

# Portos e o regime de concessões: construção, exploração e aterros\*

*José Francisco Bernardino Freitas\*\**

*Ports and the public interest concession  
regime: construction, explorations and land-fills*

**RESUMO:** Com a chegada da família real e a abertura dos Portos ao comércio exterior, urge a necessidade de extensão de caminhos ao interior do Brasil que facilitassem a exportação ou a importação de produtos. Em 1835, o decreto no. 101 permite o regime de concessão a empresas de interesse público para construção e exploração de estradas de ferro. Em 1866, a província do Ceará, aparentemente a precursora em abraçar a modalidade, adota solução semelhante com relação a seu porto. O plano para Melhoramento de Portos do Brasil de 1869 é construído com base na adoção desse tipo de concessão. Esse estudo pretende identificar possibilidades de relações entre o regime de concessões e os aterros realizados em áreas portuárias. Utiliza como principal fonte de referência os principais planos do período imperial até os primeiros anos da república para dois dos mais importantes portos do Brasil à época, os portos do Rio de Janeiro e do Recife. Destarte, a importância desse estudo não se restringe apenas a possibilidade de se verificar a relação entre esse tipo de concessão e os aterros associados às atividades portuárias. Como resultados das questões que emergem para aprofundamento em investigações futuras, revelam-se preocupações bastante contemporâneas.

**Palavras-chave:** Portos, aterros, concessões públicas.

**ABSTRACT:** The arrival of the Portuguese Royal Family in Brazil and the opening of its Ports to international trade trigger the need for coast to inland surface connections to promote the import and the export of goods. In 1835 Decree no. 101 grants concession to companies of public interest for construction and exploration of railways. In 1866 the province of Ceará, apparently the first to embrace this modality, adopts similar solution as related to its port. The 1869 plan for the improvement of Brazilian ports (Melhoramento de Portos do Brasil) is defined taking into consideration such regime for concessions. This study intends to identify possible relationships

\*Nossos agradecimentos à Biblioteca Nacional pela cessão para digitalização de grande parte das obras que permitiram a realização desse estudo, em particular as obras publicadas no período imperial. Este artigo amplia o estudo apresentado em 2006, no VI Encontro Nacional de História - Regional do Espírito Santo – ABPHU-ES.

\*\*Professor Associado da Universidade Federal do Espírito Santo -UFES, lotado no Departamento de Arquitetura e Urbanismo - DAU, com atribuições acadêmicas no Curso de Graduação em Arquitetura e Urbanismo e no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – PPGAU e de pesquisa junto ao Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo - NAU. Desenvolveu pesquisa de pós-doutorado por 12 meses no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro – PROURB/UFRJ em 2006-07 e, por 24 meses entre 2007-09 encarregou-se da coordenação do Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da UFES.

between that regime and the land-fills implemented in port areas. As a main reference, it uses the major plans proposed, from the imperial until the early republican period, to two of the most important ports at the time, the port of Rio de Janeiro and the port of Recife. The relevance of this study goes beyond the possible identification of the relationship between these concessions and the land-fills associated to port activity. It brings up an array of related questions that deserve further examination. These may point towards rather contemporary concerns.

**Keywords:** ports, land fillings, public concessions

## Introdução

No período colonial a circulação no território brasileiro encontrava-se restrita à faixa litorânea entre São Vicente e a Paraíba. As vias fluviais constituíam a opção natural de acesso ao interior do país nos séculos XVI e XVII, e se formavam ao entorno de duas baías, as mais extensas e de maior importância no litoral: a Baía de Todos os Santos, e a da Guanabara. Alternativamente, os meios de penetração dos colonizadores eram os caminhos e trilhas utilizadas pelos índios (SOUZA, 2005).

Para conexão entre capitais ao longo do litoral, a opção era a via marítima e as capitanias se interconectavam por meio de vários portos, sendo os primeiros, o de Itamaracá ao Norte e o de São Vicente ao Sul, que serviram como recurso de delimitação do território nacional pelo Tratado de Tordesilhas (Silva, 1949). Silva assinala ainda, ser no Rio de Janeiro, em 1531, sob o comando de Martin Afonso de Sousa, onde são construídas as primeiras embarcações do tipo europeu. Indica também que é do início do século XVIII a abertura de estradas ligando o interior ao litoral, para o escoamento da produção de ouro, gado e agrícolas. Ressalta que estradas carroçáveis passam a se materializar apenas depois de 1808 no Rio de Janeiro, por iniciativa do intendente de polícia da corte, facilitando o acesso do rei D. João em suas viagens de carruagem entre a Praia Grande (Niterói) e Maricá.

Com a vinda da família real faz-se a abertura dos Portos ao comércio exterior em 1808. Contudo, a necessidade do escoamento da produção do café vai impulsionar, a partir dos anos de 1830 até 1840, o desenvolvimento das ferrovias na região sudeste do Brasil. É também deste período, a especial atenção dada ao transporte fluvial e de cabotagem.

A intenção desse estudo é a de identificar possibilidades de relações entre o regime de concessões e os aterros realizados em áreas portuárias. Ressalte-se que as conclusões que se pretende esboçar, baseiam-se em alguns planos para modernização dos portos elaborados no período do Império desde a abertura dos portos em 1808. Utiliza ainda referências de planos, de promoção de construção de ferrovias, também do período imperial, uma vez que estas, muitas das vezes, eram concebidas em complementação a possibilidade de acesso por vias navegáveis.

Mesmo reconhecendo que os planos analisados, no futuro, poderiam ser ou não ser implementados, sofrer ou não alterações por parte do governo imperial, resultando ou não em decretos ou leis, o

estudo das proposições desses planos, contêm relevantes aspectos de suas propostas, seja do ponto de vista técnico, administrativo e financeiro. Seu estudo representa o ponto de partida para a investigação dos instrumentos legais dele originários.

No escopo dessas preocupações, são apresentadas informações acerca de dois dos mais importantes portos do império, o Porto do Rio de Janeiro e o de Pernambuco - Recife, como forma de esboçar algumas conclusões e de levantar questões que possam, no futuro, ser aprofundadas. Investigações procedidas até o momento indicam estes portos como os mais referenciados nos documentos identificados que suscitaram os debates técnicos e políticos, que permitem as indagações que vão se seguir. Ressalte-se, contudo, que as reflexões acerca destes portos não estão restritas a eles em particular, mesmo porque, os aspectos aqui abordados, constituem lugar comum a inúmeras ações relativas à maioria dos portos no país.

## **As estradas de ferro, os portos e as concessões**

O primeiro projeto de ligação ferroviária da capital do Império às províncias constitui-se no decreto no. 101, sancionado pelo Regente Padre Feijó em 31 de outubro de 1835 e, segundo Vianna (1970), é o primeiro ato oficial neste sentido. Esse decreto autoriza o governo “a conceder privilegio para a construção de uma estrada de ferro ligando a capital do Império às das províncias que representavam” (Anais, 1887: 351)<sup>1</sup>. Ao que tudo indica a modalidade de concessão para “companhias que se formassem para construir e explorar estradas de ferro” parece ter sua origem nesta autorização do governo concedida pela Assembléia Legislativa, treze anos após a proclamação da independência do Brasil em 1822.

A partir de então, o reconhecimento dos impactos desenvolvimentistas das ferrovias, sobretudo, nos países de recente colonização, fizeram com que passassem a receber prioridade por parte do governo e até 1930 diversos engenheiros conceberam propostas orientadas ao setor. Dentre os planos de incentivo foram identificados no período do Império, além do Plano de Vasconcelos de 1835, o Plano Rebelo de 1838, o Plano Morais de 1869, dois Planos Ramos de Queiroz respectivamente de 1874 e 1886, o Plano Rebouças de 1874, o Plano Bicalho de 1881, o Plano Bulhões e o Plano Rodrigo Silva, ambos de 1882. Vale a ressalva de que as propostas desses engenheiros - que em geral haviam sido ou eram militares - no período imperial, umas mais que as outras, combinam

<sup>1</sup> O plano viário resultante do decreto ficou conhecido como Plano Feijó, a despeito de ter sido proposto pelos deputados Bernardo Pereira de Vasconcelos, em conjunto com Manuel Paranhos da Silva Veloso e José Florindo de Figueiredo Rocha respectivamente representando as províncias de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul e da Bahia. Maiores detalhes em Viana, 1970.

o transporte ferroviário ao fluvial como meio de acesso ao interior do país (SILVA, 1949, TELLES, 1994 e SOUZA NETO, 2004).

Com a proclamação da República o governo provisório nomeia uma comissão para a elaboração de um plano de viação federal que resulta no denominado Plano da Comissão de 1890 <sup>2</sup>. Segundo Vianna (1970) o plano de 1890 previu inúmeras estradas de ferro, particularmente nas regiões Sul, Centro e Nordeste. A autonomia concedida aos Estados pela nova organização política faz com que o governo provisório promulgue o decreto n. 524, de 26 de junho de 1890, para discriminar a competência da União e dos Estados no que diz respeito às ferrovias. Em seguida, o decreto n. 862, de 16 de outubro de 1890, determina o estabelecimento das linhas férreas e fluviais, do Plano da Comissão, e promove suas concessões. Parece ser a partir de aí que se sucedem as concessões ao estabelecimento e exploração das atividades portuárias.

Com relação às atividades portuárias, contudo, ainda no período imperial, é publicado no Rio de Janeiro em 1869 um plano esboçado por Manoel da Cunha Galvão intitulado “Melhoramento de Portos do Brasil”. Coincidentemente, no mesmo ano é também publicado pelo engenheiro militar Eduardo José de Moraes, um plano de viação essencialmente hidroviário, em que ferrovias são previstas para conectar os centros litorâneos mais influentes da época - Rio de Janeiro, Salvador e Recife - ao rio São Francisco.

O plano de Galvão (1869) trata de proposições para os portos de Pernambuco, do Rio Grande do Sul, do Maranhão, do Ceará, de Santos, da Parahyba, do Rio de Janeiro, da Bahia e do Pará. Nesta época para as ferrovias o governo já havia decidido por várias concessões. Com relação à questão portuária esta modalidade ainda estava incerta. No entanto, a proposição de Galvão para os portos do país parte dessa premissa e argumenta que os melhoramentos dos portos de que trata, são inadiáveis e que “o governo pode realizá-los por meio de companhias particulares”. Segue afirmando que, segundo os ingleses, as docas são “self-supporting” e devem ser entregues “a empresários responsáveis e activos, que elles irão buscar os capitães, que terão o seu juro e a sua amortização nas obras, que elles construirão” (GALVÃO, 1869: 209).

Continua seu argumento referindo-se ao sucesso obtido em decorrência da lei que autoriza a concessão para a construção de estradas de ferro - Lei no. 641 de 26 de junho de 1852 - e conclui que “os resultados colhidos de estabelecimentos de docas não serão menos fecundos”. A partir de

<sup>2</sup>

Sucedem a este, o Plano da Borracha de 1912, particularmente orientado à região amazônica, o Plano de José Luiz Batista e o Plano de Pandiá Calógeras, ambos de 1926; o Plano de Paulo de Frontin de 1927 e o Plano de Souza Brandão de 1932, estes últimos promovendo alterações ao primeiro.

aí passa a citar as cifras referentes à arrecadação dos portos e indaga “A que Algarismos se poderão elevar os capitães que se podem empregar nos quarenta e dois portos do mar do Brasil?” (GALVÃO, 1869: 211).

Faz referência particular ao Porto do Ceará no que se relaciona à “concessão” conferida pelo governo Imperial “depois dos necessários estudos” e ouvido o conselho d’estado, de “privilegio exclusivo” à “companhia que fôr organizada pelos engenheiros Zozimo Barroso e J. J. Fostes” para construção de um porto, na enseada de Mucuripe na província do Ceará (GALVÃO, 1869: 117). Essa concessão, objeto do Decreto 3.689 de 24 de agosto de 1866, havia sido aprovada pela câmara dos deputados e aguardava o senado se manifestar acerca de sua aprovação. Referenciado na proposta do Ceará, sugere a mesma modalidade para os demais portos de do país.

Para lançar luz à hipótese de relação entre o regime de concessões e os aterros implementados nas áreas portuárias, faz-se necessário explorar mais detidamente algumas proposições acerca das origens deste regime e, para tanto, vale examinar os casos do porto do Recife e do Rio de Janeiro.

## **O porto do Rio de Janeiro: concessões e controvérsias**

A proposta de Galvão para o Porto do Rio de Janeiro indica sua transferência “da alfândega para a Gamboa” e ressalta “Que a dóca da alfandega será no futuro a dóca do commercio especial da cidade” [itálicos no original] e a compara à London Dock da capital inglesa. Propõe a complementaridade de atividades entre esta e a doca da Saúde e da Gamboa onde se “concentrarão o grande commercio do Rio de Janeiro com o interior de sua provincia e com as provincias internas de Minas Geraes, Goyaz e Matto Grosso” (GALVÃO, 1869: 190-91).

Das várias plantas incluídas na obra de Eduardo Canabrava Barreiros (1965) aquela esboçada tendo por referência a Planta Magna de 1908/1912 indica que já existiam caminhos que acessavam a Praia da Saúde ao longo da Baía de Guanabara passando pelos Valongo e Valonguinho até a Prainha contígua ao Morro de São Bento (anteriormente denominado Morro de Manoel de Brito). Tendo por base a Planta Garnier de 1852, Canabrava Barreiros (1965: 21) indica, na prancha 16, esse acesso já sem interrupção no trecho denominado Pedras da Prainha, local onde o Morro da Conceição se estendia até as águas.

Esta planta de 1852 apresenta alguma retificação no contorno da baía quando comparada com a planta anterior (prancha 14 às páginas 19). Percebe-se um afastamento dos acidentes geográficos das águas, certamente pela realização de aterros para facilitar o estabelecimento dos trapiches da mesma forma que o acesso a eles. O estudo de Canabrava Barreiros (1965) traça a evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro até os anos de 1960, ao mesmo tempo em que demonstra, por uma sucessão de cartas geográficas, o papel desempenhado pelos aterros nesta evolução.

Segundo Rabha e Pinheiro (2004:25): “Em meados do século XIX, já havia inúmeros trapiches nesse trecho do litoral” desde a Prainha, passando pelo Valongo, pela Enseada da Saúde, até a Ponta da Saúde. Vale ressaltar que em 1843, por ocasião do desembarque da Imperatriz Teresa Cristina, o cais do Valongo havia passado por obras de melhoramento e embelezamento.

Neste mesmo ano de 1843 um relatório apresentado à Câmara Municipal pelo Barão de Beaurepaire indica a possibilidade de “concessão e aforamento ser acompanhada da obrigação de construção do cais, melhorando as condições de circulação e proteção das águas em toda a orla marítima”. Sua proposta reconhecia os escassos recursos do governo que, associadas às crescentes reclamações dos comerciantes, exportadores e importadores, obrigaram-no a nomear outra comissão com o propósito de estudar os melhoramentos necessários à região da Alfândega. Os trabalhos desta comissão, agora presidida pelo Barão de Caçapava, resultam em 1852 em projeto que recomendava a “retificação do litoral entre os arsenais da Marinha e de Guerra” (RABHA e PINHEIRO, 2004:31). No ano seguinte o engenheiro inglês Charles Neate é contratado para a realização das obras.

Galvão (1869), na mesma obra, refere-se a esse projeto de 1852, adotado e publicado em 1853 em anexo ao relatório do ministério da fazenda desse último ano, para que fosse viabilizada a transferência e complementaridade de atividades, entre a Alfândega e Saúde-Gamboá. Segundo o relatório, “a linha geral do cais entre os dois arsenais é baseada sobre uma área regular de uma a outra extremidade”. Continua o detalhamento do plano previsto no relatório indicando que este “consiste em empregar a pedra obtida pelo arrasamento da ilha das Cobras na construção de tres quebra-mares: o 1º estendendo-se desde o arsenal da marinha até a ilha das Cobras, o 2º da ilha das Cobras à dos Ratos, e o 3º da ilha dos Ratos até o arsenal de guerra”. Essa descrição do plano citada por Galvão indica uma extensão de aterro entre os “arsenais” que permitiria formar “uma dóca fechada de muito maior extensão do que qualquer outra dóca do mundo” (GALVÃO, 1869: 170 e 173). Vale aqui indicar o desmonte de formações naturais para aterros, prática recorrente no Rio de Janeiro (ABREU, 1987 e GASPARELLO e CORRÊA, 2004).

Para a realização desses serviços Galvão (1869) insiste na necessidade de privatização e recorre ao argumento do autor do plano de 1853, Charles Neate, segundo ele, também favorável à concessão a empresas particulares de interesse público, para construção e exploração de portos. Argumenta pelos sucessos das concessões atribuídas no caso das estradas de ferro, do serviço de iluminação, de gás e de esgotos, comparando-as a de abastecimento da água cujo serviço, a cargo do governo, considera péssimo e sujeitos aos “mil formalismos, orçamentos, exercícios, fundos, etc.”. Nas palavras de Galvão (1869: 176): “Quanto a mim, o erro capital, foi o de querer o governo fazer esta obra, por administração e não confial-a a empreza particular como propoz o Sr. Neate”.

Rabha e Pinheiro (2004), em sua já mencionada obra, apontam a contratação do engenheiro Charles Neate para a construção do novo cais segundo o plano de 1852 e detalha os acontecimentos que se sucederam envolvendo atrasos, contratação de consultorias a outros especialistas, substituição de Neate por André Rebouças em 1866, sucedido por Borja Castro em 1872, até a conclusão em 1877, do cais da Ponta do Arsenal da Marinha até o lago do Paço, constituindo, contudo, apenas parte do plano.

Interessa ressaltar que nestes meados do século XIX havia ainda controvérsias com relação à transferência do porto da Alfândega para a Saúde-Gamboa. Segundo Rabha e Pinheiro (2004) a Praça XV havia sido priorizada haja vista as condições de saúde na outra região. Soma-se a isto a necessidade de preservação da continuidade entre o centro comercial e financeiro com a atividade portuária em que pese à existência, na região da Gamboa, quando comparada com a da Alfândega, de maior número de instalações associadas às atividades portuárias, sejam promovidas pelo governo ou empresários (Maiores detalhes, ver também Lisboa, 1927).

Parece ser nesta perspectiva que Galvão (1869) vem propor a complementaridade das atividades entre ambas as regiões. No entanto, a proposta de concessão ganhava força diante dos problemas técnicos, administrativos e financeiros para finalização das obras. A título de exemplo vale mencionar a proposta de André Rebouças de 1867 inaugurada em 1875 e construída pela Docas Nacional, no litoral da região da Saúde, que enfrentou desde problemas técnicos a financeiros e que levaram a extinção da companhia encarregada de sua construção, no ano seguinte a de sua inauguração (outros detalhes em Telles, 1994 e Rabha e Pinheiro, 2004).

Os trabalhos da Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro na década de 1870 enfatizam a necessidade de modernização da cidade em decorrência das condições de higiene e saúde e a exposição a epidemias a que se sujeitava. O enfoque sanitário resulta no projeto de recuperação e

extensão do canal do Mangue e no aterro do litoral “entre as praias dos Lázarus e Formosa”, recomendado em 1879 pelo engenheiro Vieira Souto e associados. Nesse momento as atividades portuárias encontram concorrência dentre as prioridades de investimento por parte do governo imperial, haja vista a necessidade da solução de problemas de salubridade e a adequação dos padrões coloniais da cidade aos novos padrões capitalistas que se impunham.

Interessa ressaltar a dificuldade de construção do porto do Rio de Janeiro por parte do governo do Império seja por controvérsias acerca do melhor local, de aspectos técnicos e, sobretudo, financeiros. É neste ambiente de escassos recursos, epidemias e de proximidade à proclamação da República, que o governo imperial se dispõe a atribuir a concessão ao Visconde de Figueiredo pelo decreto nº. 10.372 de 23 de setembro de 1889 para realização das obras portuárias constantes do projeto de engenheiro James Brunless. Essa concessão teve seu vencimento reconhecido em 1897 e dois anos depois, em 1899, essa concessão é outorgada a The Rio de Janeiro Harbour and Docks pelo decreto nº. 3.295 de 23 de maio de 1899. Acrescente-se a esta concessão, outra, outorgada à Empresa Industrial de Melhoramentos do Brasil, também proprietária da Companhia Docas D. Pedro II, por meio de dois decretos de 1890 (decreto nº. 849 de 29 de agosto de 1890 e decreto nº. 849 de 11 de outubro de 1890)<sup>3</sup>. No ano de 1901 as duas companhias detentoras de concessão objeto dos instrumentos legais supramencionados se fundem, formando a Cia. Docas do Rio de Janeiro que pelo decreto nº. 4.228 de 6 de novembro, passa a deter os poderes a ambas outorgados como anteriormente.

<sup>3</sup>

A título de ilustração cronológica, interessa aqui trazer a referência ao caso do Porto de Vitória. Os primeiros estudos são realizados em 1881 e em 1892 o governo federal outorga por 50 anos a concessão das obras de construção e melhoramentos do porto além de sua exploração à Companhia Brasileira Torrens.

## **O porto de Pernambuco: inúmeras propostas**

O engenheiro inglês Sir John Hawkshaw em seu relatório de 1875 para a *Modernização dos Portos do Brasil*, começa por enumerar com relação ao Porto de Pernambuco, os diversos relatórios e planos anteriores a este referente. O Relatório de Hawkshaw é referência fundamental do relato que se segue.

No Relatório de Hawkshaw, o primeiro plano analisado é um plano de 1815 de uma comissão indicada para estudar benfeitorias necessárias ao aperfeiçoamento das atividades no porto. Segue indicando uma proposta do Barão de Caçapava de 1819, uma de 1838 do engenheiro francês Boyer, outra de 1845 do também francês L. L. Vauthier, uma de 1846 do Brigadeiro Moraes Ancora, uma de 1848 de uma comissão de técnicos brasileiros composta por Rodrigo T. de Freitas, Elisário A. dos Santos e José Mamede A. Ferreira.

Em 1854 o engenheiro inglês Charles Neate é convidado a visitar Pernambuco e corrobora alguns aspectos da proposta da comissão de 1848, acrescenta novas idéias, sugere e modifica outros aspectos e critica um ou outro item do orçamento, que julga ter sido cotado a preços excessivamente baixos. Segundo John Hawkshaw, esse relatório do Sr. Neate foi submetido ao Coronel Oliveira cujo exame resultou em informação contrária.

Em 1856 os Senhores Law e Blount propuseram construir uma doca entre a Alfândega e o Bairro de Santo Antonio aterrando toda a margem oriental do rio Capiberibe entre o palácio e o forte de Brum. Em 1857, novo aterro é proposto pelo Sr. Peniston em uma região nas proximidades da estação ferroviária além da canalização do rio Capiberibe até a ponte da Magdalena. Submetido à apreciação do engenheiro Neate, teve parecer contrário. Sucederam e este, três relatórios de 1859 - do Sr. Henry Law, do Sr. Lowden e de outra comissão de técnicos brasileiros - todos estes, de uma forma ou de outra, envolvendo a realização de aterros.

Em 1860 é realizada a proposta do Sr. W. Martineau, sucedida em 1861 por um plano e relatório do astrônomo francês E. Liais que prova que as areias que obstruem o porto provêm do rio e não do oceano. Assim, propõe o desaguamento do rio diretamente ao mar, sem passar pelo porto. No mesmo ano de 1861 o Sr. Law apresenta duas propostas nas quais solicita “privilegio exclusivo por 90 annos para construir docas, e monopolio de impostos” (HAWKSHAW, 1875: 32).

Em 1862 o engenheiro Charles Neate apresenta relatório em conjunto com C. B. Lane e argumenta que muitas de suas propostas anteriores já se encontravam construídas ou em construção. No ano seguinte de 1863 o próprio Hawkshaw participa de uma proposição que segundo ele pouco diferia da proposta de Neate e Lane. Enumera ainda propostas datadas respectivamente de 1864 do Dr. Gabaglia que informa contrariamente àquela de Neate, em contraste com a do Sr. Barros Barreto de 1865 que argumenta em favor de Neate.

No ano de 1867 o conselheiro Manoel da Cunha Galvão associa-se ao Barão de Mauá e a Muniz Barreto e publica o *Apontamento sobre o melhoramento do porto de Pernambuco* tendo por base a proposta de Neate e Lane de 1862, já aprovada pelo governo Imperial no ano seguinte (Brasil, 1867).

Interessa ressaltar que em 1863, oportunidade em que Hawkshaw elabora parecer acerca da proposta de Neate e Lane, surge como relevante em suas argumentações a questão do orçamento para a im-

plementação das obras. Hawkshaw afirma que o orçamento de Neate e Lane estima para a realização das obras quantia superior à necessária para a construção de obra semelhante na Inglaterra, portanto, bastante dispendiosas. O parecer de Hawkshaw é transcrito em sua íntegra por Galvão (Brasil, 1867: 13-19) para que este elabore sua proposta tendo por base o plano de Neate e Lane, considerando a possibilidade de concessão e detalhando a forma que deveria assumir no caso de outorga para que as obras ficassem a cargo do Barão de Mauá, dele próprio e de, Joaquim Francisco Alves Branco Muniz Barreto.

No ano de 1869 o superintendente do caminho de ferro do Recife a São Francisco informa favoravelmente aprovando as vantagens que a proposta do Sr. Neate e Lane oferecia aos caminhos de ferro. Em 1870 é publicado o extenso estudo elaborado por Raphael Arcanjo Galvão Filho que promove detalhada compilação e análise dos diversos planos até então apresentados e conclui pela necessidade de um número de aterros (Brasil, 1870), tendo tido, posteriormente, em 1871, para suas proposições, o aval de Pereira Passos, consultor do Ministério da Agricultura. A proposta de Galvão Filho (Brasil, 1870) considera três modalidades para a realização das obras no caso do Porto de Pernambuco: 1) efetivadas administrativamente pelo governo ou adjudicadas a empreiteiras sob a fiscalização do Estado; 2) a serem entregues às empresas em virtude de seu caráter comercial; e, 3) obras necessárias à satisfação dos interesses locais e realizadas pela Província.

No ano de 1873 o Conselho Naval, em decorrência das discordâncias levadas a cabo entre os Senhores Neate e Galvão Filho acerca de suas respectivas propostas para o porto de Pernambuco, é chamado para comparar ambos os planos o que resultou em opinião favorável ao do segundo. No ano seguinte de 1874, Sir Hawkshaw foi convidado a visitar o Brasil e a opinar acerca do porto de Pernambuco dentre outros portos brasileiros. Durante sua visita o Sr. Victor Fournié diretor das obras públicas da província de Pernambuco, publica minucioso trabalho acerca das obras necessárias ao porto (FOURNIÉ, 1874).

Em seu plano de 1875, Sir Hawkshaw faz recomendações distintas das que havia feito em 1863, justificadas no desenvolvimento a que cidade se submeteu desde a proposta anterior. Suas proposições envolvem a dragagem e alargamento de rios e de canais, construção de mais um cais, prolongamento de muralha existente e construção de quebra-mar, dentre outros. Hawkshaw (1875) conclui por esboçar orçamento para a implementação de suas propostas não se envolvendo em aspectos da administração das atividades portuárias.

Em 1887 é apresentado pelo engenheiro Alfredo Lisboa ao conselheiro Antonio da Silva Prado proposta de melhoramento do porto de Recife (Pernambuco, 1887). Em seu estudo Lisboa realiza suas proposições e ao final admite que estas, salvo algumas exceções em particular quanto a seu orçamento realizado de forma mais minuciosa, são semelhantes àquelas de Sir John Hawkshaw. Interessa destacar que sua proposta inclui a “Utilização do material extraído pela dragagem para formar terraplenos e assim conquistar sólo proprio á edificação”. Refere-se ao Decreto nº. 1.746 de 13 de outubro de 1869 que “Autorisa o governo a contractar a constução, nos diferentes portos do Império, de dócas e armazens para carga, descarga e conservação de mercadorias de importação e exportação”, para discutir possibilidades de realização das obras (Pernambuco, 1887: 65 e 134). Segundo Lisboa (Pernambuco, 1887), estas obras podem vir a ser efetuadas pelo Estado ou por empreitadas, seja por uma empresa contratada ou por companhia concessionária, e expõe vantagens e desvantagens de uma e de outra modalidade comparando-as. Parece concordar com Galvão Filho (Brasil, 1870), quanto à possibilidade de realização de obras pelo Governo atribuídas a empreiteiras, ou entregues às empresas em virtude do carácter mais comercial; ou ainda, realizadas pela Província, no caso daquelas destinadas a satisfazerem os interesses locais, ou mesmo um sistema híbrido combinando algumas dessas modalidades.

Com relação à concessão para a construção e exploração das atividades do porto de Pernambuco, a proposta de Galvão, que tem por base o projeto de 1862 dos engenheiros Neate e Lane também aprovada por Sir Hawkshaw, argumenta por sua imprescindibilidade, pela sofisticação da tecnologia necessária versus custos: “As obras do melhoramento do porto, alem de serem de difficil execução, são dispendiozissimas [...] o systema mais razoavel e utilizado de executar semelhantes trabalhos é por meio de empresas, entregando-os a Companhias poderosas”. Para que esta modalidade se viabilize, Galvão esboça um tipo de documento/contrato a ser estabelecido com a empresa concessionária de tal forma que uma vez convertido em lei: “Ficarão pertencendo á companhia todos os terrenos que ella conquistar por meio de aterros e construções” (Brasil, 1867: 22 e 24).

### **Concessões e aterros: controvérsias e cautela**

A investigação acerca das propostas acima indica que muitos dos relatórios/propostas examinados tratam de criticar pareceres anteriores e sugerir alternativas outras, indicando intensa controvérsia com relação aos aspectos técnicos e administrativos e financeiros envolvendo os portos de Pernambuco e do Rio de

Janeiro. As proposições de aterros que viabilizariam a implementação desses portos, contudo, são recorrentes em vários dos relatórios técnicos examinados e não parecem suscitar a mesma controvérsia.

Conquanto, frente ao relato apresentado, as informações que obtivemos permitem determinadas especulações. Corroboram igualmente algumas hipóteses iniciais que nos propusemos investigar. Pode-se dizer que existe uma relação entre as concessões à construção e exploração das atividades portuárias e aterros. Não se pode, contudo, afirmar que estes aterros não teriam se materializado sem essas concessões, mesmo porque as recomendações de aterro partem de planos em que essas possibilidades são resultantes de argumentos técnicos [Sic.]. Pode-se dizer também que os aterros à época se constituíam em solução [Sic.], sobretudo, para questões de acessibilidade e sanitárias existentes, não parecendo legítimo afirmar que eram implementados apenas e somente em decorrência das atividades portuárias.

Em estudo anterior em que foram identificados interesses das elites locais implicando técnicos, burocratas do serviço público e governantes, a despeito de nosso foco se orientar à localização dos portos do Rio de Janeiro e de Vitória, não nos furtamos em identificar, para algumas capitais no período imperial, um conjunto de planos, pareceres e alterações envolvendo intensa controvérsia com relação a aspectos técnicos, administrativos e financeiros (Freitas, 2009). Para a capital de Pernambuco no Recife, entre 1815 e 1887, foram localizadas 22 (vinte e duas) propostas e/ou pareceres (HAWKASHAW, 1875), no caso do porto do Rio de Janeiro, nada menos que 12 (doze) foram encontradas (LAMARÃO, 1991) e no de Vitória a situação não foi diferente.

Parece não ser conveniente aqui aprofundar acerca do caso do Porto de Vitória mesmo porque já o fizemos em estudos anteriores (FREITAS, 2004 e 2009). Interessa, contudo, referenciá-lo, uma vez que Vitória tem sido o chão do qual tem brotado nossas mais recentes preocupações, o que acaba por trazer este chão à reflexão que por fim procederemos.

Ao final do século XIX a aspiração dos políticos capixabas era tornar Vitória independente do Rio de Janeiro, com a transformação dos atracadouros de embarcações situados na baía de Vitória em um único e grande porto. Os primeiros estudos sobre esse porto datam de 1881 e até 1906 os governos, federal e estadual se digladiam em argumentos técnicos, financeiros e políticos envolvendo seu estabelecimento, ora indicado no continente ora na Ilha de Vitória. Finalmente pelo decreto 5.951 de 1906 o governo do Estado, após inúmeros pareceres que revelam sua determinação política, consegue transferir as obras para a Ilha de Vitória (FREITAS, 2009), entretanto, o início de sua construção só

se dá entre 1908 e 1912 sendo interrompidas em 1914 e reiniciadas apenas na administração de Florentino Avidos (1924-1928). Sucessivos aterros foram promovidos até que em 1937 é concluída a primeira seção do cais, porém, outros aterros e serviços complementares só permitem sua conclusão final em 1939, no governo do Major João Punaro Bley (1930-1943) (Espírito Santo, 1943) quase sessenta anos desde seu primeiro projeto.

Este pequeno relato acerca do Porto de Vitória pretendeu, tão somente, deixar claro a celeuma que envolveu a decisão quanto a sua localização, desde os primeiros estudos em 1881, até 1906. Por fim, vinga o desejo do governo estadual e o Porto se estabelece na Ilha de Vitória, a despeito de inúmeras recomendações técnicas que indicavam sua localização em terras do continente (FREITAS, 2009). Neste período de mais de 20 anos, o vai e vem de opiniões não foi inferior aos dos casos dos portos do Recife e do Rio de Janeiro aqui examinados.

Voltando a avaliar o caso destes últimos, pode-se supor que do ponto de vista dos técnicos parecia “natural” a proposta de aterros justificadas pelas atividades portuárias, haja vista os freqüentes pressupostos ou indicações para suas realizações nos relatórios técnicos examinados. Diante desta questão, interessa novamente trazer Vitória para iluminar nossas reflexões.

Mesmo que o engenheiro sanitaria Francisco Saturnino Rodrigues de Brito não tenha sido chamado a examinar o caso da localização do porto de Vitória - alguns anos antes da decisão final acerca de sua localização - aproveita a oportunidade que lhe confere José de Mello Carvalho Moniz Freire, então presidente do Estado do Espírito Santo em 1896 para tecer considerações acerca de decisões a este afetas.

Brito, comissionado por Freire, na introdução de seu relatório apresentado ao governante quando da entrega de seu Projecto de um Novo Arrabalde: dotado de serviços de abastecimento d'água e drenagem para a área de expansão da capital do Estado, lança ao governante uma quase advertência, com relação à área para expansão que lhe fora designada para que desenvolvesse essa sua proposição e as remete ao porto de Vitória. Nas palavras de Brito (1896: 10-11):

[...] o Governo pesou as vantagens e desvantagens provenientes da preferencia na utilização de terrenos da propria ilha sobre a das planicies continentaes, ao sul e ao norte. [...]

O Governo não hesitou ante as dificuldades que resultariam do aproveitamento d'estas planicies, ou melhor, da sua apropriação ao fim que tinha em vista [o Novo Arrabalde].

Com efeito, não se trata só de aproveitar terrenos seccos, e sim, ainda, de conquistar definitivamente ao mar uma certa area, até agora sob o dominio das altas marés.

Vamos tentar a rapida descripção de taes terrenos e daremos, então, conta da latitude economica da corajosa iniciativa do Governo.

[...]

Para que não fique a menor duvida sobre os inconvenientes que apontamos e que tanto interessam á economia commercial do Estado, transcrevemos a seguinte opinião do Sr. Laroche:

[...].

“Toutes ces conséquences inevitables sout au détrimet des ports situés à l’embouchure ou á l’interieur des estuaires.

Les italiens disent, sous forme de proverbe: “Grande lagune, bon port”. Cet adage est absolument vrai.” (Traceux Maritimes, pag. 206) [indicação bibliográfica no original].

**Brito (1896: 11-12) continua argumentando:**

Elle é verdadeiro para o excellente porto de Victoria.

Os trabalhos que o Governo mandou executar conquistam ao mar uma area relativamente limitada e que pouca influencia poderá exercer.

Estes trabalhos, porém, parecem ser apenas o inicio de obras futuras mais ousadas, e cumpre prevenir os inconvenientes que então resultarão para um porto que se destina a ser empório commercial de primeira ordem [...].

Aceitando, então, o aterro de mangues como solução para o problema de desenvolvimento da Cidade, cumpre resolver o de correção a males que decorrem de assim serem contrariados os princípios supra expostos.

Outras questões podem emergir diante das preocupações de Brito (1896) e estas dizem respeito à realidade que tratava - Vitória - semelhante a muitas de nossas cidades litorâneas, incluídas aí a do Recife e do Rio de Janeiro. Constituíam as atividades portuárias - no período imperial e início do regime republicano - justificativas inquestionáveis para a realização de aterros? Em outras palavras, a combinação aterros-atividades portuárias significava ou representava senso comum entre técnicos e governantes? Expansões urbanas não compartilhavam do mesmo status, ou teria sido um preciosismo de Brito proceder suas considerações? Com relação a isto, algo mudou entre o período imperial e o

início do período republicano? Estava-se neste período nascendo uma “consciência ambiental”? Ou a advertência de Brito se deu por uma questão meramente econômica?

São estas e inúmeras outras questões correlatas que nossas investigações ainda não deram conta de responder. O fato é que aterros e atividades portuárias sempre andaram lado a lado nas proposições de melhoramento dos portos em nosso país seja no império ou nos primeiros anos de nossa república.

As especulações aqui realizadas indicam também a necessidade de aprofundamento de investigações no que se relaciona à intensificação dos aterros, que parecem se desdobrar com mais facilidade após as concessões. É admissível, contudo, que estes tenham ocorrido não apenas em virtude das concessões outorgadas, mas da intensidade das intervenções e o quantitativo de construções portuárias destas decorrentes.

Percebe-se no caso das duas capitais neste estudo examinadas, e isto diz respeito aos “quarenta e dous” (GALVÃO, 1869: 211) portos do país que, aparentemente, o governo imperial reluta em realizar concessões para a realização dos empreendimentos necessários à modernização dos portos insistindo, por um longo período, na administração direta do governo, mesmo diante das indicações de concessão e da argumentação de sucesso das concessões no caso das ferrovias, serviços de gás, de iluminação e de esgoto, por parte dos técnicos e burocratas do império e dos primeiros anos da república. É legítimo presumir que, no que se refere ao patrimônio imobiliário resultante dos aterros, o governo imperial parecia hesitar em abrir mão deste patrimônio, ainda que reconhecesse sua indisponibilidade de recursos financeiros para empreender os melhoramentos necessários ao desempenho das atividades portuárias à época.

A despeito disto, o Decreto nº. 1.746 de 13 de outubro de 1869 (Brasil, 1908) parece querer antecipar alguns aspectos da modalidade de concessão. É possível que este trabalho de Bicalho publicado em 1908 possa trazer luz à explicação acerca dessa incerteza do governo imperial. O engenheiro elabora nos primeiros anos da república, detalhados procedimentos referentes às concessões a serem realizadas e se reporta à legislação do governo federal para estas concessões e a um número de problemas identificados naquelas já efetuadas, em particular os de ordem financeira e de arrecadação.

Por fim, o que de concreto se pode afirmar é que estas especulações acabam por indicar a necessidade de aprofundamento de algumas das questões, aqui propostas, certamente objeto de atenção em futuras investigações.

## Bibliografia

ABREU, Mauricio de A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO & Zahar, 1987.

ANAIS do Parlamento Brasileiro, Câmara dos Deputados, *Segundo ano da Terceira Legislatura, Sessão de 1835, Tomo II*, Rio de Janeiro, Tipografia da Viúva Pinto & Filho, R. do Ouvidor n.º. 31, 1887.

BARREIROS, Eduardo Canabrava, *Atlas da evolução urbana da cidade do Rio de Janeiro – Ensaio: 1565 – 1965*. Rio de Janeiro, Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1965.

BRASIL. Comissão Encarregada da Conservação dos Portos e das Obras Publicas Gerais da Província de Pernambuco. *Apontamentos sobre o melhoramento do Porto de Pernambuco* pelo conselheiro Manoel da Cunha Galvão e proposta para leva-lo a effeito pelos srs. Barão de Mauá, Conselheiro Manoel da Cunha Galvão e Dr. Joaquim Francisco Alves Branco Muniz Barreto. Rio de Janeiro, Typographia Progresso, 1867.

BRASIL. Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. *Estudos sobre os melhoramentos do Porto de Pernambuco: causas das cheias* apresentado pelo Engenheiro Raphael Archanjo Galvão Filho. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1870.

BRASIL. Ministerio da Industria, Viação e Obras Publicas. *Exposição do plano para a realização do melhoramento dos portos da Republica e projecto para o prolongamento das obras do porto do Rio de Janeiro a que se refere o decreto n. 6.687 [6.786] de 19 de dezembro de 1907*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1908.

BRITO, Francisco S. R. de. *Projecto de um Novo Arrabalde: dotado dos serviços de abastecimento d'agua e drenagem*. Victoria, Comissão de Melhoramentos da Capital: Estado do Espírito Santo, 1896.

ESPÍRITO SANTO. Governador (1930-1943: Bley). Major João Punaro Bley (1930-43) - *Relatório apresentado ao Exce-lentíssimo Senhor Presidente da República, pelo Major João Punaro Bley, interventor federal no Estado do Espírito Santo - 1943*. Vitória: [s.n.], 1943.

FOURNIÉ, Victor, *Étude sur les travaux nécessaires au développement du port de Pernambuco*. Paris, Dunod, 1874.

FREITAS, José Francisco B., Técnica versus política na localização dos portos do Rio de Janeiro e de Vitória. In *Anais do XXIII ENANPUR Encontro Nacional da Anpur: Planejamento e Gestão do Território: escalas, conflitos e incertezas*, CD-Rom. Florianópolis, 2009, 18p.

FREITAS, José Francisco B., Aterros e decisões políticas no município de Vitória: efeito cascata. In *Anais do VIII SHCU Seminário de História da Cidade e do Urbanismo: Perspectivas contemporâneas da história da cidade e do urbanismo*, CD-Rom. Niterói, 2004, 17p.

- GALVÃO, Manuel da Cunha. *Melhoramento dos portos do Brasil*. [pelo conselheiro Manoel da Cunha Galvão], Rio de Janeiro: Typographia Perseverança, 1869.
- GASPAR, Claudia B. e CORRÊA, Marcos Sá. *Orla carioca: história e cultura*. São Paulo: Metalivros, 2004.
- HAWKSHAW, Sir John, *Melhoramento dos portos do Brasil, relatorios*. Publicação oficial, Rio de Janeiro, Typographia. G. Leuzinger, 1875.
- LAMARÃO, Sergio Tadeu de Niemeyer, *Dos trapiches ao porto: um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Dep. Geral de Documentação e Informação Cultural; Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 1991.
- LISBOA, Alfredo, *Portos do Brasil*. [2. ed. rev. e muito ampliada]. Departamento Nacional de Portos Rios e Canais, Rio de Janeiro, Editora Atlas, 1927.
- PERNAMBUCO. Comissão de conservação dos portos e das obras públicas gerais. *Memoria descriptiva e justificativa de projecto de melhoramento do Porto de Recife apresentado ao Exm. Sr. conselheiro Antonio da Silva Prado por Alfredo Lisboa*. Recife, Typographia Apollo, 1887.
- RABHA, Nina Maria de Carvalho Elias e PINHEIRO, Augusto Ivan de Freitas, *O Porto do Rio de Janeiro: construindo a modernidade*. Rio de Janeiro, Andréa Jakobsson Estúdio Editorial Ltda., 2004.
- SILVA, M. M. F. *Geografia dos transportes no Brasil*. Fundação IBGE, Rio de Janeiro, 1949.
- SOUSA, Marcos Timóteo Rodrigues de As etapas de estruturação dos meios de transporte no Brasil e o desenvolvimento desigual. In *Geoambiente on-line: Revista eletrônica do curso de geografia do campus avançado de Jataí (GO)*, [nº. 4], [jan-jun/2005] Disponível em: <<[www.jatai.ufg.br/geo/geoambiente.htm](http://www.jatai.ufg.br/geo/geoambiente.htm)>>.
- SOUSA NETO, Manoel Fernandes de. *Planos Para o Império: os planos de viação do Segundo Reinado (1869-1889)*. Tese de Doutorado. São Paulo: Geografia/USP, 2004.
- TELLES, Pedro Carlos da Silva. *História da Engenharia no Brasil*. Rio de Janeiro, Clavero Editoração, 1994, 2 vol.
- VIANNA, Hélio. História da República. Transportes na República: ferrovias, rodovias e aviação. In QUEIROZ, Dinah Silveira de. *Livro dos Transportes*. Rio de Janeiro, Ministério dos Transportes, 2ª ed., 1970.