM encontrou para difundir o novo conhecimento técnico para os municípios foi através da criação de uma revista denominada Revista do Departamento de Assistência aos Municípios e patrocinando a divulgação de artigos no jornal oficial do estado, o Minas Gerais.

O *modus operandi* político do DAM variou ao longo do tempo e de acordo com a situação política que se apresentava a cada momento. Como órgão de controle do governo do estado, procurou restringir a autonomia política e administrativa dos municípios, exigindo, por exemplo, que os prefeitos, em suas demandas locais, se reportassem diretamente a ele e não mais às Secretarias de governo. Além disso, manteve rígido controle sobre os municípios, estipulando regras a todo momento. Foi intensa a troca de correspondências com as prefeituras exigindo-lhes o cumprimento das novas regras contábeis, a prestação de contas de suas ações etc.

Essa interferência na autonomia municipal rapidamente foi contestada pelos opositores ao governo Valadares, que não queriam ver os municípios sob a

tutela completa do estado. Essa insatisfação da oposição ganhou relevo durante a elaboração da Constituição Estadual de 1935. Dos debates ocorridos na constituinte mineira de 1934 sobre o papel que o DAM deveria ter na questão da autonomia municipal, surgiram três propostas: a dos deputados que defendiam a manutenção do DAM tal qual fora criado; uma segunda, que propunha simplesmente a extinção do órgão, e uma terceira, que propunha transformar o DAM em um órgão consultivo das prefeituras, retirando-lhe o caráter deliberativo.

A terceira proposta foi a vencedora e se transformou no Art. 66 da Constituição Estadual, promulgada em 30 de julho de 1935, com a seguinte redação: “Art. 66 - A lei estabelecerá um órgão técnico consultivo que, mediante solicitação do Município, prestará assistência à administração municipal, inclusive no que concerne à organização de suas finanças.” (MINAS GERAIS, 1989, p. 196). Esta mudança na Constituição implicou alteração tanto no nome do órgão, que passou a se chamar Departamento de Assistência aos Municípios, quanto em suas atribuições, que foram limitadas em relação às anteriores.

A mudança em suas atribuições, restringindo-se seu papel junto aos municípios, poderia levar a pensar, em um primeiro momento, que o governo sofrera significativa derrota e conseqüente perda de poder político. Isso, no entanto, não ocorreu, pois ele continuou a operar de forma semelhante à anterior, tendo em vista o grau de centralização e poder já alcançado naquele momento pelos governos Valadares e Vargas.

No que diz respeito à sua forma de atuar em relação à autonomia municipal, o DAM percebeu que ela dependia mais da estrutura política herdada do passado, ancorada no sistema “coronelistas”, do que da estrutura normativa legal. Isto é, na visão do DAM, o “coronelismo” estava tão entranhado na cultura política local, que a norma, atribuindo mais ou menos autonomia aos municípios, de pouco valia. Nessa perspectiva, o exercício da autonomia municipal, na realidade, dependia das relações que o governo do estado mantinha com os “coronéis” locais a cada momento.

*Sob a égide do ‘coronelismo’, a autonomia municipal não equivalia ao autogoverno das comunidades locais, e sim a uma espécie de carta branca concedida pelo estado, em troca de apoio eleitoral, aos chefes políticos municipais para controlarem o poder local, mesmo que pela fraude ou pela violência contra os oponentes (MINAS GERAIS, 1989, p. 197).*

Assim, já no primeiro ano de atuação, foi ficando patente que o interesse maior do DAM não era somente prestar assistência técnica às prefeituras nas áreas administrativa e financeira, como estabelecia o decreto de sua criação, mas também de ordem eleitoral. Ou seja, o *modus operandi* do DAM passou a incorporar também a negociação do apoio dos “coronéis” locais aos candidatos ligados ao governo nos pleitos eleitorais. Considerando que Benedito Valadares era um político pouco conhecido, que não pertencia à elite política mineira e estava há pouco tempo no poder, conquistar o apoio dos “coronéis” seria fundamental para fortalecer seu governo e, conseqüentemente, o governo Vargas.

### **Considerações Finais**

Este artigo discutiu o *modus operandi* do Departamento da Administração Municipal de Minas Gerais (DAM) bem como as relações que estabeleceu com os municípios mineiros, durante o Governo Vargas (1930-1945). O DAM foi criado em 1934, pelo governo Benedito Valadares, como parte de um conjunto de medidas políticas, administrativas e financeiras, iniciadas em 1930, no contexto do movimento de 1930. O objetivo de sua criação pelo governo mineiro foi o de exercer maior controle político, administrativo e financeiro sobre os municípios, restringindo-lhes a autonomia.

Oficialmente, o DAM foi criado para prestar assistência técnica aos municípios nas áreas administrativa e financeira, difundindo ideias, conceitos, modelos e práticas modernas de administração pública com vistas a romper com a estrutura político-administrativa herdada do período da Primeira República. Nesse sentido, buscou implantar nos municípios uma nova organização administrativa pautada no sistema burocrático, na racionalização dos trabalhos, na impessoalidade das ações, na padronização de procedimentos, como o orçamento municipal. A difusão de procedimentos técnicos e racionais, na visão do órgão, contribuiria para diminuir práticas administrativas e financeiras pautadas no improviso, na falta de racionalidade, na troca de favores, na corrupção etc., como era a característica do “coronelismo”.

Na prática, o DAM operou também como importante “braço político” do governo Valadares junto aos municípios. No primeiro ano de operações, ele exerceu tanto controle sobre os municípios, que descontentou tanto políticos da oposição quanto da situação. Esse descontentamento foi alvo de debates acalorados entre os deputados, no âmbito da Assembleia Estadual Constituinte de 1935, que a maioria

deles optou por restringir seu papel, retirando-lhe o caráter deliberativo e transformando-o em um órgão consultivo dos municípios.

O que poderia parecer em um primeiro momento como uma derrota do governo Valadares, na prática, pouco mudou, pois o DAM continuou a exercer controle sobre os municípios, tendo em vista o grau elevado de concentração do poder nas mãos do governo estadual.

O DAM logo percebeu, todavia, que o rompimento completo com o “coronelismo” não seria possível, tendo em vista o alto grau de enraizamento do sistema na estrutura política local. Nesse sentido, mudou seu modo de operar e passou a agir de acordo com as circunstâncias políticas do momento, ora buscando romper com o regime, ora dando continuidade a ele, visto que precisava do apoio dos “coronéis” ou dos chefes políticos locais para fortalecer politicamente o governo do estado nas eleições e, conseqüentemente, o governo Vargas.

### **Agradecimentos:**

Ao CNPq, pelo apoio financeiro para a pesquisa e concessão de bolsa PIBIC.

À FAPEMIG, pelo apoio financeiro para a pesquisa e concessão de bolsa PROBIC.

### **Referências**

- Abreu, M. de P. 1992. Crise, crescimento e modernização autoritária, 1930-1945. \_\_\_\_\_. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 3, 73-104.
- A era Vargas: dos anos 20 a 1945. 2011. *Cpdoc/FGV*. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37>. Acesso em: 15 janeiro 2011.
- Azevedo, W. 1935. *A organização técnica dos municípios*. Rio de Janeiro, Irmãos Pongetti. Brasil. 16/07/1934. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Casa Civil. Presidência da República.
- Carvalho, J. M. de. 1997. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, 2, 40.
- Carvalho, M. de. 1941. O atual regime dos municípios. *Revista Cultura Política*. Rio de Janeiro, 1, 1, mar., 24-33. (Revista Mensal de Estudos Brasileiros).
- Carvalho, O. M. de. 1946. *Política do município*. Rio de Janeiro, Agir.
- Departamento da Administração Municipal. 1934. *Documento m/131/7/4/34/250, Circular 123, Comunicação de posse dos diretores*, Arquivo Público Mineiro.
- Departamento da Administração Municipal. 1934. *Documento n. DAM/25.166, Resposta a um radiograma*, Pasta SI 4245, Arquivo Público Mineiro.
- Departamento da Administração Municipal. 1934. *Documento n. DAM/25.969, Organização interior da Prefeitura*, Pasta SI 4252, Arquivo Público Mineiro.
- Departamento da Administração Municipal. 1934. *Documento n. IEC/27.593, Resposta a um ofício*, Pasta SI 4234, Arquivo Público Mineiro.



- Departamento da Administração Municipal. 1934. *Documento s/n*, Correspondência de Carlos Luz, Pasta SI 4245, Arquivo Público Mineiro.
- Diniz, E. 1978. *Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*. Rio de Janeiro, Paz e Terra (Coleção Estudos brasileiros: v. 27).
- Fausto, B. 1997. *A revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo, Companhia das Letras.
- Leal, V. N. 1975. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo, no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega.
- Martins, L. 1983. A revolução de 1930 e seu significado político. CPDOC/FGV. *A revolução de 1930: seminário internacional*. Brasília, UnB, 669-689.
- Melo, M. A. B. C. de. 1993. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, 23, 8, 85-100.
- Minas Gerais. 1935. *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais.
- Minas Gerais. 1934. Decreto, n. 11.280, 28/03/1934. *Cria o Departamento da Administração Municipal*. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais.
- Minas Gerais. 1937. Decreto-Lei n.11, 13/12/1937. *Dispõe sobre organização municipal*. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais.
- Minas Gerais. 1936. Lei, n. 183, 02/12/1936. *Contém a organização municipal*. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais.
- Minas Gerais. 1945. Lei, n. 1563, 22/12/1945. *Organiza o Departamento das Municipalidades*. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa de Minas Gerais.
- Minas Gerais. 1989. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *As constituintes mineiras de 1891, 1935 e 1947: uma análise histórica*. Belo Horizonte, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.
- Schwartzman, S. 1982. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro, Campus.
- Silva, V. A. C, Delgado, L. de A. N. 1985. *Tancredo Neves: a trajetória de um liberal*. Petrópolis, Vozes.