

A LEGISLAÇÃO NO CAMPO DA HABITAÇÃO POPULAR EM FORTALEZA *

Margarida Andrade
Arquiteta, Professora do Departamento de
Arquitetura e Urbanismo da UFC

O presente trabalho pretende abordar o aparecimento das **vilas operárias**, analisando como esse processo se dá concretamente, a **atuação do Estado** ao legislar sobre o assunto e as iniciativas dos **empresários têxteis** ao construí-las.

No Brasil essas vilas se desenvolveram vinculadas ao processo de industrialização do algodão, o mais importante setor aglutinador do novo modo de produção, que tem início por volta de 1840-50 na Bahia. No Ceará, esse padrão de construção também está ligado a história do algodão - mercadoria responsável pela dinamização do comércio e pelo aparecimento das primeiras indústrias têxteis.

Analisado as condições da indústria têxtil, percebeu-se que o setor de fiação e tecelagem implantou-se no fim do período do século XIX, mas é somente a partir de 1920 que surgem as vilas operárias. Isto se explica pelo fato de que é nesse momento que o setor busca sua expansão e a organização de sua produção de forma mais sistemática e contínua. Para isso, os empresários adotaram como política domicílio/trabalho, pois ter os operários próximos assegurava assiduidade, a pontualidade, a prontidão permanente destes, bem como o envolvimento de toda a família, necessário ao tipo de trabalho que caracteriza a produção têxtil cearense.

Mas não são apenas as novas necessidades do processo industrial que justificam o aparecimento e o desenvolvimento da nova forma de morar, higiênica e salubre: **as vilas operárias**. As características específicas do desenvolvimento urbano de Fortaleza, a partir de 1920, vão estimular a especulação fundiária provocada pela demanda por habitação. Ao mesmo tempo, **a ação do Estado** faz-se mais evidente através de alguns incentivos e isenções, propiciados pela **legislação**, para o desenvolvimento dessa forma de os trabalhadores habitarem. Assim, vários **empresários têxteis** cearenses aplicam-se na **construção de casas de aluguel**.

* Trabalho a ser apresentado na comunicação do tema "A construção da cidade moderna no Brasil"

A LEGISLAÇÃO NO CAMPO DA HABITAÇÃO POPULAR EM FORTALEZA ¹

Margarida Andrade

Arquiteta, Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC

Vilas operárias construídas por industriais para aqueles que trabalham em suas empresas é um tema que, via de regra, desperta fascinação nos especialistas e que pode ser abordado sob óticas diferentes. Há aqueles que vêem neste tipo de habitação “um estilo de vida e um projeto social harmonioso onde não existem contradições sociais. Os moradores são tidos como um grupo de companheiros sem rivalidades ou submissão e os patrões como humanistas e, até mesmo, socialistas”². Por outro lado, alguns estudiosos adotam pressupostos diferentes como explicação para as primeiras tentativas por parte dos industriais “progressistas” de prover moradia para o operariado urbano. Neste grupo estão os “políticos”³ com tendências diversas, como Fourier, Owen, Proudhon, Engels, Marx, cujas denúncias caracterizam-se pela crítica global da sociedade industrial, reconhecendo a necessidade de socialização da propriedade dos meios de produção.

Entretanto, com exceção dos dois últimos, Engels e Marx, tais pensadores transformaram-se em reformistas sociais, acreditando numa ordem social a nível de organização do espaço urbano, inspirada pelo modelo progressista, através da “valorização positiva da ciência, da técnica, do

¹ Este artigo constitui, com alterações, um capítulo da minha dissertação de mestrado, apresentada ao curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, FAU da UFBA. ANDRADE, Margarida. Onde moram os operários... Vilas operárias em Fortaleza:1920-1945, Salvador,1990.

² BLAY, Eva Alterman. Dormitórios e vilas operárias: o trabalhador no espaço brasileiro. In: VALLADARES, Lícia de Prado. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970, p.143.

³ Termo utilizado por CHOAY, Françoise. *Urbanismo, utopia e realidade; uma antologia*. São Paulo, Editora Perspectiva, 1979, p.05.

aproveitamento dos novos padrões e da mecanização da indústria e por uma concepção funcional e pragmática que pretende construir a cidade do trabalho”⁴

O trabalho de Engels, 1845, sobre “Á situação da classe trabalhadora na Inglaterra”⁵ trata da habitação operária , sua localização no espaço urbano e as formas segundo as quais a habitação era produzida. Um outro texto de Engels, de 1872 ⁶, denuncia a maneira reformista e filantrópica das propostas aparentemente progressistas que pretendiam resolver as precárias condições de moradia dos trabalhadores ingleses.

Autores como Blay, Piquet, Decca e outros fazem algumas reflexões sobre as primeiras iniciativas de construir habitações operárias por parte do emergente empresariado brasileiro no processo de industrialização, a exemplo do que acontecia na Europa.

Os estudos sobre habitação operária no Ceará são escassos; por isso torna-se necessário tentar resgatá-la, considerando os parâmetros explicativos a nível nacional e internacional, sem contudo deixar de reconhecer as várias especificidades que lhe deram forma e sustentação.

No Brasil essas vilas se desenvolvem vinculadas ao processo de industrialização do algodão, o mais importante setor aglutinador do novo modo de produção, que tem início por volta de 1840-50 na Bahia. No Ceará, esse padrão de construção também está ligado à história do algodão - mercadoria responsável pela dinamização do comércio e pelo aparecimento das primeiras indústrias têxteis.

Entretanto o surgimento dessas vilas operárias, em Fortaleza, a partir de 1920, é consequência de dois momentos, as novas necessidades do processo industrial e o rápido crescimento urbano da cidade.

⁴ RAGO, Margareth. *Do cabaré ao lar. A utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890-1930*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p.191.

⁵ ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Tradução de Rosa Camargo e Reginaldo Forti, São Paulo, Global, 1985.

⁶ ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação*. Tradução da edição francesa pela equipe da Aldeia Global, Belo Horizonte, 1979.

Analisando as condições da indústria têxtil, percebeu-se que o setor de fiação e tecelagem implantou-se no fim do período do século XIX, mas é somente a partir de 1920 que surgem as **vilas operárias**. Isso se explica pelo fato de que é nesse momento que o setor busca sua expansão e a organização de sua produção de forma mais sistemática e contínua. Para isso, os empresários adotaram como política a proximidade domicílio/trabalho, pois ter os operários próximos assegurava a assiduidade, a pontualidade, a prontidão permanente destes, bem como o envolvimento de toda a família, necessário ao tipo de trabalho que caracteriza a produção têxtil cearense.

Mas não são apenas as novas necessidades do processo industrial que justificam o aparecimento e o desenvolvimento da nova forma de morar, higiênica e salubre: as vilas operárias. As características específicas do desenvolvimento urbano de Fortaleza, na década de 20, vão estimular a especulação fundiária provocada pela demanda por habitação. Ao mesmo tempo, a **ação do estado** faz-se mais evidente através de alguns incentivos e isenções, propiciados pela legislação, para o desenvolvimento dessa forma de os trabalhadores habitarem. Assim, vários empresários têxteis cearenses aplicam-se na construção de casas de aluguel a partir de 1920, uma vez que a multiplicidade de investimento em diversos setores da economia cearense principalmente o imobiliário assegurava a progressiva concentração de riquezas.

Passamos agora a abordar com mais detalhes, a **atuação do Estado ao legislar sobre o assunto e as iniciativas dos empresários têxteis ao construí-las**

As Posturas Municipais de Fortaleza, já na primeira metade do século XIX, nas leis de 1835 e nas complementares de 1838 e 1844, demonstram uma preocupação com as questões da salubridade da cidade e o discurso técnico sobre higiene pública. Tais reflexões se acentuam a partir de 1851, quando as epidemias de febre amarela já atingiam a todos, sem distinção de sexo, idade e condição social e o quadro sanitário da cidade era cada vez mais precário.

A política sanitária desenvolvida no início do século XIX na Inglaterra incide no Brasil tanto a nível da cidade, dos bairros operários e da habitação. No âmbito de Fortaleza, coube ao médico Castro Carreira ⁷ estimular os poderes públicos para a melhoria das condições urbanas da cidade, através de algumas sugestões sobre medidas higiênicas. Essas ações começam pelos espaços públicos, para depois dar destaque às áreas pobres da cidade, pois existe a crença por parte desses especialistas de que a casa popular, no caso específico a **casa de palha**, constitui o foco de epidemia, e apontam a “higiene das habitações populares como o meio mais eficaz para erradicar a raiz do problema e recuperar a saúde dos desfavorecidos”⁸

Percebe-se que as Posturas, nesse período, se restringem a salubridade pública, a higiene pública e o controle de epidemias, não demonstrando ainda preocupações com os padrões das habitações populares.

Com a expansão crescente da cidade, a partir da década de 60, quando Fortaleza constrói o novo espaço hegemônico, surge o **Código de Postura de 1865**, que acentua a preocupação com o binômio saúde-higiene, através de obrigações imposta ao usuário.

Passa também a ser exigido, com maior ênfase, o disciplinamento do espaço urbano através do traçado em xadrez já formulado na primeira metade do século XIX por Silva Paulet⁹. Por exemplo, as disposições das **Posturas Municipais**, publicadas em **1868**, sobre a construção de choupanas somente com autorização da fiscalização, e que as mesmas deveriam ser alinhadas em relação às ruas principais e às de beco ¹⁰. Essas preocupação se reflete na planta de regulamentação do espaço urbano de 1875, quando o arquiteto Adolfo Herbster

⁷ Desempenhava os cargos de médico da Pobreza de Fortaleza e Provedor da Saúde do Porto, em 1851

⁸ RAGO, Margareth. op. cit., p.166.

⁹ Antonio José da Silva Paulet, de origem portuguesa, permaneceu até 1821 no Ceará como Guarda de ordem.

¹⁰ Jornal do Ceará de 26.05.1868. Apud CAMPOS, Eduardo. **Capítulos de História da Fortaleza do século XIX (O social e o urbano)** op.cit.,p.103.

tenta impor o traçado em xadrez sobre as ocupações espontâneas das casas de palhas existentes ¹¹.

Gradativamente, essas **Posturas** vão sendo aperfeiçoadas com medidas inovadoras, em nome da limpeza e saúde dos cidadãos. Em relação à habitação da classe mais pobre, em 1875, a Câmara Municipal busca impedir a **implantação das casas de taipa dentro do perímetro urbano da cidade**, uma vez que eliminá-las faz parte da política sanitária de purificação da cidade, incidindo sobre a delimitação precisa dos espaços de circulação dos diferentes grupos sociais ¹².

O **Código de 1879** é uma edição melhorada da coleção de leis de 1870, adaptado ao crescimento urbano da cidade através do discurso sobre saúde-higiene. As Posturas Municipais desse período vão sendo aperfeiçoadas com novas providências, como é o caso do **Código de 1893**, que acrescenta medidas inovadoras quanto à prática da invasão de moradias em nome da limpeza e saúde, mostrando que tais práticas vêm garantir a reprodução das relações sociais. O **artigo 91** determinava que *“as casas e seus quintais serão vistoriados quando a intendência julgar conveniente, a bem da salubridade, ou por intermédio de comissões nomeadas para dito fim”* ¹³. E fazia-se mais uma determinação referente à higiene: *“o médico fará sempre parte da comissão necessária para a vistoria, de que se trata.”*¹⁴.

Mais uma vez, fica clara na legislação a intenção de o poder público delimitar zonas exclusivas das habitações populares fora do perímetro urbano da cidade: *“É proibido dentro da circunscrição urbana edificar casas de palha ou de taipa assim como construir cercas ou currais”* ¹⁵. A legislação refere-se a dois tipos de casas populares: a de **palha** e a de **taipa**, já que geralmente essas habitações não se integravam ao traçado ortogonal da cidade.

¹¹ Essas áreas correspondem à Estrada de Messejana e a um conjunto de casas de traçado irregular entre as atuais ruas Duque de Caxias e Clarindo de Queiroz.

¹² RAGO, Margareth. Op. cit., p.164 a

¹³ Código de Posturas de 1893, artigo 91. In. Jornal *A república*, de 18.11.1893.

¹⁴ Id. Ibid., Artigo 91, Parágrafo 2

¹⁵ Id. Ibid., Artigo 2.

No final da primeira década do século XX, o Estado aumenta suas intervenções nas habitações, elaborando em 1918 um regulamento no qual decreta a inspeção sanitária nas habitações particulares e coletivas, estabelecimentos, lugares e logradouros públicos, sendo feita uma séria de exigência quanto às habitações em geral: *“Todas as casas novas ou reparadas, e as de aluguel que vagarem serão visitadas pelo Inspetor sanitário que verificará se oferecem ou não as condições indispensáveis de higiene e asseio para serem habitadas”*¹⁶. *“Não será permitido a habitação em casas ou cômodos chamadas de travessa, sem área livre ou quintal e sem instalação sanitária”*¹⁷. *“Não é permitida a habitação em porões e sótão que tenham iluminação e arejamento deficiente...”*¹⁸

Essas formulações de controle de habitação vêm reforçar aquelas que haviam sido esboçadas no Código 1893. Por outro lado, a cidade sofre um processo de adensamento no sentido leste-oeste com as **“casas de travessas”**, o que justifica que seja promulgada pelos higienistas legislação sobre o controle sanitário dessas habitações, uma vez que elas não se limitavam às áreas específicas determinadas pelos códigos anteriores, mas que se espalhavam por toda a cidade, dificultando, portanto, a realização de uma rígida segregação espacial. Pode-se dizer que não existia até 1920 uma clara e definida separação entre classe e funções urbanas na cidade de Fortaleza. No entanto é nesta época que se dá o início de um processo segregatório, discriminando as áreas a serem habitadas pela população de baixa renda.

Já no período de 1920 a 1945, algumas modificações são introduzidas no aparato de controle do Estado, uma vez que o mesmo começa a legislar funções definidas quanto às formas de investimento nas habitações populares.

¹⁶ Regulamento da Diretoria Geral da Higiene. aprovado pelo decreto legislativo 1.643, em 08.11.1918, art. 303 op. cit., artigo 303.

¹⁷ Id. Ibid., Artigo 312

¹⁸ Id. Ibid., Artigo 314

Percebe-se, a participação conjunta do **Estado e Empresários** nas determinações das áreas específicas e de padrões de higiene das habitações da população de baixa renda, à medida que eram tidas como focos propagadores das epidemias. É nesse momento que se estabelece os **incentivos à construção de vilas operárias**.

Em outubro de 1922, quando a cidade sofre um processo mais intenso de crescimento urbano, e a indústria têxtil cearense necessita da proximidade domicílio/trabalho, é sancionada a **Lei no.2002** que concede “ao bacharel Daniel de Queiroz, a firma ou empresa que construir para venda de casas populares de sólida construção com acomodações amplas e higiênicas, a isenção de todos os impostos inclusive prediais e municipais “. Além disso, estabelece suas implantações “nos bairros menos habitados desta cidade, empregando os meios apropriados para o saneamento e conveniente preparo dos terrenos baldios”¹⁹, concedendo prioridade aos “operários, funcionários públicos e demais classes menos favorecidos pela sorte”²⁰. Para todos os efeitos desta concessão, “são consideradas habitações populares somente aquelas cujo custo, inclusive o terreno, não exceda de 10 contos de réis”²¹.

Em 16.10.1924 é concedida à Sociedade Cooperativa Crédito Popular São José a isenção do imposto predial para as casas por ela construída e para outras que venha a construir nesta capital.

Somente em 03.09.1925, a legislação concede a isenção de pagamentos da décima urbana e de todos os impostos estaduais, pelo prazo de 15 anos, “a quem construir vilas operárias em número de dez ou mais casas construídas de acordo com todos os preceitos higiênicos e mediante planta previamente aprovadas pela municipalidade”, que “serão alugadas pelo preço mensal de 50\$000 (cinquenta mil réis) no máximo, para cada casa, a operários,

¹⁹ Lei 2022 de 26.10.1922, Art . 1, Item 3.

²⁰ Id. Ibid., Item 4.

²¹ Id. Ibid., Art. 4.

empregados do comércio ou de estabelecimentos fabris, funcionários do Estado ou do Município”²².

Um dos primeiros a gozar dessa isenção é o empresário Plácido Carvalho, em 14.11.1925, para uma fábrica de fiação de tecidos alvejados. “A isenção compreende a fábrica e seus produtos, o prédio, no caso de ser próprio, o escritório, armazéns de depósito dos produtos, casas de moradia do gerente, mestre, contramestre bem como uma vila operária destinada a residência dos operários da fábrica”²³. Essa concessão abre um período sucessivo de formação de empresas destinadas à construção de casas higiênicas para operários.

A firma Filomeno Gomes & Cia, em 1926, também goza da isenção de todos os impostos estaduais menos o de consumo, para uma fábrica de tecidos e “gozaria de isenção por prazo de 15 anos de décimas e todos os impostos estaduais para uma vila operária”²⁴.

No levantamento sobre as vilas operárias ligadas à indústria têxtil, detectamos que somente duas delas são construídas na década de 20: a Vila Diogo fundada em 1922, do grupo Diogo Siqueira, situada nas proximidades do centro e inserida na área urbanizada da época, e a Vila São José, fundada em 1928, do grupo Filomeno Gomes, implantada na extremidade do perímetro urbano, no bairro de Jacarecanga, numa decorrência da expansão urbana na década de 20.

Em 1930, a legislação se manifesta também nas regulamentações dos alugueis das casas operárias, dando àquelas situadas em vilas uma **redução de 20%** o que nos leva a supor uma redução da iniciativa privada nas construções de aluguel de baixa renda, em consequência dessa interferência por parte do poder público. Segundo um inquérito realizado pelo Jornal “Legionário” junto aos estabelecimentos industriais, a fábrica Progresso mantinha 11 casas alugadas aos

²² Lei 2266, de 03.09.1925

²³ Lei 2352, de 14.11.1925.

²⁴ Lei 2400, de 21.09.1926

operários a preço barato²⁵, enquanto outras eram alugadas pela Ceará Industrial a 24\$000 a 35\$000 mensais²⁶.

Nesse momento, o processo de implantação de novas vias higiênicas de aluguel se acelera, tanto aquelas mantidas pelas fábricas como as construídas pelos empreendedores particulares. Ambas vão caracterizar mais uma forma da habitação proletária. O Almanaque do Ceará de 1932 mostra uma relação de 15 vilas operárias de aluguel isentas de impostos, com 293 casas, nas quais somente duas, Pompeu e Diogo, são ligadas à indústria têxtil. No entanto, em 1933, a Fabrica São José já mantinha alugadas 80 casas com perspectiva de mais 70²⁷.

A Câmara Municipal, em 1932, considerando o Código de Posturas de 1893 insatisfatório às “necessidades gerais dos municípios e da municipalidade, por sobremodo omissos e antiquados”²⁸ resolve decretar um novo código da cidade. Estabelece, então, normas de construção das casas populares e especificamente um capítulo sobre vilas, fixando regras, princípios e prescrições no que tange ao padrões de higiene, delimitações das zonas exclusivas e ao espaço mínimo dessas habitações, etc.

É tanto que o Código de Postura do Município de Fortaleza de 1932, além do capítulo sobre as casas populares, dedica um outro às vilas:

- Art. 346 - Os grupos de habitações denominadas “vilas” somente poderão ser construídas fora da zona urbana.
- Art. 347 - A entrada para as vilas determinará o logradouro público a que pertençam..
- Art. 348 - As entradas para as vilas terão a largura mínima de dois metros, com portões de ferro, tendo a numeração que lhes couber, pelo logradouro onde estiverem situadas.
- Art. 349 - As casas no interior das vilas receberão numeração em sinais romanos.
- Art. 350 - As casas situadas em vilas deverão satisfazer, além das prescrições desta lei que lhes forem aplicáveis as seguintes:

²⁵ Jornal Legionário de 11.03.1933

²⁶ Jornal Legionário de 01.04.1933.

²⁷ Jornal Legionário de 01.05.1933

²⁸ Código Municipal de Fortaleza, decreto 70, de 13.12.1932.

*

- apresentarão, na sua frente, rua calçada e iluminada, com a largura mínima de seis metros;
- a altura das fachadas será , no máximo, igual a vez e meia a largura da respectiva rua interior;
- terão nos fundos, áreas não inferiores a doze metros quadrados e que satisfaçam as condições de insolação exigidas neste Código;
- deverão apresentar, no mínimo, dois compartimentos de área não inferior a oito metros quadrados, cozinha com área mínima de quatro metros quadrados, gabinete sanitário, banheiro e tanque²⁹

Esse decreto estabelece restrições menos rigorosas, em termos de localização para as vilas do que para as habitações populares. Enquanto das vilas era exigido que se localizassem fora da zona urbana, das casas populares era exigido uma localização mais distante, no mínimo a cem metros além. Isso se explica, pois as vilas, mesmo sendo identificadas como pobres, eram consideradas menos “perigosas”, principalmente aquelas pertencentes às fábricas.

Em 1933 o governo retoma política de concessão de privilégio às empresas, estabelecendo a isenção de todos os impostos estaduais e municipais “exceto de esgoto e de limpeza pública durante o prazo de 15 anos para a construção de vilas proletárias”, considerando vilas proletárias “o conjunto de 10 casas, pelo menos , construídas de acordo com a disposição das leis municipais e cujo aluguel não exceda 50 mil réis mensais por unidades”³⁰ Esse mesmo Decreto estabelece, também, normas mais rígidas e minuciosas, em que as casas deveriam obedecer aos seguintes requisitos.

a) serão isoladas entre si ou conjugadas duas a duas, dividindo cada casa ou grupo separar-se das demais por uma área lateral de um metro e meio de largura no mínimo.

b) serão recuadas dos alinhamentos da via pública 3 metros no máximo.

c) cada casa ocupará a área coberta de 40 metros quadrado e conterà pelo menos quatro compartimento, um dos quais destinado ao banheiro e sentina, ligado à rede de esgoto, onde houver.

d) não será permitida a comunhão de quintais.³¹

²⁹ Decreto 70, de 13.12.1932, Código Municipal de Fortaleza, Capítulo XI.

³⁰ Id. Ibid., Art. 02.

³¹ Id. Ibid., Art. 03.

Pode-se verificar, a partir desta legislação, que as casas deveriam ser isoladas, com recuos laterais e frontais, com limitações de área coberta e do número de compartimentos, sendo proibida, também a comunhão de quintais. Todas essas especificações demonstram o objetivo de combater a desordem através de um modelo de ordem burguesa.

A legislação em 1936 ainda concede favores às entidades construtoras, no entanto reduz os prazos de isenções e limita o preço dos aluguéis. Mas por outro lado, diminui o número de unidades a construir de 10 para 6 casas no mínimo. Nesse momento, amplia esses benefícios “aos operários empregados do comércio e pequenos funcionários que construirem residências próprias até o valor de seis contos de réis ³². Assim tem início a política da **casa própria** para operários.

Cresce a construção de vilas operárias ligadas às fábricas têxteis na década de 40. O grupo Diogo Siqueira constrói a Vila Araken nas proximidades do seu empório industrial. Mais uma vez, ampliam-se as atividades imobiliárias deste grupo, na mesma área de seus primeiros investimentos. O grupo José Pinto do Carmo também cria mais um conjunto de 51 casas no bairro de Jacarecanga. A Vila São José, por sua vez, cresce em unidades habitacionais, que atingem no fim da década o número de 247.

Até 1945 oito vilas operárias foram construídas por empresários ligados à indústria têxtil em Fortaleza, somando em torno de 500 unidades habitacionais. Nota-se então que é depois de 1930 que o número de unidades habitacionais cresce. Sendo que, enquanto alguns grupos criam novos conjuntos de vilas, outros, aumentam o número de unidades no mesmo conjunto.

³² Lei 32, de 09.10.1936.