

João Cosme¹

As Preocupações Higio-Sanitárias em Portugal (2ª metade do século XIX e princípio do XX)

R E S U M O

Com vista a solucionar parte significativa dos problemas de saúde, a higiene alimentar e ambiental fez parte das preocupações da sociedade da 2ª metade do século XIX e princípio do século XX. Por isso, os responsáveis políticos, através da publicação de normas jurídicas, institucionalizaram esses valores e preocupações societários. Neste artigo, analisam-se muitas dessas medidas promulgadas em prol da sanidade alimentar e ambiental.

Nota Introdutória

«Entre o recenseamento de 1864 e o de 1960 a população de Portugal continental passou de 3.829.618 a 8.255.414 indivíduos, aumentando 4.425.796, o que equivale a um acréscimo de 115,5% relativamente ao número de 1864»². Convém, no entanto, lembrar que, entre esta última data e o ano de 1960, o crescimento não foi homogéneo, pois teve ritmos diferentes. Foi diminuto quando os factores condicionantes negativos se manifestaram com maior intensidade, como foi o caso do fluxo migratório de 1864 e 1878 e já no século XX, a pneumónica e a I Guerra Mundial, e teve momentos com crescimento acelerado nos períodos em que os positivos predominaram.

Para que, em menos de um século, se tivesse alcançado tal patamar quantitativo, foi necessário que as taxas de mortalidade geral e infantil tivessem diminuído. Curiosamente, na segunda metade do século XIX, os maiores centros urbanos tiveram as taxas de mortalidade mais elevadas, merecendo particular referência a cidade do Porto.

É opinião unânime entre os historiadores da Epidemiologia que a diminuição da mortalidade, nesta época, se deveu essencialmente às medidas higio-sanitárias, já que «a medicina não dispunha de meios apropriados de combate às doenças nem de técnicas eficazes de tratamento»³. Por isso, a defesa da saúde pública centrou-se essencialmente nas estratégias preventivas, com a promulgação de medidas higienistas. Os resultados deste combate contra a morte começaram a poder observar-se, ganhando, novo fôlego, à medida que o laboratório, o microscópio, a química e a electricidade passaram a intervir de modo mais consolidado na medicina.

¹ Professor auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa - jcosme@fl.ul.pt

² EVANGELISTA, 1971: 7.

³ FERREIRA, 1990: 221.

Em consonância com o que acabamos de expor, informamos que este artigo se insere num projecto de trabalho mais vasto, onde se pretende estudar as medidas e agentes que contribuíram para a transição sanitária em Portugal. Por isso, dando sequência a este desiderato, passamos a analisar as medidas legislativas de cariz higienista que foram promulgadas em Portugal na segunda metade do século XIX e princípio do século XX.

1 - A criminalização dos comportamentos contra a saúde nos Códigos Penais

Começamos, precisamente, pelos principais códigos penais portugueses, tentando descortinar qual a valorização e dimensão que cada um deles atribuiu às práticas prejudiciais à saúde das pessoas.

As *Ordenações Filipinas*, publicadas em 1603, e que se mantiveram, com algumas alterações, durante mais de dois séculos como instrumento jurídico referencial da sociedade portuguesa, dedicam o Livro V, às matérias penais. Facilmente se constata que este livro omite, por completo, a ilicitude dos actos contra a saúde. Também o *Ensaio de Código Penal*, que Pascoal José de Melo Freire iniciou em 1789 e que foi editado em 1823, não faz qualquer referência aos actos contra a saúde. O título XXIX (“Dos que compram pão, vinho ou azeite para revender”) apenas tem em atenção as questões do preço e monopólio dessa venda, desde que daí advenham prejuízos financeiros para os compradores. Preocupou-se, essencialmente, com a reorganização das questões de natureza processual, não fazendo o mínimo comentário à venda de produtos deteriorados que pudessem trazer prejuízos à saúde dos cidadãos.

Seria apenas com o *Código Penal de 1852* que se reconheceu este tipo de ilícitos na Parte Especial. O Livro II, no título III (“Dos crimes contra a ordem e a tranquilidade Pública”), dedicou quatro artigos (artigos 248º, 249º, 250º e 251º) da Secção 2ª (“crimes contra a saúde pública”) do seu capítulo VII a estes crimes. No artº 248º especificava que era crime, vender, expor à venda ou subministrar, sem autorização legal, “substancias venenosas ou abortivas”. O artº 249º visava a acção do boticário, prevenindo que este não substituísse o medicamento prescrito e vendesse medicamentos deteriorados. Por sua vez, o artº 251º penalizava quem alterasse ou vendesse qualquer produto alterado de consumo e que fosse nocivo à saúde das pessoas.

Comprova-se, assim, que a partir de meados do século XIX, no plano criminal, o Poder Político reconheceu como crime a prática de actos que prejudicassem a saúde dos cidadãos. Por tal motivo, os principais visados eram todos aqueles que manuseavam produtos de consumo e medicamentos. Todavia, esta acção era perspectivada numa óptica individual; isto é, penalizavam-se os actos que tivessem consequências ao nível individual. Entendia-se, por isso, que, a simples venda de medicamento alterado, substituído e a venda de produtos abortivos ou venenosos bem como de outros produtos de consumo só seriam puníveis desde que tivessem tido repercussão negativa sobre a saúde das pessoas.

O *Código Penal de 1886* não acrescentaria nada a esta matéria, limitando-se a copiá-la *ipsis verbis* do código anterior. Há, inclusivamente, coincidência do número dos artigos, secção, capítulo e livro.

O Direito sofreria uma evolução significativa ao longo do século XX. Vai ser na década de trinta desta centúria que, ao nível doutrinário, surgiram algumas mudanças. Palma Carlos teria

uma acção importante, pois não só chama a atenção para a função das penas, mas também para a conexão entre o Direito Penal e a Defesa Social. Num dos seus textos, lembra que «a criminalidade reveste, cada dia, novos aspectos. Se o legislador, agarrado à velha fórmula, teima em não reprimir os factos novos lesivos da ordem social, porque não há lei que os preveja, é evidente que o direito criminal não preenche a sua função»⁴.

Esta perspectiva foi reforçada e ganhou novo enquadramento no *Projecto da Parte Especial* de um novo Código Penal, elaborado por Eduardo Correia, em 1966. Aqui, já aparece uma secção onde se apresentam os parâmetros tipificadores destes ilícitos. Propõe-se a penalização dos actos de contaminação das águas utilizadas pelas pessoas e pelos animais. Estamos perante novas formas de criminalidade. Como a reforma do Código Penal não seria aprovada de imediato, houve necessidade de criminalizar as novas formas de comportamento anti-social. Assim, na sequência do projecto da autoria de Eduardo Correia, o Poder Legislativo aprovou a Lei nº 24/81 de 20 de Agosto. Deste modo, reagiu a factos que se tornavam cada vez mais frequentes e que eram de extrema perigosidade e gravidade para a sociedade na sua globalidade. Criminalizou os actos de contaminação e envenenamento de águas, independentemente das consequências, já que o simples envenenamento passou a ser punível.

O *Código Penal de 1982* dedicou a secção II do capítulo III (“Crimes de perigo comum”) aos crimes contra a saúde. Os vários artigos aqui incluídos são reveladores da nova filosofia criminal.

O artº 269º pune a «contaminação e envenenamento de água», praticamente transcrevendo a Lei 24/81. O artº 270º tipifica a «propagação de doença contagiosa» e o artº 271º criminaliza a difusão de epizootias, já que estas não só afectam o património animal mas também podem repercutir-se gravemente nos humanos. Por sua vez, o artº 272º procura evitar «a deterioração de alimentos destinados a animais», enquanto o 273º define «a corrupção de substâncias alimentares ou para fins medicinais». O nº 1 deste artigo é exemplar ao determinar que «quem, no aproveitamento, produção, confecção, fabrico, serviço, embalagem, transporte ou outra qualquer actividade que sobre elas incida, de substancias destinadas a consumo alheio, para serem comidas, mastigadas, bebidas, para fins medicinais ou cirúrgicos, as corromper, falsificar, alterar, reduzir o seu valor nutritivo ou terapêutico, ou lhes juntar ingredientes, de forma a criar perigo para a vida ou de grave lesão para a saúde e integridade física alheias, será punido (...)».

Assume-se, de vez, a defesa da saúde comunitária como um bem jurídico. A este propósito, as diferenças entre o código de 1852 e o de 1982 são significativas. Enquanto o primeiro os enquadra tipologicamente nos crimes contra a ordem e a tranquilidade pública, o segundo integrou-os nos crimes de perigo comum. Isto quer dizer que, no primeiro caso, o bem jurídico último a preservar é a ordem, ao passo que no segundo, a saúde é perspectivada, de *per se*, como um bem comum. Visa essencialmente proteger não só os actos com impacto pessoal, mas também os actos cuja violação têm consequências ao nível comunitário – a saúde comunitária.

⁴ CARLOS, 1934: 70.

2 - A Defesa da Salubridade

Tal como já fizemos referência, enquanto não se descobriram os agentes causais das doenças infecciosas e parasitárias, e se dispuseram de meios para os combater eficazmente, a componente higienista detinha uma importância acrescida. A acomodação e respectivas condições de residência, bem como de trabalho, conexas com o surto industrializante (fontismo) que, por esta altura, ocorre em Portugal mereceram especial atenção por parte do legislador.

Como muito bem lembra Michel Foucault «salubridade não é a mesma coisa que saúde, e sim o estado das coisas, do meio e seus elementos constitutivos, que permitem a melhor saúde possível. Salubridade é a base material e social capaz de assegurar a melhor saúde possível dos indivíduos. E é correlativamente a ela que aparece a noção de higiene pública, técnica de controle e de modificação dos elementos materiais do meio que são susceptíveis de favorecer ou, ao contrário, prejudicar a saúde. Salubridade e insalubridade são o estado das coisas e do meio enquanto afectam a saúde; a higiene pública do século XIX, a noção essencial da medicina social francesa – é o controle político-científico deste meio»⁵. Por isso, a defesa da salubridade iria ser feita a dois níveis: laboral e habitacional.

2.1 - Insalubridade dos Estabelecimentos Industriais

Foi, essencialmente a partir de 1852, com Fontes Pereira de Melo, que se assistiu a uma ampla campanha de obras públicas (estradas, portos, caminhos de ferro) bem como a uma nova tentativa de industrialização. A criação do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria é o espelho das preocupações fontistas, bem como de todo o dinamismo subsequente.

A acção empreendedora da Regeneração criou novos problemas ao nível da base material e social da vivência dos trabalhadores, agravando, por conseguinte, as condições ambientais propiciadoras da saúde. Com o intuito de minorar esta mesma realidade, o legislador tomou algumas medidas de cariz preventivo. Para isso, certamente contribuiu a influência do *Public Health Act of 1848*, a luta dos operários⁶ e a obra de Ferreira da Cunha⁷. Tal como já referimos, o Código Penal de 1852, já criminalizou alguns actos com reflexo negativo ao nível da saúde dos indivíduos.

Porém, seria apenas em 1855 que a insalubridade dos estabelecimentos industriais mereceu a atenção do legislador pela primeira vez. O decreto de 27 de Agosto de 1855⁸ procurou de modo sistemático regulamentar os estabelecimentos industriais existentes bem como o licenciamento dos novos, no tocante à sua perigosidade sobre a saúde das populações circunvizinhas. A sua elaboração está em consonância com as preocupações científicas subjacentes na época. Refere-

⁵ FOUCAULT, 2005: 93.

⁶ Em 1850 foi fundada a

Associação dos Operários. Em 28 de Abril deste ano surgiu o semanário, *Eco dos Operários*, que chegou a ser definido como «o estandarte das associações».

⁷ Em 1849, Ferreira da Cunha publicou *Instituições de Higiene Publica*, obra que teve uma grande influência ao nível do higienismo industrial.

⁸ *Diário do Governo*, nº 211, de 7 de Setembro de 1855.

-se, no preâmbulo que foram ouvidos o Conselho de Saúde Pública e a Escola Médico-Cirúrgica de Lisboa.

Este diploma torna-se um marco deveras significativo na problemática higio-sanitarista portuguesa, pois determina que, a partir da sua publicação nenhum estabelecimento poderá ser licenciado sem respeitar os parâmetros estabelecidos, conforme se observa pelo extracto que se segue:

«Artº 1º As manufacturas, fabricas, officinas, e mais estabelecimentos industriaes insalubres, incommodos, ou perigosos, designados na tabella annexa, que faz parte deste Decretos (...) não poderão d'ora avante ser fundados sem previa licença expedida nos termos deste Regulamento».

De facto, este decreto espelha uma nova filosofia sanitária, onde as questões da salubridade industrial ganham uma maior dimensão. Estas passam a ser determinantes e fazer parte integrante da dinâmica industrial. Diríamos que a industrialização passou a ser entendida em conexão com os problemas ambientais.

Por isso, os antigos estabelecimentos passaram a ter um prazo para se adaptarem às novas regras, conforme se observa nos artigos seguintes:

«Artº 15º Os proprietarios dos estabelecimentos industriaes, designados na tabella annexa, actualmente existentes em actividade, ficam obrigados a solicitar dentro de três mezes, a contar da publicação deste regulamento, licença de conservação dos seus estabelecimentos.

§ 1º A licença só lhes será concedida na conformidade das regras prescriptas neste regulamento, e da designação e classificação, que esses estabelecimentos tiverem na tabella annexa, como perigosos, incommodos, ou insalubres, e permittidos, ou não, próximos, ou distantes das habitações.

Artº 17º Todo o proprietário de qualquer dos estabelecimentos industriaes, mencionados na tabella annexa, que seis mezes depois da publicação deste regulamento for encontrado sem licença de fundação, ou de conservação, regularmente expedida nos termos acima prescriptos, será multado, pela primeira vez na quantia de vinte mil réis; – pela segunda vez, será punido com igual multa, e quinze dias de prisão; – pela terceira vez com igual multa, e prisão de um mez; – e pela quarta, além das mesmas penas, ser-lhe-á fechado o estabelecimento, com perda das machinas, instrumentos, aparelhos, e mais objectos que nelle forem encontrados (...).

Tendo em atenção, os perigos iminentes a estas mesmas unidades industriais, este diploma tinha um anexo onde estabelecia três classes de estabelecimentos. Na primeira, encontravam-se os que, em geral, não podem fundar-se dentro das povoações, nem nas suas proximidades das habitações particulares; os de segunda classe, podiam consentir-se junto das habitações, desde que observem as restrições que lhe forem impostas e que a sua laboração não traga incómodos ou prejuízos para os vizinhos; e, os de terceira classe eram os que se podiam fundar dentro e junto das habitações, porém, a sua laboração estava sujeita à vigilância da polícia.

Os problemas que podiam causar dividam-se em três categorias: incómodo, perigo e insalubridade.

Verificando que algumas especificidades atinentes a esta matéria precisavam de ser novamente regulamentadas, foi promulgado o decreto de 21 de Outubro de 1863⁹. Este diploma repete a

⁹ *Diário de Lisboa*, nº 243, de 28 de Outubro de 1863.

maior parte das disposições constantes do decreto de 27 de Agosto de 1855. Visa, essencialmente, agilizar as formalidades inerentes à concessão e renovação das licenças, atribuindo estas competências ao governador civil. Além disso, especifica, os procedimentos administrativos que se deveriam ter quando fosse necessário fazer cessar a laboração de um estabelecimento industrial. A este propósito, trazemos à colação o artº 25º:

«Se se provar a necessidade de supressão ou remoção de algum estabelecimento industrial, por se verificar que da sua conservação resulta grave prejuízo à saúde e segurança publica ou à cultura, uma resolução do governo determinará a supressão ou renovação, indicando o dia em que deverá cessar a laboração, e os motivos que obstam à continuação do estabelecimento».

A evolução da tecnologia industrial levou à introdução, em Portugal, das fábricas e depósitos de sulforetos de carbono. Este facto, levou o governo a inclui-las na lista dos estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos¹⁰. Por isso, saiu legislação específica para esta indústria, mandando observar instruções específicas para a fundação e conservação das respectivas fábricas e depósitos de sulfureto de carbono, cujos artigos mais significativos passamos a citar¹¹:

«Artº 10º Os gazes e vapores que tendem a espalhar-se na fabrica, quando as retortas são carregadas com enxofre e condensados, para não se prejudicar a saude dos operários e dos moradores vizinhos da fabrica.

Artº 12º As aguas residuaes serão conduzidas para longe, por canalisação especial, impermeável e fechada, depois de neutralizadas por processo chimico qualquer, ou ministradas com grande quantidade de agua pura; e, se tiverem de ser lançadas n'um rio, desembocarão n'elle em nível inferior aos das mínimas aguas».

O decreto nº 4351, de 29 de Maio de 1918, compilou a legislação sobre a salubridade dos estabelecimentos industriais num único documento normativo¹². Tal tarefa tinha como objectivo juntar todas as normas referentes a este tema num só documento, de modo a evitar que os industriais alegassem desconhecimento das mesmas. Por força do artº 22º deste diploma, o presente decreto tinha força de lei. Talvez, por esta razão, o seu grau de generalização seja muito maior do que a dos decretos anteriores. Não se limita a definir os locais onde as industriais poderiam, ou não, laborar. O capítulo II (Higiene, salubridade e segurança) aborda assuntos até então omissos. Impõe regras sobre os espaços e questões colaterais e conexas com os próprios estabelecimentos industriais, conforme se pode confirmar pela transcrição de alguns dos seus artigos:

«Artº 8º São exigidas nas explorações industriais as necessárias condições para garantir a salubridade dos lugares de trabalho e a higiene e segurança dos operários, e a higiene, comodidade e segurança pública.

¹⁰ Decreto de 2 de Agosto de 1899, in *Diário do Governo*, nº 179, de 10 de Agosto de 1899.

¹¹ Portaria de 8 de Agosto de 1899, in *Diário do Governo*, nº 179, de 10 de Agosto de 1899.

¹² *Diário do Governo*, nº 122, de 4 de Junho de 1918.

Artº 9º Estão sujeitas às disposições da presente lei as fábricas, oficinas, estabelecimentos industriais e comerciais, estúbulos, laboratórios, dormitórios, cosinhas, adegas, armazéns, escritórios, teatros, circos, casas de espectáculos e estabelecimentos similares, serviços de carga e descarga e suas dependências, serviços de transportes, e em geral todos os locais onde se exerce um trabalho profissional, sejam de que natureza forem, públicos ou particulares, mesmo quando tenham um carácter de ensino profissional ou de beneficência.

Artº 10º As medidas de protecção, salubridade e segurança especialmente no que diz respeito à instalação de fábricas e oficinas, arejamento, iluminação, refeitórios, latrinas, fossas, urinóis, precauções contra incêndios, protecção contra desastres e contra doenças infecciosas, evacuação de fumos, poeiras e vapores, resíduos e águas residuárias e outras medidas análogas, serão decretadas em regulamentos gerais, e em especiais relativos a certas indústrias, profissões ou qualidades, de trabalho.

§ único. Estas medidas podem ser impostas tanto aos proprietários, directores ou gerentes dos estabelecimentos, companhias ou instituições industriais, como aos próprios operários.

Artº 11º Os proprietários das explorações industriais cujas instalações se não possam adaptar de modo algum às prescrições de salubridade e segurança da forma preceituada na presente lei e seus regulamentos, serão intimados pelas entidades fiscalizadoras a modificarem as instalações no prazo e pela forma que lhes for marcada».

Porém, seria necessário esperar alguns anos para que esta lei pudesse tornar-se eficaz; isto é, seria necessário ser regulamentada. Tal facto apenas ocorreu com o Decreto nº 8364 de 25 de Agosto de 1922 que publica o *Regulamento da higiene, salubridade e segurança nos estabelecimentos industriais*¹³.

Como o próprio nome indica, as instruções gerais de higiene, salubridade e segurança nos estabelecimentos industriais passaram a ter tratamento especial e detalhado. Foram determinadas uma série de questões conexas com esta problemática, tais como: salubridade, iluminação, ventilação, aquecimento, limpeza, esgotos do espaço laboral. Definiram-se, ainda, uma multiplicidade de questões ligadas às fábricas e oficinas, bem como higiene dos lugares de trabalho, tais como a instalação das caldeiras, gasogénios, gasómetros, compressores e motores principais, vestiários, refeitórios, lavatórios, retretes urinóis, cubagem de ar, altura das oficinas, água potável, eliminação de fumos, gases e poeiras. Estes problemas não foram escamoteados, mas decididos cuidadosamente, de modo a que os factores negativos para a saúde dos trabalhadores fossem neutralizados ou, pelo menos, minimizados.

2.2 - Insalubridade das Habitações

No que toca à protecção da salubridade habitacional, teremos de esperar pelo início do século XX para que se publicasse um *Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas*¹⁴, com particular destaque para o capítulo I que é comum ao *Regulamento sobre a construção de Prédios Urbanos*. Este capítulo é dedicado à salubridade, pelo que merece particular reflexão. Com vista a um melhor conhecimento, trazemos à colação alguns dos seus principais artigos:

¹³ *Diário do Governo*, nº 181, de 2 de Setembro de 1922.

¹⁴ *Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas*, Imprensa Nacional, Lisboa, 1902.

«Artigo 1.º Em terrenos pantanosos, alagadiços ou húmidos não poderá ser construído prédio algum sem primeiro se fazerem as obras necessárias para o seu enxugo e o desvio das águas pluviais, de modo que o prédio fique preservado de toda a humidade.

Art. 2.º Em terrenos onde tenham sido feitos depósitos ou despejos de matérias imundas, ou de águas sujas provenientes de usos domésticos, ou de indústrias nocivas à saúde, não poderá ser construído prédio algum sem primeiro se proceder a uma limpeza completa.

Art. 3.º Nenhuma construção ou instalação onde possam depositar-se imundícies, como cavallariças, curraes, vaccarias, lavadouros, fabricas de productos corrosivos ou prejudiciaes à saúde pública, e outras semelhantes, poderá ser executada na zona urbana sem que os terrenos onde assentarem sejam tornados completamente impermeáveis, para não haver infiltrações que vão polluir o solo e as águas.

Na zona suburbana, para as construções ou depósitos natureza agrícola, ou industrial, será imposta a clausula anterior, no caso do terreno onde assentarem ser superior a fontes, depósitos, aqueductos, canaes, ou cursos de água potável e a distancia inferior a 100 metros.

Art. 4.º Em terrenos proximos de cemiterios, e mais baixo do que elles, não poderá ser construído prédio algum sem se fazerem as obras necessárias para os tornar impermeáveis e inacessíveis às águas provenientes de infiltrações do cemiterio.

Não poderão também abrir-se poços nos prédios, ou nas suas dependencias, que sejam construídos nestes terrenos».

Os primeiros dois artigos visavam garantir que as habitações fossem edificadas em terrenos com um mínimo de condições de salubridade. Procurava evitar-se que as mesmas se fizessem em zonas pantanosas e contaminadas ou repletas de substâncias imundas, pois que esta realidade ambiental seria favorável à proliferação dos agentes causais das doenças.

Por sua vez, os artigos 3º e 4º, proibiam a construção de habitações em zonas onde os lençóis freáticos fossem contaminados pelas águas com origem nas instalações de animais ou nos cemitérios. Ambos os artigos têm a sua pertinência, já que o número de habitações com água canalizada era muito diminuto, e, que, por isso, a água dos poços poderia tornar-se um foco de infecções.

A defesa da qualidade da água que se consumia nas habitações também mereceu a atenção do legislador, pois determinou que:

«Artº 21º Os depósitos de água potável em caso nenhum devem estar em comunicação directa com latrinas, ou tubos de queda, nem mesmo o orifício de vazão superior quando o tenha, devendo todas as comunicações ser isoladas por meio de syphões interruptores.

Artº 25º Havendo água encanada, nunca o encanamento deve ter ligação directa com as latrinas, ou qualquer depósito insalubre, somente interrompida pelas torneiras, mas será sempre collocado entre estas e as latrinas um deposito de agua isolador».

É notório ao longo de todo o regulamento, a preocupação em estabelecer regras para que os sistemas de abastecimento de água existentes nas habitações, ou das fontes utilizadas pelas populações não fossem um elemento causador de doenças. A contaminação fecal (animal e/ou humana) tornava as águas bacteriologicamente impróprias, já que os coliformes fecais, as *escherchia coli*, entre outras, são causadoras de doenças como a cólera, febre tifóide e gastroenterites.

Daí que, este regulamento, também, apresentasse normas dispositivas a ter em conta na construção das fossas:

«Artº 53º Quando nas povoações não houver canos de esgoto, nem o prédio tiver canos próprios, os quaes nunca poderão despejar nos cursos de agua potável a menos de 5 kilometros, serão os despejos recolhidos em fossas nas seguintes condições:

1º Serão construídas, sempre que seja possível, fora do prédio em algum pateo ou quintal, e em local onde não possam prejudicar qualquer fonte, depositode agua potável, ou alguma nascente, ou corrente de agua destinada ao consumo;

2º Serão sempre collocadas de modo que não possam prejudicar os vizinhos, ou ser nocivas à saúde publica».

A segunda metade do século XIX ficou marcada pela deslocação de muitas pessoas em direcção às cidades de Lisboa e do Porto, que eram os dois principais aglomerados urbanos, tornando ainda mais problemática e difícil a vida destes deslocados. Na maior parte das vezes, estes elementos procuravam trabalho nas novas actividades (directas e indirectas) do sector secundário que se estava a expandir, ficando alojados em condições deploráveis.

Os proprietários das habitações, que iriam ser utilizadas por estes operários, apenas se interessavam em obtê-las a baixo custo e que ficassem próximo do lugar de trabalho, para que pudessem retirar o máximo lucro com o seu arrendamento aos operários. Com o intuito de minimizar as deficiências e debilidades destas construções, o capítulo III deste regulamento definia as condições mínimas para os bairros operários, cujas disposições essenciais passamos a transcrever:

«Artº 67º Tanto os grupos condemnados por insalubres, mesquinhos e insusceptíveis de melhoria, como aquelles cujos donos não queiram ou não possam melhorá-los, serão irremissivelmente fechados, podendo a municipalidade competente proceder a respeito delles (...)».

A falta de arejamento contribuía para a propagação dos vírus e bactérias causadores de muitas doenças. Por exemplo, a tuberculose, uma das doenças infecto-contagiosas que, nesta altura, grassava pelo País, é uma patologia com reprodução lenta do BK que é extremamente sensível à luz solar, conseguindo manter-se vivo no meio ambiente durante escassas horas, e sem capacidade de multiplicação.

Tornava-se, por isso, premente que se tomassem medidas no sentido de arejar os espaços de grande concentração de pessoas. Por conseguinte, convinha que os espaços escuros, fechados e com pouco arejamento seguissem algumas normas de modo a tornar o ar que se respirava no seu interior mais saudável. Com este intuito, o regulamento determinava que:

«Artº 12º Se o edificio for destinado a reuniões publicas, como egrejas, theatros, etc., devem ter amplos meios de entrada e saída, abrindo as portas quanto possível para o exterior, e meios proprios de ventilação, taes como janellas de girar, vidros parallellos, tubos apropriados, ou outros, que assegurem um cubo de ar sufficiente com relação ao numero de pessoas que pode conter.

Artº 13º As casas destinadas a dormitórios nunca devem ter capacidade inferior a 25 metros cubicos por pessoa».

O primeiro RGEU (*Regulamento Geral das Edificações Urbanas*¹⁵) apenas foi publicado em 1951, actualizando o anterior regulamento. Ao nível da salubridade¹⁶ apenas existe um aprofundamento técnico do texto normativo anterior, com as devidas adaptações às novas exigências de habitação. Os artigos 83º e 84º tornam obrigatório que todas as edificações tenham instalações adequadas ao destino e utilização dessa mesma construção. Estipula-se que, em cada habitação, haja instalações sanitárias quantitativamente proporcionais ao número de compartimentos e que, no mínimo, a instalação sanitária disponha de lavatório, banheira, uma bacia de retrete e um bidé.

A grande diferença entre estes dois instrumentos normativos está na filosofia subjacente aos mesmos. Enquanto o anterior visava, essencialmente, evitar que se construísse em terrenos insalubres ou que as edificações apresentassem características propiciadoras de doenças, este novo regulamento procura também defender a qualidade e solidez das construções, bem como o bem-estar ambiental do espaço envolvente das habitações. O seu preâmbulo é bastante claro a este respeito, pelo que passamos a transcrever um breve extracto:

«Desde há muito que se tem por necessário que aquela intervenção se exerça não apenas no sentido de tornar as edificações salubres, mas também no de as construir com os exigidos requisitos de solidez e defesa contra o risco de incêndio e ainda de lhes garantir condições mínimas de natureza estética, objectivos estes estranhos no âmbito do regulamento de 1903».

O actual regulamento procura divulgar esta nova perspectiva de uma forma pedagógica junto dos principais responsáveis pela idealização e projecção das novas construções, pretendendo apresentar a construção de uma forma integrada, onde a qualidade do edifício, bem como do meio envolvente são peças fundamentais do bem-estar dos cidadãos que as habitam. Estes objectivos são expressos no regulamento da seguinte forma:

¹⁵ *Diário do Governo*, 7 de Agosto de 1951: Decreto-Lei nº 38382.

¹⁶ O REGEU dedica o capítulo I, do título III, às condições de salubridade dos terrenos, cujo articulado passamos a transcrever:

«Artº 53º Nenhuma edificação poderá ser construída ou reconstruída em terreno que não seja reconhecidamente salubre ou sujeito previamente às necessárias obras de saneamento.

Artº 54º Em terrenos alagadiços ou húmidos, a construção ou reconstrução de qualquer edificação deverá ser precedida das obras necessárias para o enxugar e desviar as águas pluviais, de modo que o prédio venha a ficar preservado de toda a humidade.

Artº 55º Em terrenos onde se tenham feito depósitos ou despejos de imundícies ou de águas sujas provenientes de usos domésticos ou de indústrias nocivas à saúde não poderá executar-se qualquer construção sem previamente se proceder à limpeza e beneficiação completas do mesmo terreno.

Artº 56º Nas zonas urbanas não poderão executar-se quaisquer construções ou instalações onde possam depositar-se imundícies – tais como cavalariças, currais, vacarias, pocilgas, lavadouros, fábricas de produtos corrosivos ou prejudiciais à saúde pública e estabelecimentos semelhantes – sem que os respectivos pavimentos fiquem perfeitamente impermeáveis e se adoptem as demais disposições próprias para evitar a poluição dos terrenos e das águas potáveis ou minero-medicinais.

§ único. O disposto neste artigo aplica-se às construções ou depósitos de natureza agrícola ou industrial nas zonas rurais, sempre que no terreno em que assentarem e a distância inferior a 100 m – ou a distância superior quando não seja manifesta a ausência de perigo de poluição – haja nascentes, fontes, depósitos, canalizações ou cursos de água que importe defender.

Artº 57 Em terrenos próximos de cemitérios não se poderá construir qualquer edificação sem se fazerem as obras porventura necessárias para os tornar inacessíveis às águas de infiltração provenientes do cemitério».

«O regulamento interessa também muito aos “técnicos” a que caiba conceber e projectar uma edificação (...) com (...) conveniente insolação e iluminação das dependências de habitação ou de trabalho; isolamento contra o frio e calor excessivos; protecção contra os ruídos incómodos; defesa de condições de vida na intimidade; possibilidades de execução de tarefas domésticas ou profissionais sem excesso de fadiga física ou mental; criação e conservação de locais para recreio e repouso das crianças e adultos; salubridade da edificação e dos espaços adjacentes; criação de ambientes internos e externos acolhedores».

3 - A Higiene dos Produtos Alimentares

Também as preocupações higiénicas, que se deveriam ter ao nível da confecção e manuseamento dos produtos alimentares, passaram a ser entendidas como elementos essenciais e adjuvantes da saúde. Por isso, as normas de laboração das unidades onde estes artigos eram confeccionados mereceram cuidados especiais por parte do legislador.

3.1. Padarias

O pão constituía um dos produtos essenciais da alimentação portuguesa. Todavia, as condições de conservação da farinha raramente eram as desejáveis. Por isso, a preocupação pela higiene com que esta actividade funcionava mereceu, desde logo, que se legislasse de modo a garantir condições mínimas de armazenamento e confecção do pão.

O *Regulamento das Condições Hygienicas e de Laboração das Padarias*¹⁷ procurou uniformizar as normas de funcionamento e armazenamento das farinhas e do pão. Como o próprio nome indica, as preocupações higiénicas constituíam a essência das preocupações do legislador.

Para melhor corroborarmos estas asserções, passamos a apresentar alguns dos artigos mais significativos:

«Artº 12º O transporte de pão será feito em cabazes perfeitamente limpos, e cobertos com pannos brancos e asseados, ou em carros apropriados a esse fim e convenientemente limpos e resguardados. Os operários que o transportarem andarão vestidos com o asseio devido.

Artº 14º É prohibido o emprego de aguas de poços ou cisternas no fabrico do pão, excepto se a povoação onde for estabelecida a padaria não tiver abastecimento especial de água.

Artº 15º Nenhum operário poderá de futuro ser admitido ao serviço das padarias sem prévia inspecção sanitária do sub-delegado das respectiva circumscripção, o qual, em attestado, declarará se o inspeccionado pode ou não exercer a profissão.

§ único. É condição essencial para a admissão o não ter qualquer doença infeciosa, contagiosa, infecto-contagiosa, e, em geral, qualquer doença de pelle.

Artº 16º É prohibido aos patrões ou donos de padarias conservar em serviço qualquer empregado doente, ou suspeito de doença.

Artº 17º É prohibido fumar dentro das amassarias e depósitos.

Artº 18º Os operários, enquanto estiverem nos trabalhos de manipulação de massas ou fermentos, devem ter a cabeça e o tronco convenientemente resguardados.

¹⁷ *Diário do Governo*, nº 206, de 13 de Setembro de 1899.

Artº 19º Os proprietários de padarias não poderão instalar ou conservar n'ellas vaccarias, cavallariças ou outros alojamentos simillares».

O *Regulamento da Fiscalização das Farinhas e do Pão*, publicado em anexo, é, também, muito significativo e expressivo, já que determina quais as regras básicas que se deveriam ter com as farinhas, bem como com a sua utilização na feitura do pão. Assim, estipulava que:

«Artº 1º, § 2º Não é tolerada nas farinhas a existência de qualquer percentagem de substancias extranhas e anormaes, nocivas à saúde.

Artº 2º É prohibido vender, expedir ou expor à venda, farinhas avariadas, corruptas ou adulteradas. § 1º São consideradas avariadas as farinhas em que haja mais de 16 por cento de agua total em peso, ou que se achem em estado de fermentação.

§ 2º São também consideradas avariadas as farinhas atacadas por quaesquer animalculos, como insectos, acaridios e outras classes inferiores, que não concorram propriamente para a sua decomposição.

§ 3º São consideradas corruptas as farinhas em estado de decomposição orgânica, quer esta seja devida a agentes chimicos, quer a organismos animaes ou vegetaes.

§ 4º São consideradas adulteradas, não só as farinhas que contiverem mais de 1 por cento de impurezas, ou substancias extranhas ao cereal de que tenham o nome (...).

Teremos de esperar pelo ano de 1959, para que seja publicado um novo *Regulamento do Exercício da Indústria e de Panificação*¹⁸. Este instrumento legal visou, essencialmente, regulamentar a indústria da panificação, separando-a das «de confeitaria e de pastelaria, cujas condições higiénicas se situam frequentemente abaixo de limites razoáveis». Para além das razões económicas implícitas à elaboração deste documento, a criação de condições para melhor qualidade do fabrico fizeram parte do escopo deste produção normativa.

A este propósito o artº 3º é claro e expressivo quando refere que o pedido de licenciamento deve ser deferido «sempre que se mostrarem asseguradas as condições mínimas de higiene, técnica, comodidade, segurança e localização, estabelecidas neste regulamento». Por sua vez, o nº 1 do artº 9º aceita que os estabelecimentos de fabrico se agrupem, desde que, entre outras requisitos, daí resulte uma «melhoria higiénica e técnica de fabrico».

3.2. Consumo de água

3.2.1. De Poços e Cisternas

Tal como já referimos, no final do século XIX, a maior parte da população portuguesa ainda não dispunha de água canalizada. Abasteciam-se nos fontanários, poços e cisternas onde a qualidade bacteriológica era, muitas vezes, duvidosa. Com o intuito de evitar ou, pelo menos, minimizar estas consequências negativas, tomaram-se algumas medidas preventivas. Foi em Lisboa que, por proposta do delegado de saúde do distrito de Lisboa, se publicou o *Regimento dos poços e cisternas*¹⁹.

¹⁸ *Diário do Governo*, I Série, nº 198, 29 de Agosto de 1959: Decreto-Lei nº 42477.

¹⁹ Aprovado pelo Decreto de 5 de Julho de 1894, in *Diário do Governo*, nº 157, de 16 de Julho de 1894.

Com este documento, procurou-se evitar que as águas dos poços e cisternas pudessem ser utilizadas de modo indiscriminado pelas populações. Para que tal fosse possível, deveriam proceder-se a um cuidadoso processo de atestação de que a qualidade dos mesmos era boa. Assim para que o seu uso fosse autorizado deveria ter-se em conta as particularidades constantes no seu artº 4º, das quais destacamos as mais significativas:

- «a) A situação do poço ou cisterna, em relação à canalização do esgoto próximo;
- c) A sanidade do terreno em que está aberto;
- d) As condições de construção e estado de conservação e limpeza;
- g) A limpeza e sabor da água;
- j) A análise química ou bacteriológica da água (...).»

3.2.2. Águas minero-medicinais

O decreto sobre o aproveitamento das nascentes de águas minero-medicinais e fabrico de sais²⁰ dedicou o artº 22º à venda destas águas. A disposição normativa constante deste artigo estipulava que as mesmas só poderiam ser vendidas, sem autorização especial, nos estabelecimentos de exploração das mesmas águas, nos seus depósitos especiais e nas farmácias legalmente estabelecidas.

Como o próprio nome deixa transparecer, atribuíam-se-lhes propriedades medicinais. Por isso, para que o seu conteúdo não fosse adulterado e o seu armazenamento obedecesse a critérios de higiene, as farmácias eram os espaços indicados para a sua venda.

Excepcionalmente, a sua venda seria possível noutros estabelecimentos desde que fossem portadores de licença especial, concedida para o efeito.

3.3. Venda de leite, manteiga e bolos

A cidade de Lisboa de finais do século XIX continuava a apresentar especificidades do mundo rural, conjuntamente com elementos típicos dos meios urbanos. Esta amálgama de características dava peculiaridade ao quotidiano dos seus habitantes.

Uma das consequências negativas das “reminiscências” rurais no mundo urbano repercutia-se ao nível higio-sanitário. Era prática normal, os habitantes da cidade, particularmente das zonas limítrofes, ir comprar o leite, bem como outros produtos conexos, às vacarias que aqui existiam.

Para evitar que destas práticas resultassem problemas de saúde, o governo civil de Lisboa aprovou um “*regulamento sobre a venda de leite, manteiga e bolos*”²¹. A partir da aprovação deste documento, só seria concedida licença para a venda destes produtos nas vacarias, após observação e parecer favorável por parte do delegado de saúde.

²⁰ Decreto de 5 de Julho de 1894, in *Diário do Governo*, nº 180, de 11 de Agosto de 1894.

²¹ *Regulamentos Policiais. Coleção de leis sobre polícia e outros assuntos de interesse geral*, coordenação de A. Morgado, Lisboa, 1923, p. 176-177.

Apesar desta licença especial, só era permitida a venda de leite, de manteiga, de gelo, de bolos ou biscoitos conservados em receptáculos fechados. Além disso determinava-se que:

«Artº 5º O depósito e exposição de géneros e produtos alimentares não devem oferecer repugnância à vista, pela promiscuidade com a instalação de gado.

Artº 7º Os donos das vacarias ficam obrigados a todas as prescrições que, a bem da saúde pública, lhes forem impostas; podendo ser-lhes cassada a licença e os motivos ponderosos o aconselharem».

Considerações Finais

A segunda metade do século XIX e primeiros anos da centúria seguinte ficaram marcados pela promulgação de medidas de defesa da saúde. Estas preocupações encontram-se dispersas por uma extensa panóplia de diplomas jurídicos e visam múltiplos sectores da actividade humana.

O Código Penal de 1852 é um bom exemplo do que se acaba de afirmar, já que pela primeira se criminalizaram os actos que directamente prejudicavam a saúde. Teremos de esperar pelo Projecto elaborado por Eduardo Correia, em meados dos anos sessenta do século XX, para se ultrapassar esta visão criminalística.

Pode dizer-se que o movimento regenerador não se preocupou única e exclusivamente com a dinâmica económica. Também tomou medidas importantes, com vista à prevenção da saúde dos trabalhadores. O ano de 1855 é uma data marcante na consubstanciação da defesa da salubridade industrial. A abrangência destas normas, apenas, será ultrapassada, de modo ineficaz, em 1918. Dizemos de modo ineficaz, porque as ideias subjacentes a este diploma, apenas serão regulamentadas em 1922. Porém, agora, a filosofia higienista ganhou uma abrangência muito maior e uma dimensão multi-sectorial.

A salubridade das habitações apenas foi regulamentada em princípios do século XX. As questões abordadas já revelam uma perspectiva de grande amplitude, onde o local e a qualidade de construção, o arejamento e a canalização da água dentro das habitações são protegidas. Teremos de esperar pelo início da década de cinquenta, daquele século, para que fosse publicada nova legislação sobre questões habitacionais (RGEU). Curiosamente, as regras sobre a salubridade habitacional praticamente não sofreram mutações. É ao nível da solidez, protecção contra incêndios, estética e enquadramento com o espaço envolvente que se notam as principais inovações.

Os anos de 1894 e 1899 distinguiram-se pela publicação de medidas protectoras da qualidade dos produtos de consumo alimentar. Tal como já referimos, ao nível da indústria panificadora, teremos de esperar, também, pelos finais dos anos cinquenta de *Novocentos* para que fosse publicado um novo regulamento com as normas principais.

A legislação higio-sanitária apresentava duas linhas de acção estratégica. Havia, normas de âmbito geral que eram complementadas, numa perfeita articulação sistémica, pelas regras de acção regional e local. O *Regulamento para a policia e serviços sanitários da Beira*²², de 1899, é um bom exemplo do que acabamos de afirmar. Porém, cumpre frisar que estes regulamentos regionais

²² *Diário do Governo*, nº 188, de 23 de Agosto de 1899.

apresentavam uma amplitude geral, abrangendo todas as questões que pudessem colocar em causa a saúde pública.

A acção higienista teve uma repercussão importantíssima ao nível da defesa das condições envolventes e propiciadoras da saúde, pois que algumas das descobertas bacteriológicas ainda não tinham ocorrido, e os resultados das que se deram ainda não haviam mostrado a sua eficácia. Esta realidade é explicada, com toda a propriedade por Ricardo Jorge, pelo que passamos a citá-lo:

«Para a isolamento e trucidado de bacterias pathogenicas a hygiene urbana operou semelhantemente à cirurgia hospitalar; saneou o cidadão como o cirurgião o operado; pensou a chaga malarial da cidade como se pensou a chaga operatória pela *asepsia* e pela *antisepsia* – aepsia da dejeção. A isenção de germes morbidos no alimento exige-a o principio demonstrado de que tantas infecções nos insultam, franqueando as portas do tubo digestivo. Para a agua, transportadora, como hoje está provado à saciedade, de tanto micróbio damnhinho, e em especial do typhico, essa condição é hoje um preceito de absoluto rigor; na restante alimentação prima essencialmente a questão da pureza e da falsificação»²³.

Em síntese, pode concluir-se que, na segunda metade do século XIX, as preocupações higienistas ganharam uma dimensão de grande relevo na política de saúde portuguesa, em que Ricardo Jorge foi um dos protagonistas. Teríamos, depois, de esperar até 1926 para que ocorresse uma nova reorganização, a que mais uma vez está ligado este bacteriologista, bem como seu filho Artur.

Bibliografia²⁴

- ALVES, Jorge Fernandes, 2003 - *Signo de Hipócrates*, Porto, Sociedade Portuguesa de Gastrenterologia.
- BARONA VILAR, Josep Luís, 2002 - *Salud, enfermedad y muerte. La sociedad valenciana entre 1833 y 1939*, Valencia, Institució Alfons el Magnanim.
- CARLOS, Palma, 1934 - *Os novos aspectos do Direito Penal. (Ensaio sobre a organização dum Código de Defesa Social)*, Lisboa.
- CARNEIRO, Marinha do Nascimento Fernandes, 2003 - *Ajudar a Nascer. Parteiras, Saberes Obstétricos e Modelos de Formação (Séculos XV-XX)*, Dissertação de Doutoramento em Ciências da Educação, Porto, policopiada.
- EVANGELISTA, João, 1971 - *Um Século de População Portuguesa (1864-1960)*, Lisboa, INE.
- FERREIRA, F. A. Gonçalves, 1990 - *História da Saúde e dos Serviços de Saúde em Portugal*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- FOUCAULT, Michel, 2005 – *Microfísica do Poder*, Rio de Janeiro, 21ª Edição, Rio de Janeiro, Graal, 2005; organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado.
- JORGE, Ricardo, 1888 - *Saneamento do Porto. Relatório apresentado à Comissão Municipal de Saneamento*, Porto.
- PITA, João Rui, 1996 - *Farmácia, Medicina e Saúde Pública em Portugal (1772-1836)*, Coimbra, Minerva Histórica.

²³ JORGE, 1888: 15.

²⁴ Por razões de economia de espaço, apenas citamos as obras específicas, já que as fontes estão todas referidas em nota de rodapé.