



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Origens da Habitação Social em Fortaleza: a produção habitacional dos IAPs (1938-1966)¹

Isabelle de Lima Almeida
PPGAU/UFRN

José Clewton do Nascimento
DARQ/UFRN

Sessão Temática 6: Cidade, história e identidade cultural

Resumo. O presente trabalho aborda as origens da produção habitacional de interesse social em Fortaleza, capital do Ceará. Para isso, realiza-se o resgate histórico das ações estatais de construção da moradia popular entre os anos de 1938 a 1966, período em que os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) intervieram na habitação social em Fortaleza. Objetiva-se, portanto, levantar, sistematizar e analisar os empreendimentos habitacionais resultantes do primeiro ciclo de intervenção estatal na moradia. Apresenta-se, assim, a atuação dos IAPs em Fortaleza em dois períodos distintos: um primeiro, entre 1938 a 1945, com a aquisição e construção de vilas operárias, e, por fim, o seu momento final, de 1946 a 1966, com a produção de conjuntos residenciais suburbanos. Ao analisar diferentes documentos e trabalhos a respeito da moradia popular produzida pelos IAPs no contexto local, o presente trabalho possibilitou uma análise abrangente, relacionando os mais diferentes grupos residenciais quanto às tipologias habitacionais, espacialização na malha urbana e perfil social de seus moradores.

Palavras-chave. Habitação Social; Vilas Operárias; Conjuntos Habitacionais; Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Origins of Social Housing in Fortaleza: the housing production of the IAPs (1938-1966)

Abstract. The present work approaches the origins of housing production of social interest in Fortaleza, capital of Ceará. In that regard, it is made a historical rescue of state actions of construction in popular housing between the years 1938 to 1966, period in which the Institutes of Retirement and Pensions (IAPs) intervened in social housing in Fortaleza. The objective is, therefore, to survey, systematize and analyze the housing developments resulting from the first cycle of Brazilian state intervention in housing. Thus, the developments of the IAPs in Fortaleza are presented in two distinct periods: the first, between 1938 and 1945, carried out by the acquisition and construction of workers' villages, and, finally, its final moment, from 1946 to 1966, with the production of suburban housing projects. By analyzing different documents and works about the popular housing produced by the IAPs in the local context, the present work makes possible a comprehensive analysis, relating distinct residential groups in terms of housing typologies, spatialization in the urban fabric and social profile of its residents.

Keywords: Social Housing; Workers' Villages; Housing Complexes; Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Orígenes de la Vivienda Social en Fortaleza: la producción habitacional de los IAPs (1938-1966)

Resumen. Este trabajo aborda los orígenes de la producción de viviendas de interés social en Fortaleza, capital de Ceará. Para eso, se realiza el rescate histórico de acciones estatales de construcción de vivienda popular entre los años de 1938 a 1966, período en el que los Institutos de Jubilaciones y Pensiones (IAPs) intervinieron en la vivienda social en Fortaleza. Por tanto, el objetivo es relevar, sistematizar y analizar los proyectos habitacionales resultantes del primer ciclo de intervención estatal en la vivienda. Así, el desempeño de los IAPs en Fortaleza se presenta en dos

¹ Pesquisa apoiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

períodos distintos: el primero, entre 1938 y 1945, con la adquisición y construcción de pueblos obreros, y, finalmente, su momento final, de 1946 a 1966, con la producción de proyectos de vivienda suburbana. A partir del análisis de diferentes documentos y trabajos sobre la vivienda popular producida por los IAPs en el contexto local, este trabajo posibilitó un análisis integral, relacionando los más diversos grupos residenciales en cuanto a tipologías habitacionales, espacialización en el tejido urbano y perfil social de sus residentes.

Palabras clave: Vivienda social; Pueblos Obreros; Conjuntos Residenciales; Institutos de Aposentadorias e Pensões.

1. Introdução

O presente trabalho aborda as origens da produção habitacional de interesse social em Fortaleza, capital do Ceará. Para isso, realiza-se o resgate histórico das ações estatais de construção da moradia popular entre os anos de 1938 a 1966, período em que os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) intervieram na habitação social com a aquisição e construção de vilas e conjuntos residenciais destinados aos trabalhadores urbanos assalariados associados a tais órgãos. Busca-se, assim, levantar, sistematizar e analisar os empreendimentos habitacionais resultantes do primeiro ciclo de intervenção estatal na moradia, que se deu tanto a nível nacional quanto local.

As análises aqui apresentadas têm como base a realização de revisão bibliográfica na temática da habitação social no Brasil e da história urbana de Fortaleza. Para isso, adotou-se como referencial base os trabalhos “Habitação social no Nordeste: a atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964)”, de Caliane Almeida (2012), e “Os pioneiros da habitação social: cem anos de construção de política pública no Brasil”, de Nabil Bonduki (2014). Complementarmente, realizou-se a leitura da produção de autores como Accioly (2008), Almeida (2009), Andrade (2012), Aragão (2010), Jucá (2000) e Máximo (2012), bem como a consulta demais publicações e documentos, como a Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores de 1945, a Biblioteca Digital do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA).

O artigo encontra-se estruturado em duas grandes partes. A primeira diz respeito às origens da atuação estatal na produção habitacional no Brasil. Aborda-se, assim, a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP). Por último, discorre-se a respeito da atuação dos IAPs em Fortaleza em dois períodos distintos: um primeiro, entre 1938 a 1945, com a aquisição e construção de vilas operárias, e, por fim, o seu momento final, de 1946 a 1966, com a produção de conjuntos residenciais suburbanos.

2. Os IAPs e as origens da produção da moradia pelo Estado brasileiro

No Brasil, as origens da produção estatal da habitação remetem à criação, em 1923, das Caixas de Aposentadorias e Pensões por meio da Lei Elói Chaves, em resposta às reivindicações da classe trabalhadora brasileira, organizada em sindicatos. Surgidas enquanto instrumentos de regulamentação da previdência social, as CAPs eram inicialmente controladas pelos próprios trabalhadores. No contexto da reestruturação da política de seguridade social posterior à Revolução de 1930, as CAPs passaram para o controle estatal, tornando-se os Institutos de Aposentadorias e Pensões, vinculados ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Assim, “entre 1933 e 1938, foram criados seis IAPs: IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários), IAPETC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo) e IAPE (estivadores)” (BONDUKI, 2013, p. 110). A partir das contribuições compulsórias dos trabalhadores assalariados nas mais diversas categorias profissionais, bem como de seus empregadores, os IAPs constituíram seus fundos previdenciários, que seriam aplicados em políticas públicas de interesse social, especialmente nas áreas de saúde e habitação. Dessa maneira, no Brasil, “a gênese e a trajetória da atuação estatal no campo da moradia, sobretudo social, estão intimamente vinculadas às questões previdenciárias e trabalhistas” (ALMEIDA, 2012, p. 23).

A partir do Estado Novo, em 1937, os recursos dos IAPs passaram a financiar as primeiras ações de intervenção estatal na habitação social por meio da criação das carteiras prediais (BONDUKI, 2013). Como resultado, os recursos previdenciários passaram a ser aplicados em investimentos imobiliários, que garantiam rentabilidade para os institutos. No contexto da instauração de um Estado nacional-desenvolvimentista em meio à Era Vargas, os IAPs adotaram uma concepção populista-corporativa de atuação do Estado na produção e financiamento da habitação social destinada à classe trabalhadora assalariada (MÁXIMO, 2012). Nesse sentido, a intervenção estatal na moradia surge a partir da “transformação do problema da habitação em uma questão social” (BONDUKI, 2014, p. 2), conforme as medidas adotadas pelo Estado Novo no intuito de reduzir o custo de reprodução do trabalhador urbano e, com isso, intensificar o processo de urbanização e acumulação de capital. Para Oliveira (2003, p. 24), a década de 1930 inaugura um novo ciclo econômico brasileiro com “o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial”.

Nesse contexto, a produção da moradia popular passava por um processo de “desmercantilização”, resultante da “desestruturação do mercado de moradias populares produzidas por empreendedores privados” (BONDUKI, 2013, p. 290). O setor rentista da habitação, que ao longo da Primeira República contou com inúmeros incentivos fiscais, tornava-se um agente secundário na produção habitacional à medida que a habitação estabelece-se enquanto uma questão social (BONDUKI, 2013). Assim, o Estado passava a substituir o setor privado e responsabilizar-se pela produção da moradia. No entanto, no Brasil, “a intervenção do Estado ocorre de maneira flexível e circunstancial, não conseguindo controlar o processo de produção das habitações” (BLAY, 1985, p. 26). Portanto, em paralelo à produção estatal de caráter fragmentário e restrito, o trabalhador urbano recorria a soluções informais para o problema da moradia, como a favela e a autoconstrução no loteamento periférico (BONDUKI, 2013).

Ainda durante o Estado Novo, foi formulada a primeira entidade estatal nacional voltada à produção da moradia popular: a Fundação da Casa Popular (FCP). No entanto, sua criação se deu apenas em 1946, já no governo Dutra. Consolidava-se, portanto, o reconhecimento da habitação enquanto questão social a ser atendida pelo Estado. Buscava-se, assim, estruturar uma política habitacional de atendimento universal voltada à produção massiva de moradias para a classe trabalhadora, incluindo trabalhadores informais e rurais. Entretanto, a iniciativa foi frustrada pelo esvaziamento político e orçamentário do órgão (BONDUKI, 2014). Segundo Bonduki (2014), o fracasso da FCP “atrasou em vinte anos a formulação de uma política habitacional consistente”, postergando-a para o período do regime ditatorial instaurado com o golpe de 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Assim, “devido a essa incapacidade do Estado de equacionar o problema da moradia, as soluções acabaram transferidas para os próprios trabalhadores, através do autoempreendimento” (BONDUKI, 2013, p. 123).

Os IAPs se configuraram, portanto, enquanto os principais agentes estatais na construção de moradias para o trabalhador urbano. Ainda que estruturada a nível nacional, a produção habitacional pelos IAPs se deu de forma bastante distinta em cada região e estado do país. Em “Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria”, Nabil Bonduki (2013) apresenta o quadro geral da produção habitacional dos IAPs, tendo como enfoque a porção centro-sul do país, e, em especial, a capital paulista. A partir de Bonduki, estabeleceu-se uma leitura historiográfica consagrada acerca da habitação social no período pré-BNH. No entanto, Caliane Almeida (2012) questiona a visão consolidada a partir do exemplo paulista ao investigar a produção habitacional das CAPs e dos IAPs no Nordeste, apresentando, em sua tese intitulada “Habitação social no Nordeste: a atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964)”, um panorama da intervenção estatal na moradia popular a partir das experiências das capitais nordestinas.

Para Almeida (2012, p. 87), a “atuação dos Institutos e das Caixas no campo habitacional tanto por meio da edificação de conjuntos, como no que condiz ao financiamento para aquisição de

terrenos e construção de moradias”, consolidou-se principalmente a partir de 1945, atingindo o ápice na década de 1950. Essa expansão se deu, portanto, no decorrer do processo de redemocratização posterior à ditadura do Estado Novo, conforme aumentavam as mobilizações por parte dos trabalhadores em resposta à crise habitacional do mercado rentista de aluguel acarretada pela Lei do Inquilinato, de 1942. Como resultado, “de 1945 a 1950, os IAPs edificaram aproximadamente 50% das unidades habitacionais produzidas entre os anos de 1930 e 1964, sendo o IAPI o maior produtor de moradias nesse momento” (ALMEIDA, 2012, p. 88).

Em 1942, momento em que o Brasil entrava na II Guerra Mundial, a produção rentista da moradia entrou em crise com a aprovação da Lei do Inquilinato, que levou ao congelamento dos aluguéis. Com isso, a construção de vilas operárias e de aluguel entrou em declínio, o que, por sua vez, acarretou uma forte crise habitacional (BONDUKI, 2013). Bonduki (2013) defende a hipótese de que a desestruturação do mercado rentista de aluguel e a consequente crise habitacional que abateu o país se deu de maneira proposital. Visava-se, assim, “reduzir a atração que o setor imobiliário exercia sobre investidores e capitalistas em geral, visando concentrar recursos na montagem do parque industrial brasileiro” (BONDUKI, 2013, p. 235). Simultaneamente, reduziu-se o custo de reprodução da força de trabalho urbana por meio de um processo de “desmercantilização” da produção da moradia, visto que, inviabilizada a possibilidade de acesso à habitação através do aluguel, restavam como soluções habitacionais a moradia produzida pela ação estatal ou o autoempreendimento da casa própria, facilitado a partir da regulamentação da compra de lotes a prestação com o Decreto-Lei nº 58/1938. Como resultado, o rebaixamento das condições de reprodução dos trabalhadores urbanos levou à redução dos salários concomitantemente à ampliação da taxa de acumulação do capital. Tal modelo de desenvolvimento econômico provocou profundas marcas no processo de urbanização brasileiro.

3. A produção dos IAPs em Fortaleza (1938-1966)

De acordo com Aragão (2010), em Fortaleza, os IAPs produziram 1.073 unidades habitacionais, sendo 823 pelo Plano A, destinado à locação ou venda de moradias em vilas e conjuntos residenciais, e 250 pelo Plano B, referente ao financiamento da construção ou aquisição de moradias isoladas unifamiliares. Existiam ainda os Planos C e D, mais rentáveis, voltados ao “financiamento de condomínios de luxo” e “habitação para a elite das categorias profissionais” (BONDUKI, 2014, p. 47). Já segundo Almeida (2012), a produção dos IAPs na cidade aproximase das 3.000 unidades habitacionais, atendendo cerca de 14.940 pessoasⁱ. Nos anos 1940, 10,48% dos prédios urbanos de Fortaleza foram construídos a partir dos recursos previdenciários, sendo estes habitados por 12% da população urbana na capital cearense (ALMEIDA, 2012). No entanto, conforme Máximo (2012), os empreendimentos habitacionais eram majoritariamente de pequeno porte, sendo o maior conjunto constituído por 259 unidades habitacionais.

Em Fortaleza, o IAPI destaca-se enquanto o maior construtor de moradias, responsável por 46% das unidades habitacionais produzidas na cidade. Logo em seguida aparecem o IAPC (15%), o IAPB (9,33%) e o IAPETC (8%) (ALMEIDA, 2012). Tais números refletem “o perfil da população economicamente ativa naquela localidade no período, que se concentrava, mormente, nas atividades relacionadas à indústria e ao comércio” (ALMEIDA, 2012, p. 189), sendo, portanto, mais significativa a intervenção dos IAPs dos industriários e dos comerciários. Há ainda registros da produção habitacional da CAP dos Ferroviários da Rede de Viação Cearense e da CAP dos Serviços Públicos do Ceará (CAPESP), posteriormente incorporadas ao Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados nos Serviços Públicos (IAPFESP). Já o IAPM, o IAPE, o Instituto de Previdência e Assistência Social do Estado (IPASE) e o Instituto de Previdência do Ceará (IPEC)ⁱⁱ tiveram atuações bastante pontuais na cidade.

A maior parte dessa produção habitacional local se concentrou entre os anos de 1946 a 1955 (Figura 1), coincidindo com o período de maior volume de construção de moradias pelos IAPs no país, conforme a consagrada leitura historiográfica de Bonduki (2013), correspondendo, também, à criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946. A partir dos dados apresentados,

podemos dividir a produção habitacional vinculada aos IAPs, em Fortaleza, em duas fases: a primeira, entre os anos de 1938 a 1945, e a segunda, de 1946 em diante.

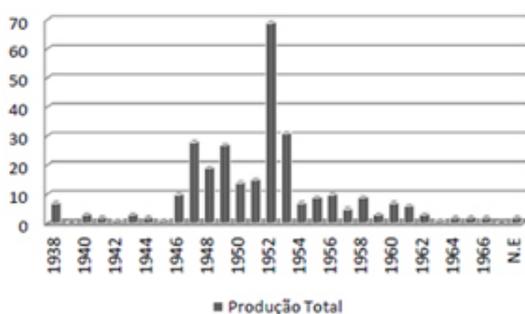


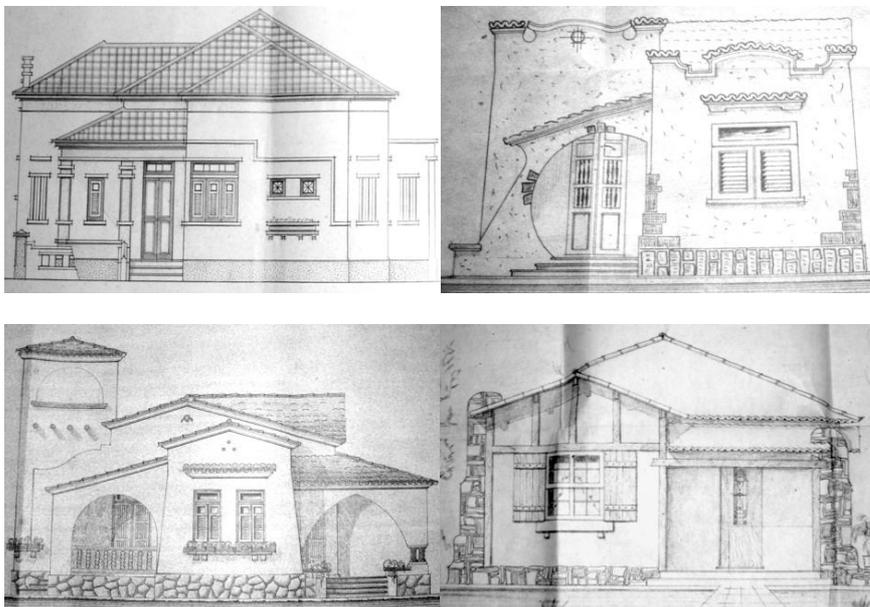
Figura 1. Unidades habitacionais produzidas pelos IAPs em Fortaleza no período de 1938 a 1966 (fonte: Almeida, 2012).

Na fase inicial, a atuação dos IAPs se deu ainda nos moldes do modelo de moradia vinculado ao mercado rentista de aluguel e às vilas fabris. Almeida (2012) aponta que, no Nordeste do país, a tipologia habitacional predominante foi a dos grupos de moradias geminadas, dispostas em vilas lineares, com fachadas de porta e janela e de feições arquitetônicas ecléticas. “Sendo assim, não foram apenas exemplares com referências à arquitetura e à urbanística modernas que foram projetados, financiados e/ou edificados pelas Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões no país, como frisa a maior parte das publicações sobre a temática” (ALMEIDA, 2012, p. 112). O fato de que as primeiras ações estatais no campo da moradia em Fortaleza se deram por meio da aquisição e repasse aos moradores de unidades habitacionais em vilas operárias, ainda em 1938 (ALMEIDA, 2012), corrobora com essa interpretação. Segundo Almeida (2012), esse tipo de operação aconteceu até 1943, quando a Vila São Luís, construída em 1935 enquanto parte do conjunto industrial da Fábrica de Fiação e Redes São Luísⁱⁱⁱ, foi adquirida pelo IAPI. Ainda em 1938, teve início a primeira edificação de um grupo residencial a partir de recursos previdenciários, com a construção de vilas ferroviárias pela CAP dos Funcionários da Viação Férrea Cearense. Sendo assim, a produção inicial das CAPs e dos IAPs em Fortaleza remete à continuidade da tipologia habitacional das vilas operárias e de aluguel, com casas térreas geminadas e paralelas ao longo do eixo viário, que se concentravam principalmente nos bairros Aldeota, Benfica e Otávio Bonfim, localizados nas proximidades da área central. Assim como as vilas operárias e de aluguel, os grupos residenciais dos IAPs inseriram-se para além do perímetro urbano, conforme o Código de Posturas do Município, de 1932.

A partir de 1946, porém, ampliam-se os financiamentos e construções de grupos residenciais na capital cearense. Nesse período, e especialmente durante a década de 1950, a atuação dos IAPs em Fortaleza se dá por meio da construção de habitação social cada vez mais distante do núcleo urbano consolidado, atingindo áreas suburbanas, onde o valor da terra era mais barato. Inauguravam-se, também, novas tipologias habitacionais, vinculadas ao ideário da arquitetura moderna, à semelhança dos conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs na região centro-sul do país. O resultado é uma solução arquitetônica aprimorada, seguindo os preceitos modernistas de racionalização e normatização do sistema construtivo (BRUNA, 2015), mas com inserção prejudicada na malha urbana, situando-se em localidade distante de equipamentos e serviços urbanos. Os conjuntos residenciais dos IAPs cumpriram um importante papel “na introdução da arquitetura e urbanismo modernos no Brasil e na difusão de novas tipologias de habitação social” (BONDUKI, 2013, p. 170).

Uma particularidade da atuação dos IAPs na capital cearense refere-se ao fato de que, diferentemente das demais capitais do país, os órgãos de previdência social em Fortaleza não foram extintos com o golpe militar de 1964. A construção e locação de moradias pelos IAPs em Fortaleza seguiram até 1966. Segundo Almeida (2012), há registros de moradias alugadas pelo IAPI até 1968. Outra singularidade da produção habitacional dos IAPs em Fortaleza refere-se ao maior atendimento dos associados de baixa renda por meio de financiamentos sociais, realizados

através do Plano A. No entanto, conforme Aragão (2010, p. 78) aponta, “apesar dessa parcela da população ser considerada baixa renda, sua condição de estar inserida no circuito formal de trabalho já imputava certa distinção entre estes e uma massa pauperizada de trabalhadores que habitavam o município”. Já a parcela atendida pelo plano B era constituída por associados mais abastados dos institutos, que tiveram suas casas unifamiliares e isoladas no lote financiadas em terrenos próprios (Figuras 2, 3, 4 e 5).



Figuras 2, 3, 4 e 5. Moradias financiadas pelo IAPC e IAPI em Fortaleza (fonte: Almeida, 2012).

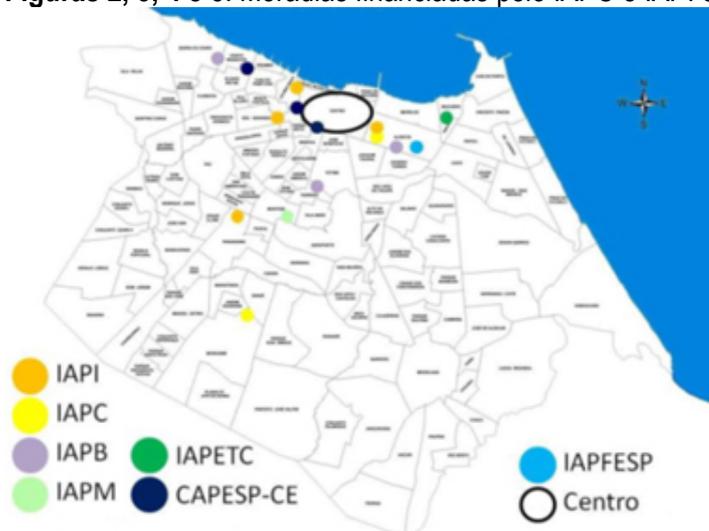


Figura 6. Espacialização da produção habitacional dos IAPs em Fortaleza (fonte: Almeida, 2012).

A Figura 6 apresenta a espacialização da produção habitacional dos IAPs em Fortaleza. Percebe-se a concentração da maior parte das moradias no entorno imediato da área central, representantes da fase inicial da intervenção dos fundos previdenciários na moradia popular em Fortaleza, entre os anos de 1938 a 1945, período em que bairros como Benfica, Otávio Bonfim e Aldeota ainda eram considerados suburbanos. No caso da Aldeota, o bairro passou a ser o reduto das classes altas a partir da década de 1950 (JUCA, 2000), inviabilizando a construção de novas vilas para os associados de baixa renda naquele bairro. Assim, a produção inicial dos IAPs em Fortaleza, com a edificação de grupos residenciais em bairros como a Aldeota, colidia com a nova ordem urbana estabelecida. Além disso, bairros que receberam empreendimentos habitacionais já na primeira fase da atuação dos IAPs, como Otávio Bonfim e Varjota, eram tidos como bairros pobres. Com isso, a partir de 1946, a intervenção estatal na moradia desloca-se de eixo,

assumindo de vez o seu caráter periférico, conforme a construção de conjuntos nos bairros Barra do Ceará e Mondubim. Entende-se, assim, que as vilas e os conjuntos residenciais dos IAPs foram construídos para além da malha urbana de Fortaleza, considerando o valor da terra enquanto um fator determinante da localização dos empreendimentos. Segundo Máximo (2012, p. 107), “nos casos em que o conjunto foi implantado dentro da malha urbana, é verificada a proximidade com assentamentos precários onde mais uma vez a terra refletirá a desvalorização imputada pelo caráter da vizinhança”.

Nesse sentido, loteamentos populares, assentamentos informais e conjuntos residenciais dos IAPs conviviam lado a lado, na mesma esfera social e urbana. Tal é o caso da Vila Valdemar Falcão, construída pela CAP dos Ferroviários da RVC nas proximidades da Oficina do Urubu, no bairro Floresta. Na década de 1920, existia ali um loteamento popular (Figura 7) de propriedade da Boris Frères Cia. Ltda. – firma de exportação estrangeira que passou a atuar no mercado de terras – (ANDRADE, 2012), enquanto assentamentos populares acompanhavam a linha férrea. Tal é o perfil estabelecido para a porção oeste de Fortaleza, ainda bastante marcante na paisagem urbana atual: assentamentos informais, fábricas, vilas operárias e conjuntos habitacionais. Como resultado, Fortaleza configurou-se enquanto “uma tessitura urbana em colcha de retalhos” (ANDRADE, 2012, p. 254). Assim, as primeiras iniciativas estatais de produção habitacional vincularam-se às medidas de segregação socioespacial, reforçando o modelo da expansão horizontal periférica como solução para a moradia proletária.

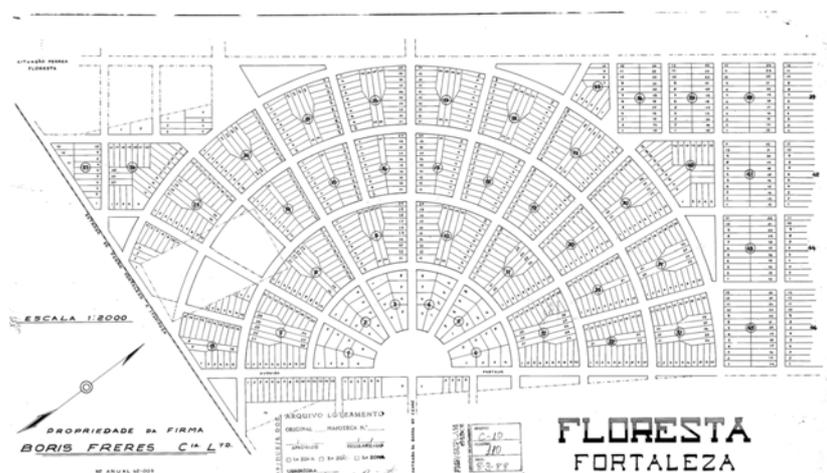


Figura 7. Loteamento Floresta, de propriedade da firma Boris Frères Cia. Ltda. (fonte: Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente).

A então intervenção estatal na habitação social situava-se num contexto maior, em que a produção do espaço urbano, naquele momento, vinculava-se aos interesses privados do mercado de terras. Para Andrade (2012, p. 254), a iniciativa privada passou, então, a conduzir o processo de expansão urbana em Fortaleza, “cabendo aos proprietários de terra definir as novas áreas a serem incorporadas à cidade”. Andrade (2012, p. 23) trabalha com a hipótese de que, até os anos 1930, a cidade “cresceu induzida por planos e normas de regulação urbanística elaborados pelo poder público”, que orquestrou “o processo de apropriação e produção social dos espaços”. No entanto, com a não implementação dos planos reguladores, a cidade passou a ser “transformada pelas mãos da iniciativa privada”. Ou seja, estabelecido um processo de segregação socioespacial, o crescimento da cidade se deu a partir da ação loteadora, “definindo a colcha de retalhos que caracteriza essas áreas de expansão da malha urbana até o presente” (ANDRADE, 2012, p. 23). Até mesmo as ações de planejamento urbano em Fortaleza, com o Plano de Remodelação e Expansão Urbana de Nestor de Egídio Figueiredo (1933) e o Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza de José Otacílio Sabóia Ribeiro (1948), tinham como foco questões relativas à circulação viária e a ligação entre o Centro e bairros periféricos (ACCIOLY, 2008).

Assim, na década de 1930, surgiram grandes loteamentos, conforme os padrões definidos pelo Código de Posturas de 1932 para o parcelamento de novos lotes. Nessa lógica, os loteamentos populares passaram a concentrar-se na porção oeste, onde a terra urbana desvalorizava-se em razão da presença de assentamentos informais, vilas operárias e conjuntos fabris. Já na região leste, o mercado de terras produz uma nova localidade privilegiada na cidade, que passava a ser habitada pelos setores burgueses. Assim, a produção inicial dos IAPs em Fortaleza, com a edificação de grupos residenciais em bairros como a Aldeota, colidia com a nova ordem urbana estabelecida. Com isso, a partir de 1945, a intervenção estatal na moradia desloca-se de eixo, assumindo de vez o seu caráter periférico, conforme a construção de conjuntos nos bairros Barra do Ceará e Mondubim.

Nesta seção do presente trabalho, são apresentadas as formas de moradia produzidas pelos IAPs em Fortaleza, conforme a periodização aqui defendida. Na primeira fase, entre os anos de 1938 e 1945, foram produzidas, majoritariamente, vilas operárias como a Vila Ferroviária da Aldeota (CAP dos Ferroviários da RVC-1938), Vila Ferroviária do Otávio Bonfim (CAP dos Ferroviários da RVC-1938), Vila Valdemar Falcão (CAP dos Ferroviários da RVC-1938), Vila Ipiranga (IAPI-1938) e Vila Antônio Ferreira Filho (IAPE-1940). Já na segunda fase, referente ao intervalo entre os anos de 1946 a 1966, foram produzidos, majoritariamente, conjuntos residenciais suburbanos, como o Conjunto Coqueirinho (IAPI-1948), Conjunto Waldemar Falcão (IAPM-1950), Conjunto Parque Ibiapava (IAPI-1950) e Conjunto Mondubim (IAPC-1955). A seguir, realiza-se uma exposição mais detalhada das duas fases da produção habitacional dos IAPs em Fortaleza, recorrendo aos exemplos das vilas e dos conjuntos residenciais aqui listados.

3.1 A produção dos IAPs em Fortaleza: aquisição e construção de vilas operárias (1938-1945)

A primeira fase da intervenção estatal na moradia em Fortaleza coincide com a duração do Estado Novo (1937-1945) e da II Guerra Mundial (1939-1945), período marcado pelo autoritarismo da ditadura e pela escassez de materiais e alimentos. Como resultado, as mobilizações da classe trabalhadora em prol da moradia popular e o enfrentamento à crise habitacional foram inexpressivas (BONDUKI, 2013). No campo da produção habitacional, a grande guerra impunha carência e altas de preço no mercado da construção civil (ARAGÃO, 2008). Em meio a esse contexto, as primeiras moradias construídas pelos IAPs em Fortaleza davam continuidade ao modelo habitacional do mercado rentista de aluguel, aos moldes das vilas operárias de casas unifamiliares, térreas, geminadas e lineares, com fachadas de porta e janela e ornamentos remetentes a feições arquitetônicas do ecletismo, *art déco*, neocolonial e *mission style* (ALMEIDA, 2012).

As primeiras vilas construídas pela intervenção estatal em Fortaleza foram financiadas pela Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Ferroviários da Rede de Viação Cearense (CAP dos Ferroviários da RVC). Duas vilas ferroviárias foram construídas simultaneamente: a Vila Ferroviária da Aldeota (Figuras 8, 9 e 10), localizada na Rua Alfredo Prudente, e a Vila Ferroviária do Otávio Bonfim (Figura 11), inserida nas ruas Justiniano de Serpa e Joaquim Barbosa dos Santos. As pedras fundamentais de ambas as vilas foram lançadas no mesmo dia, em 26 de dezembro de 1938 (Figura 12). Na Aldeota, 11 casas de quatro diferentes tipologias habitacionais foram construídas, enquanto a vila do Otávio Bonfim conta com duas diferentes tipologias, totalizando 16 casas (ALMEIDA, 2009).



Figuras 8, 9 e 10. Diferentes tipologias habitacionais na Vila Ferroviária da Aldeota (CAP dos Ferroviários da RVC-1938) (fonte: Almeida, 2012).



Figura 11. Casas na antiga Vila Ferroviária do Otávio Bonfim (CAP dos Ferroviários da RVC-1938) (fonte: Almeida, 2009).

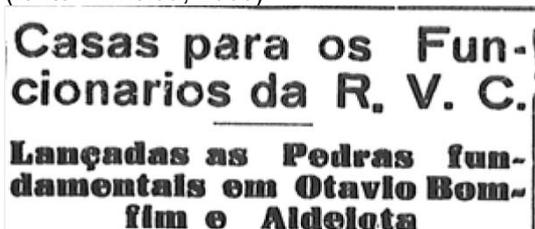


Figura 12. Lançamento das pedras fundamentais das vilas ferroviárias nos bairros Otávio Bonfim e Aldeota (CAP dos Ferroviários da RVC-1938), conforme noticiado pelo Jornal O Povo no dia 27 de dezembro de 1938 (fonte: Almeida, 2009).

Paralelamente, a Vila Valdemar Falcão era construída em um terreno da Rede de Viação Cearense no bairro Floresta, doado pela União em 2 de agosto de 1938. Segundo Jucá (2000, p. 46), “a Floresta era um bairro ocupado em sua maioria por operários da Rede de Viação Cearense e trabalhadores da indústria”, sendo predominante a presença de casebres. Ocupando 30.000 m², a vila totalizava 61 moradias geminadas duas a duas, com três distintas tipologias habitacionais. Além das casas, a vila contava com escola, açougue/mercearia e farmácia (ALMEIDA, 2012). A vila foi parcialmente inaugurada em 28 de abril de 1941 (Figura 13). No entanto, segundo Almeida (2012), alguns dos processos imobiliários referentes à vila só foram aprovados em 1946, e seus moradores atendidos foram atendidos somente na década de 1950. A Figura 15 apresenta a planta da Vila Valdemar Falcão, enquanto na Figura 14 identifica-se a representação da vila na planta da cidade de Fortaleza de 1945^{iv}. É possível reconhecer, também, o loteamento no bairro Floresta, de propriedade da firma Boris Frères Cia. Ltda.

O ATO INAUGURAL DA VILA OPERARIA Valdemar Falcão

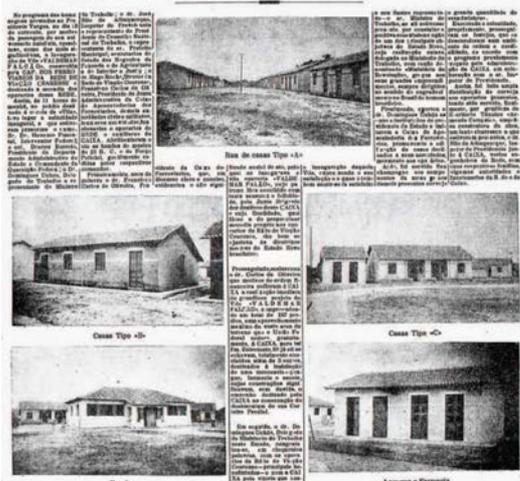


Figura 13. Ato inaugural da Vila Valdemar Falcão (CAP dos Ferroviários da RVC-1938), conforme noticiado pelo Jornal O Povo no dia 28 de abril de 1941 (fonte: Almeida, 2009).

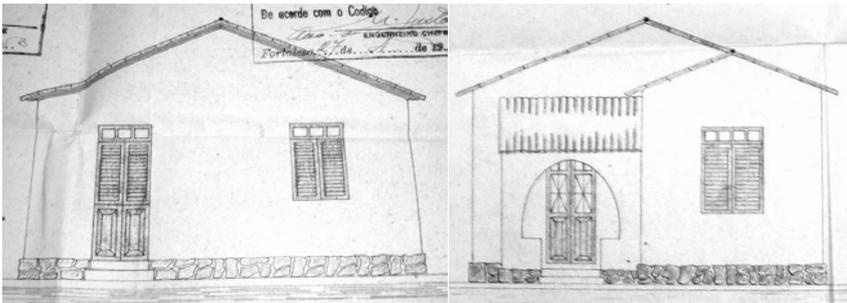


Figura 14. Planta da Vila Valdemar Falcão (CAP dos Ferroviários da RVC-1938), no bairro Floresta (fonte: Almeida, 2012).



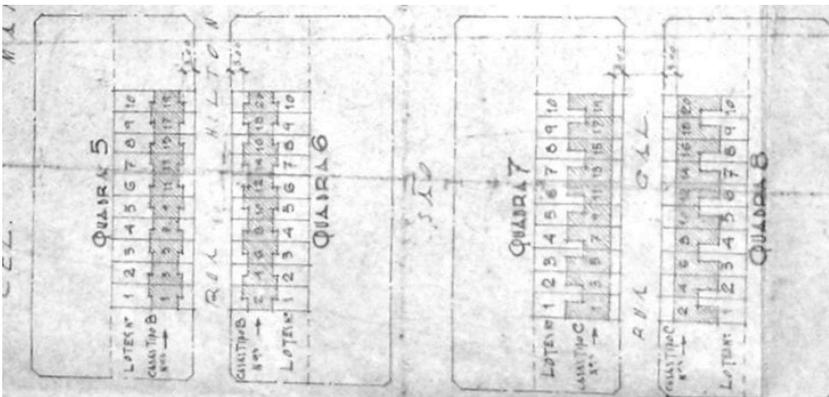
Figura 15. Vila Valdemar Falcão (CAP dos Ferroviários da RVC-1938) representada na planta da cidade de Fortaleza de 1945 (fonte: Serviço Geográfico do Exército, 1945).

Outra vila foi edificada ainda em 1938: a Vila Ipiranga do IAPI (Figuras 16 e 17). No entanto, os dados coletados nessa pesquisa não permitiram identificar o endereço dessa vila. Há apenas informações apresentadas por Almeida (2012, p. 257), que classifica a Vila Ipiranga como moradias isoladas no lote, cujas “fachadas se aproximavam da simplicidade e volumetria das tipologias conhecidas como chalezinhos ou bangalôs”.



Figuras 16 e 17. Diferentes tipologias habitacionais da Vila Ipiranga (IAPI-1938) (fonte: Almeida, 2012).

Já em novembro de 1940, teve início a construção da Vila Antônio Ferreira Filho do IAPE (Figura 18), também conhecida como Vila dos Estivadores, no bairro Varjota. A vila totalizava 56 moradias geminadas dispostas paralelamente à via, com área de 42 m², “compostas por varanda, sala, quarto, banheiro, cozinha e área de serviço” (ALMEIDA, 2012, p. 277). Segundo Jucá (2000, p. 47), a Vila dos Estivadores era marcada pela “carência das mínimas condições de bem-estar”. Assim como a Vila Valdemar Falcão, a Vila Antônio Ferreira Filho pode ser identificada na planta da cidade de Fortaleza de 1945 (Figura 19).



Figuras 18. Implantação da Vila Antônio Ferreira Filho (IAPE-1940), na Varjota (fonte: Almeida, 2012).



Figuras 19. Implantação da Vila Antônio Ferreira Filho (IAPE-1940), na Varjota (fonte: Almeida, 2012).

Além dos grupos residenciais dos IAPs, outras três vilas produzidas pelo Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC) foram identificadas através de pesquisa no Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA). São estas: as vilas Menezes Pimentel (Figura 20) e Presidente Vargas (Figura 21), ambas localizadas na Aldeota, e a Vila São Vicente (Figura 22), na Parquelândia. Conforme matéria da Revista O Cruzeiro, do dia 29 de março de 1941, o IPEC já havia concluído 10 residências da Vila Menezes Pimentel, cinco estavam ainda em construção (Figuras 23 e 24) e outras 36 casas estavam previstas. Há ainda a menção a 40 casas que seriam construídas em um terreno no bairro Alagadiço – provável referência à Vila São

Vicente, visto que a mesma conta com 40 lotes –, além de um terreno no José Bonifácio no qual seriam construídas 36 casas (O CRUZEIRO, 1941)^v.



Figura 20. Vila Menezes Pimentel (IPEC-1940) (fonte: Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente).

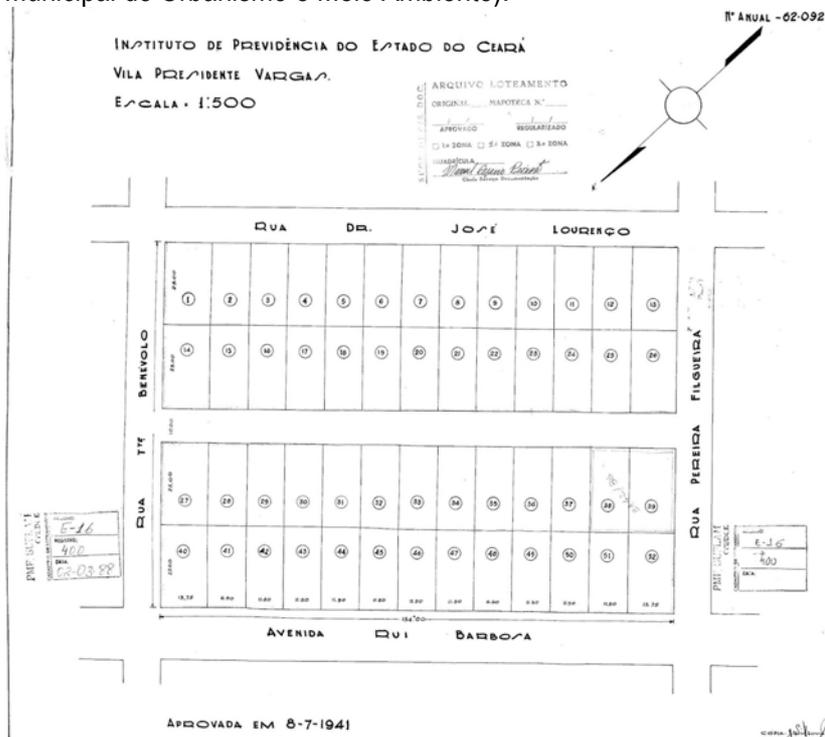


Figura 21. Vila Presidente Vargas (IPEC-1941) (fonte: Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente).

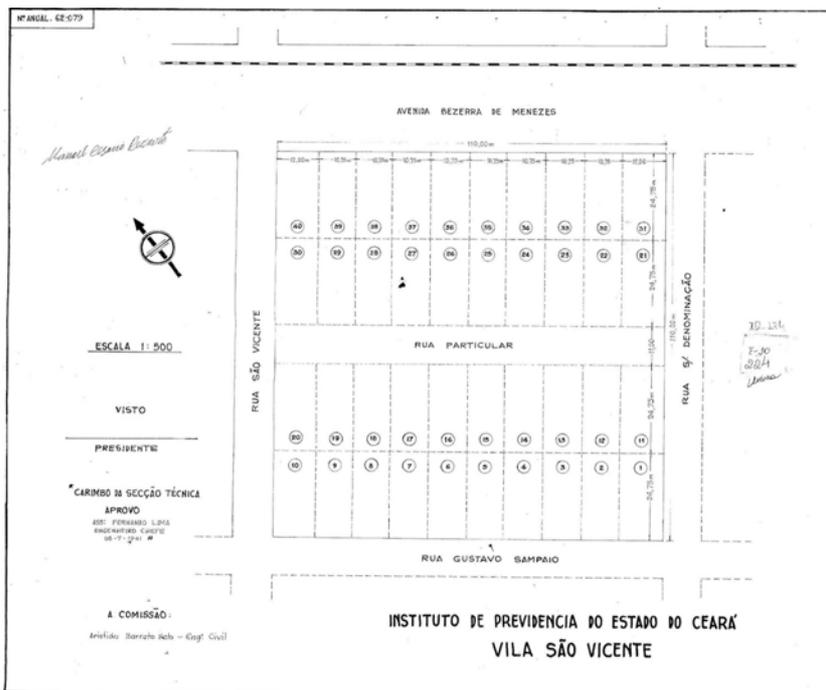


Figura 22. Vila São Vicente (IPEC-1941) (fonte: Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente).



Figuras 23 e 24. Residências em construção na Vila Menezes Pimentel (fonte: O Cruzeiro, 1941).

3.2 A produção dos IAPs em Fortaleza: conjuntos residenciais suburbanos (1946-1966)

No período posterior ao Estado Novo e à II Guerra Mundial, a crise habitacional instaurada com a Lei do Inquilinato prossegue. No entanto, com a redemocratização, as mobilizações da classe trabalhadora em prol da moradia popular crescem (BONDUKI, 2013). Na virada das décadas de 1940 para 1950, os IAPs atingem o seu ápice na produção habitacional tanto no cenário nacional quanto local (ALMEIDA, 2012). Nessa nova fase, a intervenção estatal na habitação em Fortaleza assume de vez o caráter periférico e suburbano, com a construção de conjuntos em bairros tão distantes quanto a Barra do Ceará e o Mondubim. Nos bairros mais bem localizados, como Aldeota e Parquelândia, surgem ocupações nos terrenos dos IAPs, com moradores organizados na luta contra os despejos (JUCÁ, 2000). Paralelamente, tanto o IAPB quanto o IAPC continuavam a construir moradias na Aldeota (ALMEIDA, 2012), provavelmente destinadas aos seus associados mais abastados^{vi}.

Em 1948, iniciam-se as obras do Conjunto Coqueirinho do IAPI, na Parquelândia (Figura 25), com previsão de término no início de 1951. Com duas tipologias habitacionais distintas e 150 unidades, as moradias contavam com “pequena área coberta na entrada, sala, quarto, banheiro, cozinha e área de serviço”, totalizando 38 m² (ALMEIDA, 2012, p. 270). Popularmente conhecido como Vila dos Industriários, o conjunto era destinado ao aluguel para trabalhadores de baixa renda. Entretanto, de acordo com Almeida (2012, p. 193), diversas unidades do Coqueirinho “foram realugadas por seus promitentes proprietários [...] que, mormente, residiam em bairros mais abastados”, representando, assim, uma fraude no atendimento aos associados do IAPI.

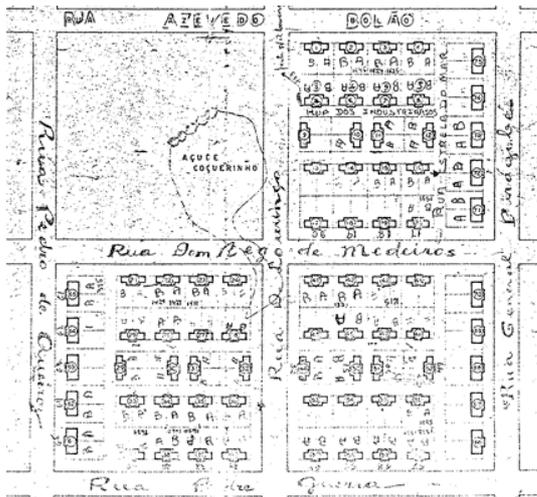


Figura 25. Conjunto Coqueirinho (IAPI-1948) (fonte: Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente).

O terreno onde foi construído o Coqueirinho havia sido doado pela Prefeitura de Fortaleza para o IAPI em 1940. Nas imediações do Coqueirinho, existiam terrenos sob demanda judicial, que haviam sido ocupados por famílias que residiam em casebres há mais de trinta anos. Em 1951, cerca de 300 moradores dos terrenos ocupados se organizaram e realizaram um abaixo-assinado entregue à Câmara de Vereadores, “solicitando a desapropriação de terras no bairro, pois se achavam ameaçadas de despejo com a própria interferência de agente da polícia” (JUCÁ, 2000, p. 71).

Já em 1950, o IAPM realizava a sua primeira ação em Fortaleza, com a construção do Conjunto Waldemar Falcão (Figuras 26, 27 e 28) a partir de recursos da Fundação da Casa Popular (FCP). Em visita a Fortaleza, a direção da FCP realizou uma promessa de construção de 70 casas em apenas 70 dias. Ao final das obras, ainda em 1950, as 70 casas haviam sido construídas, sendo 50 “com três dormitórios, sala, cozinha, banheiro e varanda; e outras vinte casas com apenas dois quartos” (MÁXIMO, 2012, p. 103). Destinadas aos marítimos, as moradias localizam-se no Montese, em terreno às margens da Avenida dos Expedicionários.

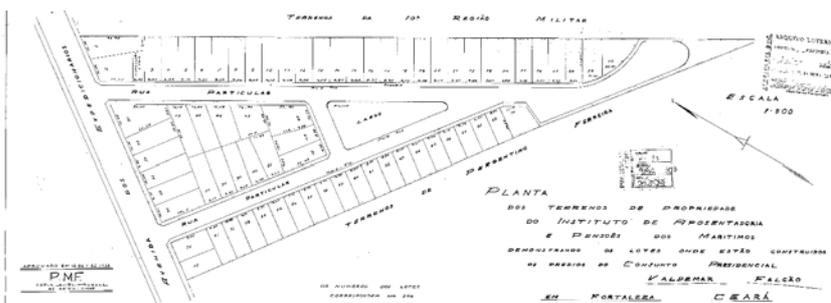


Figura 26. Conjunto Waldemar Falcão (IAPM-1950) (fonte: Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente).



Figura 27. Conjunto Waldemar Falcão (IAPM-1950) (fonte: Acervo IBGE).



Figura 28. Conjunto Waldemar Falcão (IAPM-1950) (fonte: O Cruzeiro, 1950).

Ainda em 1950, o IAPI construiu o Conjunto Parque Ibiapava, na Barra do Ceará (Figura 29), inaugurando uma nova modalidade de habitação social em Fortaleza: o edifício de apartamentos. Trata-se da primeira experiência de verticalização da moradia popular na capital cearense. Destinados aos trabalhadores industriais assalariados, o conjunto insere-se na zona oeste de Fortaleza, então marcada pela maior concentração da produção industrial na cidade. No total, 168 unidades habitacionais de 68 m² distribuem-se em sete prédios de quatro andares, característica que tornou o conjunto popularmente conhecido como “sete prédios” (MÁXIMO, 2012). Atualmente, as famílias que habitam o Parque Ibiapava encontram-se ameaçadas de despejo pelo INSS (FEITOSA, 2020).



Figura 29. Conjunto Parque Ibiapava (IAPI-1950) (fonte: Máximo, 2012).

Já em 1955, o IAPC construiu o Conjunto Mondubim (Figuras 30 e 31), localizado no bairro de mesmo nome, distante aproximadamente 15 km da área central. Inserido às margens da Avenida Perimetral, a localização do conjunto foi rejeitada pelos associados ao IAPC, que trabalhavam no centro comercial da cidade. Como resultado, até 1959, as unidades ainda não haviam sido completamente ocupadas. A proposta, inicialmente destinada aos comerciários de baixa renda, tornou-se inviável para a moradia dos trabalhadores que dependiam do transporte público. Como resultado, associados mais abastados do IAPC passaram a ocupar o conjunto. O empreendimento foi considerado desastroso pelos comerciários associados ao IAPC em Fortaleza (ALMEIDA, 2012).



Figuras 30 e 31. Conjunto Mondubim (IAPC-1955) (fonte: Almeida, 2012 e Máximo, 2012).

As 50 unidades habitacionais do Mondubim possuíam 81 m², distribuídas em cinco edifícios com três pavimentos, além de oito pontos comerciais localizados no pavimento térreo de cada edifício. O conjunto destaca-se pela volumetria distinta, com blocos em formato de “H” (Figura 32), “com as duas lâminas não paralelas, orientadas de maneira a reduzir a incidência solar no período vespertino” (MÁXIMO, 2012, p. 109-110). O resultado é uma habitação de elevada qualidade arquitetônica, apresentando, ainda, “elementos diferenciados nas faces dos edifícios, como faixas de cores que marcam a horizontalidade das edificações, embasamento escalonado em cimento e esquadrias em formato de ‘T’”, utilizando vidro e madeira (ALMEIDA, 2012, p. 316-317).

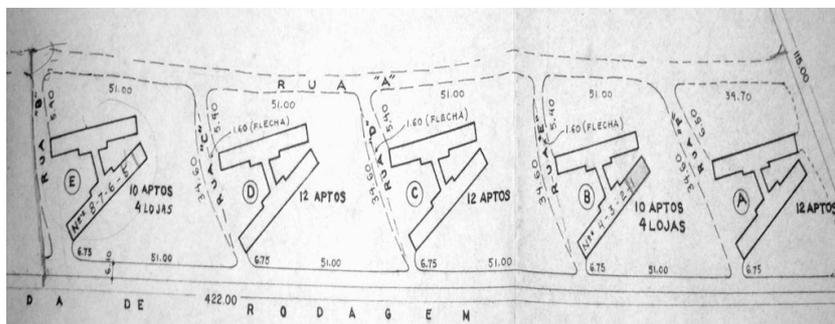


Figura 32. Conjunto Mondubim (IAPC-1955) (fonte: Almeida, 2012).

As discussões acerca da localização periférica do Conjunto Mondubim entre os associados do IAPC eram reforçadas pela existência de um terreno bem localizado pertencente ao órgão previdenciário, situado na rua José Vilar, na Aldeota, bairro próximo ao local de trabalho dos comerciários e inserido em área valorizada da cidade (ALMEIDA, 2012). Segundo Jucá (2000, p. 47), “o IAPC viu o terreno ser ocupado por mais de 400 casebres, mas conseguiu apoio da Justiça para efetuar o despejo”. Presume-se aqui que o terreno em questão seria a área atualmente ocupada pelo Campo do América^{vii}, favela inserida em meio a uma das porções de valor da terra mais elevada na cidade.

4. Considerações finais

A produção habitacional dos IAPs constitui um importante capítulo no processo de expansão e urbanização de Fortaleza. Por meio dos conjuntos residenciais construídos pelos institutos, novos conceitos urbanísticos e inovações relacionadas ao ideário da arquitetura moderna foram incorporados pela primeira vez à habitação social construída na capital cearense. Ainda assim, a intervenção estatal na moradia durante o período de atuação dos IAPs, com a aprovação da Lei do Inquilinato de 1942, acarretou uma profunda crise habitacional, ocasionando o surgimento de assentamentos informais que conviviam lado a lado com conjuntos habitacionais e loteamentos populares, na mesma esfera social e urbana. Durante o recorte temporal sob estudo, Fortaleza assume de vez o seu perfil urbano fragmentário, marcado pela segregação socioespacial e pelo modelo da expansão horizontal periférica como solução para a moradia proletária.

Ao analisar diferentes documentos e trabalhos a respeito da moradia popular produzida pelos IAPs no contexto local, o presente trabalho possibilitou uma análise abrangente, relacionando os mais diferentes grupos residenciais em relação às tipologias habitacionais, espacialização na malha urbana e perfil social de seus moradores. No entanto, algumas lacunas permanecem. O trabalho aqui desenvolvido pode ser aprofundado a partir da consulta às fontes primárias disponíveis no Centro de Documentação do Instituto Nacional do Seguro Social do Ceará (INSS-CE).

5. Referências

ACCIOLY, Vera. **Planejamento, planos diretores e expansão urbana: Fortaleza 1960-1992.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2008.

ALDIGUERI, Camila. **Metamorfoses da terra na produção da cidade e da favela em Fortaleza.** Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

ALMEIDA, Caliane. **Habitação social no Nordeste: a atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964)**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012.

ALMEIDA, Nilton. **Os ferroviários na cartografia de Fortaleza: rebeldes pelos caminhos de ferro**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009.

ANDRADE, Margarida. **Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810-1933)**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

ARAGÃO, Thêmis. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: histórias e perspectivas**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

BLAY, Eva. **Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1985.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Editora Estação Liberdade, 2013.

_____. **Os pioneiros da habitação social: cem anos de construção de política pública no Brasil**. São Paulo: Editora UNESP; Edições SESC, 2014.

BRUNA, Paulo. **Os primeiros arquitetos modernos: habitação social no Brasil 1930-1950**. São Paulo: EDUSP, 2015.

FEITOSA, Gabriela. DPU recorre decisão que facilita despejo de famílias da Barra do Ceará pelo INSS. **O Povo**. Fortaleza. 2 set. 2020. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/09/02/dpu-recorre-decisao-que-facilita-despejo-de-familias-da-barra-do-ceara-pelo-inss.html>. Acesso em: 15 jul. 2022.

JUCÁ, Gisafran. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945-1960)**. São Paulo: Annablume Editora, 2000.

MÁXIMO, Francisco Rérisson. **Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012.

O CRUZEIRO. **Instituto de Previdência do Ceará**. Rio de Janeiro, p. 43-44. 29 mar. 1941.

O CRUZEIRO. **Os marítimos redimidos**. Rio de Janeiro, p. 65-80. 12 ago. 1950.

ⁱ As fontes consultadas sobre a produção habitacional dos IAPs em Fortaleza frequentemente entram em contradição, apresentando uma grande disparidade em relação aos números de unidades habitacionais. Há, ainda, diversas lacunas referentes à localização e à data de construção dos grupos residenciais, bem como em relação aos institutos financiadores e aos profissionais da construção civil envolvidos na produção das moradias. Sendo assim, entende-se que o campo de pesquisa acerca da produção da habitação social em Fortaleza anterior a 1964 encontra-se em aberto.

ⁱⁱ As referências bibliográficas consultadas não contemplam a produção habitacional do IPEC. Os dados aqui apresentados foram obtidos a partir de pesquisa documental no Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e na Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional.

ⁱⁱⁱ De propriedade de Luiz Jorge Pontes Vieira, tendo como sócio Antônio Diogo de Siqueira Filho (ALDIGUERI, 2017).

^{iv} O levantamento cartográfico de 1945, “elaborado pelo Serviço Geográfico Do Exército, com técnicas aerofotogramétricas, originou a Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores, que serviu de base física ao Plano de Remodelação Urbana” de José Otacilio Sabóia Ribeiro, de 1948 (ACCIOLY, 2008, p. 125).

^v A vila do IPEC no José Bonifácio não foi identificada na base de dados do Cadastro de Loteamentos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA).

^{vi} Não foi possível obter informações mais detalhadas acerca dessas vilas. Almeida (2012) menciona que Omar O’Grady, ex-prefeito de Natal, foi o engenheiro responsável pelo projeto de residências isoladas para o IAPC nos anos

1940, além de projetar o Conjunto Vila Aldeota em 1947 para o IAPB. A localização do conjunto é incerta, mas levanta-se aqui a hipótese de que a Travessa Acaraú, conhecida como Vila Bancária, corresponda a esse conjunto.

vii Accioly (2008) menciona que o Campo do América surgiu a partir da ocupação de um terreno do IAPI na Aldeota. Entretanto, Almeida (2012) e Jucá (2000) apontam para a existência de um amplo terreno do IAPC na Rua José Vilar, coincidindo com a inserção do Campo do América na malha urbana. A informação de que o despejo da ocupação foi aprovado na justiça, conforme Jucá (2000), não garante que a desocupação tenha efetivamente acontecido. Mesmo passando por um despejo, a área pode ter sido reocupada novamente. Sendo assim, acredita-se que as origens do Campo do América remetem à gleba do IAPC que permaneceu vazia, sem receber nenhum empreendimento habitacional vinculado ao órgão previdenciário.
