

# Poder público e abastecimento em uma economia agroexportadora: Juiz de Fora, 1853-1888<sup>1</sup>

*Public power and provisioning in an agricultural export economy: Juiz de Fora, 1853-1888*

**Sonia Maria de Souza<sup>1</sup>**

## Abstract

The article studies the provisioning of Juiz de Fora with a focus on the actions of the municipal council. On the basis of administrative documents and municipal policies, the essay demonstrates the incentives fostered by the agricultural diversity of the region and the specific measures taken to regularize internal provisioning of the city.

## Resumo

O artigo procura estudar o abastecimento de Juiz de Fora centralizando a abordagem sobre a atuação da Câmara Municipal. A partir de documentos administrativos e das posturas municipais, busca demonstrar o incentivo do poder público à diversificação agrícola da região e as medidas tomadas visando regularizar o abastecimento interno do município.

Palavras-chave: Abastecimento - poder público - mercado interno

Este artigo tem como proposta discutir a questão do abastecimento do núcleo urbano do município de Juiz de Fora, durante a segunda metade do século XIX, enfatizando a atuação do poder público municipal, no sentido de regulamentar e regularizar a produção e o fornecimento de gêneros básicos à alimentação de sua população.<sup>2</sup> Procuraremos demonstrar que nem sempre a intervenção das autoridades municipais se dava devido à escassez dos gêneros alimentícios de primeira necessidade. Pelo menos, foi o que

<sup>1</sup> Este artigo constitui uma versão modificada de um dos capítulos da dissertação de mestrado, defendida na Universidade Federal Fluminense, sob a orientação da Profa. Dra. Hebe Maria Mattos e intitulada "Além dos cafezais: produção de alimentos e mercado interno em uma região de economia agroexportadora: Juiz de Fora na segunda metade do século XIX. Niterói: UFF, 1998.

<sup>2</sup> Mestre em História Social pela Universidade Federal Fluminense e doutoranda pela mesma instituição.

<sup>3</sup> A abordagem recairá sobre o distrito-sede de Juiz de Fora, à época chamado "Distrito da Cidade", um espaço que passou por um sensível processo de urbanização neste período, concentrando a maior população do município.

pudemos perceber em Juiz de Fora. Além disso, veremos que o incentivo do governo provincial à produção agrícola na região não visava os alimentos de consumo diário, como milho, feijão e arroz. Sua intenção era diversificar esta produção, ao estimular o cultivo de produtos como trigo (de consumo mais europeu), algodão e fumo.

O crescimento populacional processado nos centros urbanos no século XIX se fez acompanhar de alguns problemas e o do abastecimento certamente foi um deles. Juiz de Fora também não fugiu à esta regra. O aumento de sua população implicou em um incremento na demanda por gêneros alimentícios e para fazer frente à ela era necessário, além de fontes produtoras, a montagem de uma estrutura capaz de facilitar e garantir este abastecimento. É neste momento que entra em cena o governo municipal, procurando implementar medidas com o objetivo de regularizar este fornecimento.

Em um primeiro momento abordaremos a ação conjunta do poder provincial e municipal visando promover o desenvolvimento e a diversificação da produção agrícola da região. Depois procuraremos discutir o envolvimento mais direto do poder municipal com a questão do abastecimento interno do município. Este envolvimento se fazia representar pelo incentivo à produção, pela punição aos atravessadores dos gêneros considerados de primeira necessidade e pela implementação de medidas com o objetivo de regulamentar e garantir a distribuição dos mesmos. Por fim, discutiremos até que ponto a legislação municipal referente a este aspecto era levada a efeito.

Utilizaremos como documentação as correspondências envolvendo o governo provincial e o presidente da Câmara Municipal, assim como os relatórios provinciais. A ação do poder municipal será analisada através das posturas municipais. Além das posturas, utilizaremos os relatórios de fiscais e os jornais do período. Estes últimos documentos nos possibilitarão verificar até que ponto esta legislação era aplicada e respeitada.

## *O incentivo à produção e à diversificação agrícola*

O envolvimento do poder público com a questão do abastecimento vem sendo discutido ao longo do tempo. Ao estudar a sociedade inglesa do século XVIII, Edward Thompson mostra que a intervenção estatal visando garantir alimentos a preços acessíveis à população pobre era uma forma de evitar os motins populares causados pela escassez. As medidas tomadas pelas autoridades previam o contato direto do produtor com o consumidor, ao determinarem que os próprios agricultores deveriam trazer seus produtos ao mercado público, onde a venda no varejo teria prioridade até certo período do

dia, findo o qual os comerciantes atacadistas poderiam atuar, desde que munidos de licenças especiais.<sup>3</sup>

Com relação ao Brasil, a preocupação com o abastecimento foi constante, desde, e principalmente no período colonial. Promover o sustento dos súditos tornava-se para a Coroa um dos pressupostos da preservação da ordem social e sua interferência nesta questão se fazia necessária, principalmente em épocas de escassez de farinha, o principal alimento da época. Esta interferência explicitou-se especialmente através da Carta Régia de 11 de janeiro de 1701, quando determinou que se deixasse o sábado livre para os escravos, de modo que pudessem garantir o seu sustento, e que se reservasse terras para o cultivo da mandioca. Para alcançar seu objetivo, as câmaras municipais foram dotadas de poderes especiais, sendo criado o cargo de almotacé, uma espécie de fiscal, cuja função era fiscalizar a produção e garantir a subsistência da população.<sup>4</sup>

A historiografia que trata da interferência do poder público na questão do abastecimento, neste período, aponta para uma resistência por parte dos proprietários em cumprir as determinações que lhes eram impostas. A desobediência às ordens régias apresentava como justificativa o fato da produção de alimentos, que se baseava no cultivo de mandioca, não ser uma atividade lucrativa, como a produção para a exportação.<sup>5</sup>

Deve ser ressaltado que parte da historiografia que discute a atuação do poder público no problema do abastecimento, durante o período colonial, o faz sob a ótica da escassez, ou seja, a Coroa interferiria para forçar os proprietários a plantarem os gêneros alimentícios, porque havia uma carência destes produtos.<sup>6</sup> Não se pode negar as crises de subsistência enfrentadas pela sociedade neste período, mas há que se considerar que essa escassez não era generalizada, devendo mesmo ser relativizada. Alguns estudos apontam a presença de áreas especializadas na produção de alimentos, abastecendo outras capitânicas, e assim amenizando as crises por elas enfrentadas.<sup>7</sup> Além disso, a

<sup>3</sup> THOMPSON, Edward P. "La economía 'moral' de la multitud en la Inglaterra del siglo VIII". In: *Tradicón, revuelta y consciéncia de clase*. Barcelona: Editorial Crítica, 1979, p. 71-74.

<sup>4</sup> LINHARES, Maria Yedda & SILVA, Francisco C. T. da. *História da agricultura brasileira: debates e controvérsias*. São Paulo: Brasiliense, 1981, p. 120-125. Ver também SILVA, Francisco C. T. da. *A morfologia da escassez: crises de subsistência e política econômica no Brasil Colônia (Salvador e Rio de Janeiro, 1680-1790)*. Tese de doutoramento. Niterói: UFF, 1990. Ver especialmente os capítulos 7 e 9.

<sup>5</sup> Além disso, as medidas tomadas pela Coroa no sentido de promover a produção de alimentos eram vistas pelos agricultores como sinal de atraso, uma vez que interferiam na liberdade de produzir o que melhor lhes conviesse. Ver neste sentido, PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporânea*. 20. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 163-164 e NOVAIS, Fernando. *Portugal e Brasil na crise do antigo sistema colonial*. São Paulo: HUCITEC, 1983, p. 263-264.

<sup>6</sup> PRADO JR., Caio. *Op. cit.*, p. 163.

<sup>7</sup> SILVA, Francisco C. T. da. *Op. cit.*, p. 166-177. É o caso da capitania do Rio de Janeiro que era vista como abastecedora de outras regiões. Ver também neste sentido, BROWN, Larissa V. *Internal commerce in a colonial economy: Rio de Janeiro and its hinterlands (1790-1822)*. Tese de doutoramento. University of Virginia, 1996, p. 52.

carência de determinados produtos não implicava em uma crise de fome, uma vez que havia outros a substituí-los. É o que demonstra Francisco Carlos Teixeira da Silva, para quem o fato do regime alimentar da população deste período não se restringir a "um só gênero de peso", dificultava a identificação da estrutura das crises de fome, no caso de sua falta.<sup>8</sup>

Em relação a Juiz de Fora oitocentista, a atuação do governo municipal não se deu em um contexto de escassez em nível da produção. Os documentos analisados não mencionam a carência de alimentos, apenas a sua carestia. O incentivo à produção tinha como objetivo principal a diversificação agrícola, onde predominava o cultivo do café, de modo que a região não se tornasse tão dependente deste produto e sofresse conseqüências desastrosas, caso ocorresse uma crise. As medidas implementadas a partir das posturas visavam combater os monopólios, daí a insistência nas vendas a varejo. Além disso, as denúncias envolvendo a questão do abastecimento, tinham como alvo principal o abuso cometido pelos atravessadores dos gêneros de primeira necessidade.

Se no período colonial, a sociedade enfrentou problemas de abastecimento, no século XIX, não foi muito diferente, persistindo as crises de carestia dos gêneros de alimentação básica. Se, antes, a recusa dos proprietários em cultivar gêneros alimentícios contribuía para agravá-los, no período oitocentista os fatores eram outros. Um deles foi o crescimento populacional dos centros urbanos, já verificado no final do século XVIII e que se consolidara no decorrer do século XIX. A cidade do Rio de Janeiro pode ser considerada um exemplo típico de como o crescimento populacional teve influência nesta questão. O aumento de sua população verificado no início do século, especialmente após a transferência da Corte, ocasionou uma grande demanda por alimentos e moradia, o que levou as autoridades a tomarem medidas para o atendimento destas necessidades.<sup>9</sup> Aliado à expansão populacional, havia a questão dos atravessadores e dos monopólios, o que contribuía para o desaparecimento dos produtos de primeira necessidade dos mercados varejistas, bem como para elevar os seus preços para os consumidores finais, sendo a maioria pobre a mais atingida.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> SILVA, Francisco C. T. da. *Op. cit.*, p. 70, 103-104. Conforme o autor, a não dependência de um único produto contribuía para amenizar as crises, como pôde ser percebido na capitania do Rio de Janeiro, que ao diversificar sua produção de alimentos, sofreu menos que a Bahia (especializada no cultivo de mandioca) os problemas de abastecimento.

<sup>9</sup> BROWN, Larissa V. *Op. cit.*, capítulo 2. LENHARO, Alcír. *As tropas da moderação: o abastecimento da Corte na formação política do Brasil (1808-1842)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, 1993, capítulo 1. LINHARES, Maria Yedda L. *História do abastecimento: uma problemática em questão (1530-1918)*. Brasília: BINAGRI, 1979, p. 159-174.

<sup>10</sup> LINHARES, Maria Yedda L. *Op. cit.*, p. 158-159.

O problema do abastecimento foi preocupação de todo o país. Minas Gerais na tentativa de resolvê-lo, procurou atingir a base, a partir do incentivo à produção. Através da leitura de relatórios de presidentes provinciais, ainda na primeira metade do século XIX, percebemos o interesse em desenvolver o setor agrícola. Em relatório de 1837, o presidente da província criticava os "métodos arcaicos" utilizados pelos agricultores (que consistiam na derrubada de matas e queimadas) e aconselhava a criação de uma escola agrícola.<sup>11</sup>

Este "sistema atrasado" de cultivo não era uma característica apenas de Minas Gerais, estendendo-se a outras partes do país. É o que demonstra João Fragoso para Paraíba do Sul, onde, segundo o autor, a utilização de técnicas agrícolas rudimentares se devia à baixa densidade demográfica e a grande disponibilidade de terras com matas virgens, o que permitia um sistema extensivo de exploração do solo. A grande quantidade de terras à disposição dos proprietários fazia com que não houvesse uma preocupação em utilizar técnicas recuperadoras do solo, como o uso do arado e de fertilizantes. No entanto, há que se levar em conta que as técnicas empregadas não se davam por acaso e possuíam uma racionalidade. O objetivo dos agricultores ao utilizarem tais métodos era poupar tempo e mão-de-obra e com isto diminuir os custos do investimento.<sup>12</sup>

Quanto à escola agrícola instalada em Juiz de Fora, sua criação só se efetivou em 1869, quando por iniciativa de Mariano Procópio Ferreira Lage, então diretor da Companhia União e Indústria, foi inaugurada a primeira instituição da província. Devido ao seu caráter pioneiro, foi acolhida com entusiasmo pelo presidente provincial, que, em discurso enaltecia sua importância, considerando-a o instrumento capaz de eliminar o "sistema bárbaro e rotineiro" com que o lavrador cultivava o solo. Entre os presentes à cerimônia de inauguração, encontrava-se o Imperador D. Pedro II, fato que atestava o seu significado. O objetivo da escola era dotar os lavradores de conhecimentos teóricos e práticos no ramo agrícola e no de criação de animais, além de incentivar experiências com novos produtos e equipamentos agrícolas.<sup>13</sup> Apesar do esforço de sua implantação, a escola teve vida curta, sendo apontada como causa do seu fracasso, a falta de alunos.<sup>14</sup> Tudo indica que ela não alcançou os resultados

<sup>11</sup> Biblioteca Nacional (BN). Seção de periódicos. *Relatório do Presidente da Província de Minas Gerais para o ano de 1837*, p. 34.

<sup>12</sup> FRAGOSO, João L. R. *Sistemas agrários em Paraíba do Sul (1850-1920)*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983. Ver especialmente o capítulo 1.

<sup>13</sup> BN. Seção de periódicos. *Relatório do Presidente da Província de Minas Gerais para o ano de 1869*, p. 22-23.

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Mônica R. de. *Imigração e industrialização: os alemães e os italianos em Juiz de Fora (1854-1920)*. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF, 1991, p. 66. A autora discorda da falta de alunos ser apontada como causa do fracasso da Escola Agrícola. Em sua opinião a criação da escola, assim como a da Colônia de Alemães D. Pedro II não cumpriu seus objetivos, porque visava atender antes "aos interesses financeiros oportunistas de Mariano Procópio".

esperados, uma vez que persistiram os "métodos arcaicos" de cultivo do solo. Tal dado pode ser verificado nos instrumentos agrícolas encontrados nos inventários *post-mortem*, onde raramente aparecia o arado, prevalecendo ferramentas como enxadas, foices e machados.<sup>15</sup>

Ainda de acordo com os relatórios dos presidentes provinciais, outra medida que contribuiria para melhorar o sistema agrícola de Minas Gerais, seria o estabelecimento de colônias agrícolas, que seriam utilizadas como escolas para os demais agricultores.<sup>16</sup> Em Minas Gerais foram implantadas duas destas colônias, sendo uma delas localizada em Juiz de Fora e constituída por colonos alemães. A Colônia Agrícola D. Pedro II foi instalada no município por volta de 1858, também por iniciativa de Mariano Procópio. A implantação de tal colônia tinha por objetivo a produção de alimentos para fornecer aos trabalhadores da Companhia União e Indústria, responsável pela construção da rodovia do mesmo nome, bem como abastecer o mercado interno. Sua localização demonstrava a finalidade com que foi implantada, uma vez que os terrenos eram os "*mais próprios para os cereais e outros gêneros de consumo interno*", do que para a produção para exportação.<sup>17</sup>

A instalação da referida colônia, a exemplo da Escola Agrícola, não trouxe os resultados esperados. É o que pode ser extraído do relatório apresentado pelo presidente da província no ano de 1860, no qual informava que a produção de alimentos tinha sido limitada, pelo fato dos colonos serem desviados dos trabalhos da lavoura, para ocuparem-se com a construção da Rodovia União e Indústria. Ainda de acordo com os relatórios provinciais, outro fator que contribuía para a diminuição da produção era o fato dos colonos plantarem suas roças em tempo considerado impróprio para a cultura de certos gêneros, sendo a colheita insuficiente para o próprio consumo. Este último aspecto, além de demonstrar a falta de adaptação com o clima do país, vem corroborar as denúncias de que muitos imigrantes que vieram para o Brasil como agricultores, não possuíam nenhuma habilidade com o trabalho agrícola.<sup>18</sup> Mônica Ribeiro de Oliveira, ao estudar a presença de imigrantes em Juiz de Fora neste período, aponta ainda outro aspec-

<sup>15</sup> PIREZ, Anderson J. *Capital agrário, investimento e crise na cafeicultura de Juiz de Fora (1870-1920)*. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF, 1993, p. 28-33 e 111-113. De acordo com o autor, o sistema de uso extensivo do solo utilizado no município, foi garantido pela disponibilidade de terras virgens, condição para a expansão e reprodução da economia cafeeira.

<sup>16</sup> BN, seção de periódicos. *Relatório do Presidente da Província de Minas Gerais para o ano de 1848*, p. 13.

<sup>17</sup> Idem. *Relatório do Presidente da Província de Minas Gerais para o ano de 1859*, p. 37. Carlos Roberto Antunes dos Santos, em estudo sobre a província do Paraná, durante os séculos XVIII e XIX, diz que a implantação de colônias agrícolas na região visava atender a um projeto de modernização, com o objetivo de substituir a mão-de-obra escrava. Ver SANTOS, Carlos R. A. dos. *História da alimentação no Paraná*. Curitiba: Fundação Cultural, 1995, p. 63-65.

<sup>18</sup> Ver neste sentido, ALMEIDA, Gelson R. de. *Hoje é dia de branco: o trabalho livre na província fluminense - Valença e Cantagalo (1870-1888)*. Dissertação de mestrado. Niterói: UFF, 1994, p. 186-187.

to que poderia ter contribuído para o fracasso da referida colônia. Segundo a autora, o fato de já existir na região uma rede de fornecimentos para o mercado, inviabilizaria seu desenvolvimento nos moldes propostos anteriormente.<sup>19</sup> Neste sentido, também tivemos oportunidade de demonstrar a existência de uma produção de alimentos voltada para o mercado interno do município.<sup>20</sup>

Apesar de algumas tentativas não terem surtido o efeito desejado, há que se considerar o esforço do governo provincial no sentido de promover o desenvolvimento e a diversificação agrícola na localidade de Juiz de Fora. A partir dos primeiros anos da década de 1850, intensificou-se a troca de correspondências entre o presidente da Província e o presidente da Câmara Municipal, com o primeiro pedindo informações sobre a produção da localidade, através de questionários minuciosos que eram enviados anualmente. Exemplo disso pode ser percebido na correspondência datada de 04 de novembro de 1853, na qual através de um questionário pedia informações sobre a qualidade do solo, o número de fazendas dedicadas à agricultura e à criação de gado, assim como o número de engenhos existentes no município.<sup>21</sup>

Uma das respostas que conseguimos localizar data de 19 de julho de 1855, respondendo a quesitos enviados em novembro do ano anterior. A exemplo do questionário de 1853, a presidência da província queria saber sobre o estado da agricultura; o número de propriedades agrícolas e de criação; o estado da indústria, assim como o tipo de produto que se destacava; a situação do comércio e o que deveria ser feito para que melhor se desenvolvesse. A estas questões, a Câmara respondeu que,

*(...) não pode colligir o verdadeiro numero de fazendas, porem aproximando-se do que mais positivo encontrou, achou que existem 355 fazendas de cultura em todo o município, alem de outros lavradores de menor escala, que podem montar em igual ou maior numero, sendo que nenhuma existe de criação, que a comissão julgue dela fazer menção.*

*(...) quanto a fabricas, não existem neste município, a não ser as de serviço doméstico dos fazendeiros; e quanto a industria por que mais se distingue a população: he toda agricultora.*

*(...) que o commercio neste município se encerra em generos do país, tais como o café que exporta em alta escala para a capital do Imperio e outros cereais que se consomem no interior. (...) e quanto finalmente as medidas que se julgam convenientes para o progressivo aumento do commercio, é a comissão de parecer que*

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Mônica Ribello de. *Op. cit.*, p. 56.

<sup>20</sup> Ver a respeito SOUZA, Sonia M. de. *Op. cit.* O capítulo 4 é dedicado à diversificação produtiva do município, enfatizando a produção de alimentos destinada ao abastecimento do mercado interno.

<sup>21</sup> ACHIF. Série 23. Correspondência enviada à Câmara Municipal pelo Presidente da Província de Minas Gerais.

tudo depende das vias de comunicações, ou estradas municipais de uns para outros distritos e destes para os municípios limitrophes, que ofereçam livre transito aos fazendeiros e mais lavradores, a conduzirem suas manufacturas aos mercados, o que conseguido, he fora de duvida que o melhoramento do commercio terá rapido desenvolvimento.<sup>22</sup> (grifos nossos)

Um aspecto que chama a atenção na resposta dada pela Câmara é o fato de subestimar as fazendas voltadas para a pecuária, uma vez que nesse momento elas já se faziam presentes de forma bastante dinâmica, como pudemos verificar a partir da pesquisa em inventários *post-mortem*. A preocupação com o sistema de transportes também se evidenciou, quando a melhoria das vias de acesso, onde os produtores pudessem escoar seus produtos, foi apontada como uma das soluções para o desenvolvimento do comércio. Há que se lembrar que nesta época a Rodovia União e Indústria ainda não havia sido inaugurada, o que dificultava ainda mais o transporte, principalmente da produção cafeeira para fora da região. Outro dado importante que podemos verificar nas informações é o destino da produção agrícola comercializada, sendo o café exportado para a Corte e a produção de mantimentos voltada para o mercado local.

A preocupação do governo provincial com a diversificação das atividades produtivas, evidenciou-se com o incentivo de novos cultivos, quando enviou amostras de sementes de produtos como trigo, algodão e tabaco para serem distribuídas entre os agricultores da região. O governo não se limitava a enviar as sementes, mas esperava uma resposta à sua iniciativa, solicitando de cada produtor que as recebessem, um relatório sobre o resultado obtido, assim como o processo empregado no cultivo. O incentivo à diversificação ficou patente em uma correspondência datada de 27 de setembro de 1871, na qual o presidente da Província comunicava que *“facilitaria o financiamento de máquinas e instrumentos agrícolas, assim como a aquisição de animais domésticos”*.<sup>23</sup>

Nesse sentido, a própria Câmara procurou tomar suas providências. Em 1862, solicitou da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional o envio de *“sementes de trigo e algodão de longa seda”*, que ela soubera que haviam sido importadas dos Estados Unidos, para serem distribuídas entre os agricultores do município, com o objetivo de fazerem experiências. A preocupação um tanto precoce da Câmara se justificava pelo fato de ter aparecido pragas nos cafezais, e portanto achava que o ensaio facilitaria a transição para outros produtos.<sup>24</sup> O que talvez ela

<sup>22</sup> Idem. Série 139. Resposta da Câmara Municipal de Santo Antonio do Parahybuna à Circular do Presidente da Província de Minas Gerais.

<sup>23</sup> Idem. Série 07. Correspondência da Presidência da Província à Câmara Municipal.

<sup>24</sup> Idem, *ibidem*. Correspondência da Câmara Municipal à Presidência da Província.



temesse, era a derrocada da produção cafeeira, proveniente das pragas dos cafezais, o que na realidade não ocorreu.

## *Uma política de abastecimento interno*

Vimos anteriormente que no período colonial havia a necessidade de uma regulamentação rigorosa que obrigasse os produtores ao plantio de gêneros alimentícios, com o fim de atenuar as crises de abastecimento. Já no período imperial, não houve uma interferência mais sistemática do poder central no que se refere ao problema do abastecimento, a não ser em períodos mais críticos. Há que se considerar também as diferenças entre os dois períodos. Se, no período colonial, a Coroa tinha poderes até para confiscar os alimentos, caso existissem e não fossem colocados à venda, no período imperial, embora ainda escravista e com interferências do Estado em alguns momentos, havia mais liberdade de comércio e o direito à propriedade, garantias conferidas pela Constituição de 1824. De acordo com Maria Yedda Linhares, as tentativas do Estado de implementar políticas de abastecimento, sempre esbarravam na reação dos liberais, que, ao procurarem garantir o privilégio dos monopólios, utilizavam discursos que negavam a existência de crises no mercado, além de argumentarem serem tais medidas um retrocesso, cerceadoras das liberdades individuais. Apesar dos argumentos contrários à interferência estatal no problema do abastecimento, ela se fez presente, especialmente através da atuação das câmaras municipais, como resposta aos problemas de carestia e escassez de alimentos.<sup>25</sup>

Ao estudar a política de abastecimento desenvolvida pelas autoridades do Rio de Janeiro, em finais do século XVIII e início do XIX, Larissa V. Brown diz que o principal objetivo da Câmara Municipal desta cidade era garantir a abundância e o preço baixo dos alimentos e por isso adotou estratégias que eram comuns nas principais cidades européias. Estas medidas consistiam na proibição de exportação de alimentos em períodos de escassez, licenças para os vendedores, fixação de preços de determinadas mercadorias, restrição à ação dos intermediários, inspeção dos pesos e medidas e controle da qualidade dos produtos.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> LINHARES, Maria Yedda L. *Op. cit.*, p. 189-190. Para maiores esclarecimentos sobre o papel das câmaras municipais no Império ver, LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e regime representativo no Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Alfa-Ômega, 1986, p. 75. Segundo o autor, várias eram as funções das câmaras municipais, sendo que entre elas estava a de garantir o abastecimento de sua população.

<sup>26</sup> BROWN, Larissa V. *Op. cit.*, p. 110.

No que se refere a Juiz de Fora, a atuação do poder municipal, relacionada ao abastecimento da cidade se expressou principalmente através de suas posturas, que comportavam uma legislação específica, produzida no sentido de coibir a ação dos atravessadores dos gêneros de primeira necessidade. Além das punições previstas, procurou-se evitar sua atividade, centralizando a comercialização destes produtos em estabelecimentos como o mercado e o matadouro, controlados e administrados por funcionários municipais. Também deve ser considerada a tentativa de fazer valer as leis, por intermédio da ação dos fiscais. Dispomos de dois códigos de posturas para o município, sendo o primeiro aprovado em 1853, quando foi instalada a primeira câmara, e o outro teve sua aprovação em 1858.<sup>27</sup>

Vamos tratar estas posturas em separado, por conterem algumas especificidades, começando pela de 1853. Aprovadas assim que foi instalada a Câmara Municipal, não possuem uma legislação referente à questão do abastecimento de uma forma mais direta. Os seus artigos contêm disposições relacionadas à qualidade dos produtos fornecidos à população, procurando orientar a manutenção da higiene dos locais onde seriam comercializados. Há também a preocupação com a autenticidade dos pesos e medidas dos produtos, procurando com isso evitar que a população fosse lesada na aquisição dos gêneros alimentícios.<sup>28</sup>

O comércio de carnes verdes mereceu especial atenção por parte dos legisladores. Para controlar a origem e a qualidade das reses abatidas, deveriam ser construídos os matadouros públicos, que concentrariam o abate e a distribuição das carnes para os açougues da cidade. A questão da higiene tanto do produto, quanto dos locais de sua comercialização foi bem enfatizada ao longo de seus artigos, como podemos ver abaixo.

*Art. 22 - Não se poderá matar ou esquartejar rezes para consummo publico sem ser nos matadouros publicos, quando estes tivessem estabelecidos; os infratores serão multados em 10\$000 rs., e na perda das carnes.*

*Art. 25 - A carne que sahir esquartejada dos matadouros só poderá ser vendida publicamente em casas abertas com licença da camara, onde se possa fiscalisar sua limpeza, salubridade, estado da carne, e fidelidade dos pesos; os que venderem particulamen-*

<sup>27</sup> Na verdade, os municípios não possuíam uma autonomia para aprovarem suas posturas, sendo elas elaboradas a partir de um modelo do governo provincial. No caso das posturas de Juiz de Fora, obedeciam ao modelo de Ouro Preto, capital da província mineira e sua real implementação dependia da aprovação da assembléa provincial. Esta falta de autonomia dos municípios para a elaboração de suas posturas chegou a ser motivo de críticas de um fiscal local, para quem elas deveriam ser adaptadas às especificidades e necessidades de cada localidade. Ver neste sentido, OLIVEIRA, Paulino de. *História de Juiz de Fora*. 2. ed. Juiz de Fora: Gráfica Comércio e Indústria Ltda, 1966, p. 66.

<sup>28</sup> Biblioteca Municipal Murilo Mendes (BMMM). *Posturas da Camara Municipal da Villa de Santo Antonio do Parahybuna*. Artigo 77, p. 26.

te, ou sem licença, serão multados em 10\$000 rs., e havendo infidelidade dos pesos, em 20\$000 rs, e oito dias de cadeia.

Art. 26- As carnes penduradas às paredes e portas dessas casas publicas chamadas - talhos, estarão sempre encostadas sobre panos brancos e aceiados, de linho ou algodão, que deverão ser mudados todos os dias, e não expostos das portas para fora, como é costume, mas só destas para dentro, os infratores serão multados em 2\$000 rs.

Art. 27- As carnes serão conduzidas para os talhos em carroças, carros, ou cestos, sempre cobertas com panos limpos, ficando absolutamente prohibida a condução à cabeça, sem ser com esta formalidade, sob pena de 4\$000 rs. de multa.

Art. 28- Os administradores dos matadouros serão obrigados a tel-os sempre limpos, e fazel-os lavar todos os dias, depois da matança, assim como terão sempre agua para as rezes beberem enquanto allí estiverem; os infractores pagarão 6\$000 rs. de multa.

Art. 29- Ninguem poderá matar rezes doentes, ou mandar esfolar e esartejar as que apparecerem mortas, assim como os donos das rezes que mandarem, os administradores, ou seus propostos, que o praticarem, serão multados em 40\$000 rs. e 4 dias de cadeia.<sup>29</sup>

Em nenhum dos artigos deste primeiro Código de Posturas há referências aos atravessadores dos gêneros de primeira necessidade. Em nossa opinião isso se devia à precocidade da existência do município emancipado, não havendo ainda um tempo hábil para a percepção deste problema que na realidade já devia ocorrer. Outro dado a se considerar é o fato de que seu núcleo urbano não era ainda tão populoso, o que minimizava os problemas de abastecimento.

Passemos agora ao Código de Posturas de 1858. É um documento mais denso, que procurou se aprofundar na questão relacionada ao abastecimento urbano do município. Nele encontramos uma legislação que trata especificamente do problema, no sentido de coibir a ação dos atravessadores de gêneros de primeira necessidade. Na prática, houve uma tentativa de fazer valer as leis, através da atuação dos fiscais, a partir da aplicação de multas aos infratores.

No que se refere ao controle direto do poder municipal sobre a questão do abastecimento e sobre a ação dos atravessadores, alguns de seus artigos nos parecem de grande significado.

Art. 209- É prohibido o abarcamento de generos de primeira necessidade, como sejam: feijão, milho, fubá, arroz, farinha, toucinho, azeite, carne, assucar e lenha. Os contraventores serão punidos com oito dias de prisão e 30\$ de multa: nas reincidencias o duplo, além de serem nullas as vendas.

Art. 210- Os vendedores dos generos do artigo antecedente deverão trazel-os à Praça do Mercado ou aos lugares que forem designados pela Camara na Cidade; e pelos Juizes de Paz ou Subdelegados nas Povoações, e ahí os venderão ao povo pelo

<sup>29</sup> Idem. *Ibidem*. p. 10-12.

*preço que livremente fixarem . Quando não seja tempo de fome ahi se conservarão por seis horas; e no tempo de fome, que será anunciado antes pela Camara em Editaes, ahi se conservarão por um dia, no fim de cujo prazo não tendo ainda vendido tudo o poderão fazer em atacado a quem lhes convier. Não ficão sujeitos os prazos designados acima, todos os vendedores de quaesquer daquelles generos, que em detalhe os tiver vendido antes, no lugar designado. Os contraventores ficarão sujeitos ás penas do art. / precedente/.*<sup>30</sup>

O primeiro artigo é claro com relação à proibição de atravessamento aos gêneros de primeira necessidade, assim como em relação às penas impostas aos infratores. No tocante aos gêneros considerados de primeira necessidade, embora alguns produtos tenham sido relacionados, houve uma certa confusão, principalmente entre os fiscais que procuravam fazer cumprir as leis, que tiveram que recorrer por várias vezes à presidência da Câmara em busca de esclarecimentos. Tal confusão foi gerada principalmente por haver no município produtos que eram exportados para a Corte, como café, açúcar, queijo e carne.

Muitos comerciantes, aproveitavam-se da licença obtida para exportar, para atravessarem gêneros que deveriam antes ir à praça do mercado. Tal fato pôde ser constatado a partir da denúncia do fiscal do município, na qual acusava os responsáveis pela firma David Schimitt & Criser de terem se aproveitado da licença que tinham para comprar para exportar e atravessaram toucinho e feijão em uma fazenda da região, levando os produtos para sua casa de negócio. A dúvida do fiscal era se eles deveriam ser enquadrados e multados conforme a lei, e recebeu resposta positiva a esta questão. Mais uma vez, em correspondência datada de 9 de abril de 1870, o fiscal queria saber o que devia ser considerado de primeira necessidade e se os produtos considerados de exportação deviam ser incluídos nas disposições das posturas municipais. O mesmo teve como resposta que,

*Generos de primeira necessidade se deve entender todos aquelles que o povo compra diariamente para a sua alimentação ordinaria; e contraventor se deve entender todo o negociante que monopoliza e atravessa tais generos nas entradas ou proximo à povoação para revende-los na mesma povoação. O fiscal deve exercer toda a vigilancia e cuidado, alim de evitar o abuso do monopolio do assucar e café e distinguir o comprador de café e assucar que o compra para exportar para a Corte, daquelle que revende tais generos nesta praça, caso constam al revende-los (...)*<sup>31</sup>

<sup>30</sup> AHCF. Série 163. Posturas da Câmara Municipal da Cidade do Paraybuna da Província de Minas Gerais, p. 23-24.

<sup>31</sup> AHCF. Série 85. Relatório do fiscal do município.

Os esclarecimentos por parte da Câmara deixam claro que o fato de haver produtos destinados à exportação não implicava em sua ausência no mercado interno. Sua recomendação no sentido de identificar os comerciantes de exportação dos que adquiriam os mesmos produtos para a venda local, tinha por objetivo manter a regularidade de seu fornecimento à população e evitar que praticassem preços abusivos.

Em relação ao artigo 210 das posturas, o que se percebe é o cuidado com a distribuição dos produtos a serem consumidos pela população, ao indicar que deveriam ter um local próprio para serem comercializados e de fácil acesso à população. A centralização da comercialização na praça do mercado possibilitaria este acesso e facilitaria a fiscalização do preço, peso e qualidade dos mesmos.<sup>32</sup>

Ao fixar o prazo de exposição dos produtos no mercado público, procurava-se evitar a especulação e a carestia dos gêneros de alimentação básica. A legislação que visava regulamentar o abastecimento, às vezes podia se apresentar como uma faca de dois gumes, contribuindo para a manutenção da crise, em vez de superá-la. De acordo com Maria Yedda Linhares, muitas vezes o pequeno produtor preferia entregar seus produtos a preços baixos nas mãos dos atravessadores, a ter que enfrentar a burocracia das leis que regiam os mercados públicos.<sup>33</sup> Os atravessadores, sempre considerados pelas autoridades os grandes culpados pelas crises de abastecimento, possuíam aliados entre os adeptos do liberalismo, para quem eram de grande utilidade, uma vez que atuavam como representantes dos produtores. Ao comprarem as mercadorias diretamente com eles, evitavam que perdessem seu tempo tendo que trazê-las aos mercados das cidades. Portanto, a idéia do intermediário como principal responsável pelas crises de abastecimento deve ser relativizada. Na realidade, muitas vezes ele desempenhava um papel importante na distribuição dos gêneros alimentícios. Se aos olhos das autoridades, eles representavam um mal a ser extirpado, para muitos proprietários, especialmente os pequenos produtores, desprovidos de recursos, eles representavam a garantia de colocar seus produtos nos mercados.<sup>34</sup>

A ação do poder público com a questão do abastecimento ia além das medidas regulamentadoras de sua produção e distribuição, havendo também uma preocupação com a qualidade dos alimentos que eram fornecidos à população. A exemplo das posturas de 1853, o Código posterior procurou enfatizar isso, especialmente quando o assunto era a carne verde. Para certificar-se da origem do produto e

<sup>32</sup> Carlos Alberto dos Santos, estudando a questão do abastecimento no Paraná, diz que "a definição de um local fixo para o comércio dos gêneros alimentícios e outras mercadorias, passou a ser preocupação essencial das Câmaras Municipais", sendo que em Curitiba foram construídas "casinhas", cujo objetivo era evitar a ação dos intermediários. *Op. cit.*, p. 28.

<sup>33</sup> LINHARES, Maria Yedda. *Op. cit.*, p. 130. BROWN, Larissa V. *Op. cit.*, p. 114.

<sup>34</sup> Ver neste sentido LENHARO, Alcir. *Op. cit.*, p. 37-38 e THOMPSON, Edward P. *Op. cit.*, p. 80.

evitar o abate de reses clandestinas, recomendava-se que,

*Só nos matadouros publicos, ou nos particulares com licença, se poderá matar e esartejar rezes para serem cortadas e vendidas ao publico: permitir-se-ha aos donos dos gados conduzir-os depois de esartejados, e venderem pelos preços convenientes e onde bem lhes convier, com tanto que o fação em lugares patentes, em que se possa fiscalisar a limpeza e salubridade dos talhos da carne, e fidelidade dos pesos: multa de 10\$ a 30\$, e o duplo nas reincidencias.<sup>35</sup>*

Seguem-se à medida acima vários outros artigos visando à manutenção da higiene nos abatedouros e açougues. Quando da aprovação do primeiro Código de Posturas, houve um vigoroso debate entre os vereadores em torno da necessidade da existência do matadouro municipal. No entanto, sua construção se concretizou somente no ano de 1863.<sup>36</sup>

Pode ser que a habilidade dos comerciantes em burlar as leis locais, seja uma das causas das renovações e medidas aditivas nas posturas municipais, no que concerne ao problema do abastecimento. Nos anos de 1876, 1885 e 1887 em virtude de novas medidas aditivas, parte das posturas foi divulgada na imprensa local. Em seus artigos relacionados ao abastecimento foram renovadas a proibição ao atravessamento dos gêneros de primeira necessidade e mantidas as penas de multas e prisão para os infratores. Em relação aos prazos que os produtos deveriam ficar expostos, foi mantido o dia todo para o caso de época de fome, mas diminuiu o prazo de seis para três horas se não houvesse escassez de produtos. Após o prazo estabelecido, se os produtos não fossem comercializados, poderiam ser vendidos pelo comerciante ou produtor como quisessem, desde que não fosse por atacado. Procurava-se com isso salvaguardar o direito do povo ter acesso aos produtos de alimentação básica, sem se sujeitar à ganância dos comerciantes.<sup>37</sup>

De uma forma concreta, a Câmara procurou colocar em prática as disposições contidas em suas posturas, através da ação dos fiscais, que deviam zelar para que as medidas fossem cumpridas, e, em caso negativo, aplicar as devidas penas nos que insistiam em desobedecer as leis. Encontramos vários relatórios de fiscais em que dão conta das multas aplicadas aos infratores da legislação sobre o abastecimento, seja por atravessarem os gêneros de primeira necessidade, seja por comercializá-los sem os levar à praça do mercado.

<sup>35</sup> AHCF. Série 163. *Posturas da Câmara Municipal da Cidade do Paraybuna da Província de Minas Gerais*, art. 87.

<sup>36</sup> ESTEVES, Albino. *Álbum do município de Juiz de Fora*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, 1915, p. 62.

<sup>37</sup> BMMM. *Jornal O Pharol*, 02/03/1876, p. 1 e 2; 05/03/1885, p. 2 e 26/04/1887, p. 1.

## Entre a teoria e a prática: a (in) aplicabilidade da lei

Mas nem sempre a ação da Câmara no sentido de regulamentar o abastecimento teve resposta positiva. Temos acompanhado através do tempo que as interferências do poder público sobre esta questão nem sempre deram os resultados esperados. No caso que estamos analisando, o fato de ter existido uma política pública acompanhada de uma legislação com medidas proibitivas e punitivas relacionadas ao abastecimento, não implicou necessariamente no fim dos problemas. A insistência com que as posturas municipais eram publicadas na imprensa local e mesmo renovadas, vem demonstrar as dificuldades encontradas para a sua efetiva aplicação. Deve também ser considerado o desleixo com que muitos fiscais exerciam seu trabalho, sendo por várias vezes repreendidos pelos membros da Câmara durante suas sessões.

Apesar do rigor com que as leis foram elaboradas e mesmo da boa vontade de alguns fiscais em fazer cumpri-las, os comerciantes sempre conseguiam driblar a fiscalização, como podemos deduzir do relatório de um zeloso fiscal.

*Relativamente aos abarcadores de generos, a esses agiotas de nova espécie; querer vedá-los, conforme eu tenho querido, é um querer sem esperança, uma esperança insensata, senão tomar a câmara acertadas medidas n'esse sentido, pois a perspicácia desses homens, a finura dos meios com que jogam, mesmo em face do empregado, para eximirem-se da lei, é tão inatingível, que, daquele a ação se mobiliza, e esta não pode atuar, sendo portanto de necessidade e de necessidade avultando muito, que Vsas em suas concepções acertadas, idealizem uma nova forma ou um sistema diverso que mallogre este egoístico bando de pelicanos comerciais, que esvoaçando pelas fronteiras do municipio, pelas circunvizinhanças da cidade ou mesmo na cidade, devoram esses gêneros - a des prix raisonnables - para depois revendê-los, extorquindo a população em duplíssima usura. Supondo eu, portanto, que se remediará esse mal, isto segundo minha humilhíssima opinião, se só na praça se batessem os carregamentos, se só ali exportadores e consumidores comprassem; ou enfim, pela forma que Vsas. entendessem mais conveniente; não nunca pelo sistema actual sob pena da população continuar a gemer e as rendas a serem iludidas.<sup>38</sup>*

Mas nem todos os fiscais do município se preocupavam com o cumprimento das leis, mostrando-se displicentes em vários momentos, como pudemos acompanhar pela imprensa local. Através

<sup>38</sup> AHCF. Série 92. Relatório apresentado pelo fiscal à Câmara Municipal.

de vários editoriais publicados nos jornais, pudemos perceber o des-caso com que muitas vezes era tratada a questão do abastecimento da cidade.

O mercado municipal por várias vezes foi alvo de severas críticas da imprensa, que, segundo ela, não cumpria com as finalidades com que foi criado. O fato dele ser desativado em alguns momentos, era motivo para queixas e reivindicações de seu restabelecimento. Um editorial publicado no jornal "Correio de Juiz de Fora", em 15 de dezembro de 1885 lamentava a desorganização com que o mesmo era administrado. O jornal criticava o fato de que muitos de seus cômodos não eram utilizados para o armazenamento e exposição dos produtos, sendo alugados para outros fins. O editorial conclui sugerindo algumas medidas que poderiam melhorar a situação do mercado e facilitar a distribuição dos produtos. Uma das medidas seria a Câmara inserir em suas posturas um artigo proibindo a venda ambulante dos gêneros que, via de regra, deveriam ser comercializados no mercado. Outra medida seria instituir um imposto municipal maior sobre a venda ambulante do que a que era efetuada no mercado.<sup>39</sup>

Um editorial em particular, publicado no jornal "O Pharol" é digno de menção, pois contesta o artigo das posturas que proibia o açambarcamento de gêneros de primeira necessidade. Segundo o missivista, o referido artigo era uma "*verdadeira letra morta, que pela sua inutilidade, bem poderia se riscar do código municipal*". O editorial tece críticas ao estado do mercado existente no município, chegando a afirmar que o que havia não poderia ser considerado necessariamente um mercado, devido à precariedade de suas instalações, carecendo ainda de instrumentos básicos como balanças e pesos adequados.<sup>40</sup> Mas o editorial não se limitou a criticar e apresentou algumas soluções. Uma delas seria obrigar os fiscais a serem mais enérgicos no cumprimento das leis, punindo aqueles que as infringiam. Outra medida sugerida seria fazer executar os artigos das posturas que tinham por objetivo facilitar a comercialização dos gêneros alimentícios dentro do mercado público.<sup>41</sup>

O abatedouro municipal também foi objeto de muitas críticas. Em sessão da Câmara Municipal de 28 de outubro de 1878, a Comissão de Obras Públicas contestou o relatório apresentado pelo fiscal, no qual informava que o matadouro estava funcionando com regularidade. Para a referida comissão o mesmo se encontrava em estado deplorável, uma vez que os funcionários não cuidavam de sua limpeza. Além disso, as reses eram abatidas sem que se verificasse

<sup>39</sup> BMMM. Jornal Correio de Juiz de Fora, 15/12/1885, p. 1.

<sup>40</sup> Idem. Jornal O Pharol, 29/02/1888, p. 1.

<sup>41</sup> Idem, ibidem.



sua procedência e o seu estado de saúde, de modo que a carne comercializada na cidade, com exceção de poucos açougues, era de má qualidade e muitas vezes imprópria para consumo.<sup>42</sup>

Havia também grande dificuldade em impedir a ação dos atravessadores que tentavam de tudo para burlar a lei. Chegaram inclusive a utilizar o artifício de espalhar boatos sobre a existência de epidemias na cidade, procurando com isso afastar aqueles que vinham trazer seus produtos para vendê-los no mercado. As epidemias têm sido tratadas pelos estudos como um dos fatores das crises de abastecimento, podendo afetar a produção em caso de mortandade entre os responsáveis pelo cultivo; ou o abastecimento das cidades com focos de doenças, ao afastar os condutores de gêneros alimentícios.<sup>43</sup> Em finais de 1878, na sessão da Câmara do dia 23 de outubro, foi levado ao conhecimento dos demais membros uma denúncia do vereador Manoel Ferreira Velloso, que se dava nestes termos:

*O Sr. Ferreira Velloso diz que consta-lhe que há em diversos pontos das estradas desta cidade abarcadores de generos alimenticios, que se tem prevalecido do medo que a população tem das bexigas, e de outras molestias para conseguirem que os conductores de taes generos não cheguem a esta cidade e vendão-lhes os generos. Para obterem esse fim referem elles que reina na cidade a variola e também o sarampo e outras enfermidades, quando todos sabem que nenhuma molestia reina aqui epidemicamente e os taes abarcadores tem feito altos negocios, soffrendo com isso a população da cidade. Pede à Camara que ordene ao fiscal que faça effectivos com todo o seu rigor os arts. 163 e 164 das posturas e que providencie a fim de que no municipio se saiba que na cidade não reina epidemia.<sup>44</sup>*

A Câmara aprovou a indicação do referido vereador e o fiscal foi encarregado de publicar um edital na imprensa, onde desmentiu a existência de epidemias e informou que ocorreram apenas alguns casos de varíola, mas que eram "benignos". Acabou reforçando as disposições das posturas e convidando os produtores a trazerem seus produtos à praça do mercado, ameaçando os atravessadores com as devidas punições.<sup>45</sup>

A título de conclusão, alguns pontos devem ser retomados. O fato da atuação do poder municipal de Juiz de Fora na questão do abastecimento não se constituir em uma especificidade, uma vez que este era um papel comum a todas as câmaras, não diminui a importância do ato, especialmente por se tratar de uma região que se caracterizava pela produção para o mercado externo. Talvez por cau-

<sup>42</sup> Idem, Jornal O Pharol, 10/11/1878, p. 1 e 2.

<sup>43</sup> SILVA, Francisco C. T. da. Op. cit., p. 192-197.

<sup>44</sup> BMM. Jornal O Pharol, 06/11/1878, p. 1.

<sup>45</sup> Idem, 27/10/1878, p. 1.

sa disso, a necessidade de elaborar leis que protegessem o consumidor comum fosse mais evidente, haja visto a confusão percebida entre os fiscais, sobre o que seria ou não um gênero de primeira necessidade e o fato dos comerciantes com atividade exportadora aproveitarem-se para atravessar também os gêneros de alimentação básica.

O incentivo à produção de alimentos, via diversificação das atividades, também assume papel importante no contexto de uma região agroexportadora como a que estamos analisando. Pode ser que as autoridades temessem que os proprietários abandonassem o cultivo de alimentos em favor da atividade cafeeira. Por outro lado, esta preocupação acabou tendo o efeito positivo, levando os proprietários a diversificarem suas atividades, de forma a abastecerem suas unidades e o mercado local, pois pôde ser percebido que a luta envolvendo os problemas do abastecimento era contra os atravessadores e não contra a escassez de gêneros alimentícios.

Artigo recebido para publicação em agosto de 2000