

## 80 ANOS DE HABITAÇÃO SOCIAL EM SANTOS - SP, 1940 -2020: CONFLITOS ENTRE HABITAÇÃO POPULAR E PATRIMÔNIO HISTÓRICO

Bruna Garcia Eskinazi<sup>1</sup> 

### Destaques:

- Análise das Políticas Públicas de Habitação Social em Santos, dos IAPs ao MCMV.
- Programa municipal prevê a proteção patrimonial de fachadas de cortiços.
- Os limites da ZEIS em proteger os direitos das populações que vivem em domicílios precários.

**Resumo:** A cidade de Santos possui 434 mil habitantes, sendo que 10% habitam em condições subnormais, em favelas, palafitas e cortiços. Os cortiços são um problema na cidade desde meados do século XIX, e mesmo com as políticas de habitação social estabelecidas durante o século XX, desde os Institutos de Aposentadorias e Pensões até o Minha Casa Minha Vida, a questão da habitação social na cidade continua grave. A partir de 2003 foram elaborados pela prefeitura projetos para a recuperação do patrimônio histórico no centro da cidade. O projeto “Alegra Centro” gerou conflitos, pois muitos imóveis históricos das áreas de proteção eram cortiços há muitas décadas. Quais são as possibilidades para projetos de preservação de patrimônio conjuntamente com uma política de habitação social eficiente?

**Palavras-chave:** Habitação social; Políticas públicas; Patrimônio histórico; Cortiços; Patrimônio habitado.

### 80 YEARS OF SOCIAL HOUSING POLICIES IN SANTOS - SP, 1940 - 2020: POPULAR HOUSING AND HISTORICAL HERITAGE CONFLICTS

**Abstract:** The city of Santos, SP, Brazil, has 434 thousand inhabitants, of whom 10% live in substandard housing conditions, such as slums, stilt houses, and tenements. Since the 19th century, tenements have been a problem in the city. Despite the establishment of social housing policies during the 20th century, from the Retirement and Pensions Institute to the *Minha Casa, Minha Vida* program (a Brazilian social housing program for low-income families), it is still a major issue. Starting in 2003, the City Hall has created projects for restoring the downtown historical heritage. The project *Alegra Centro* (an initiative to revitalize and develop the historical area in Santos, SP) generated conflicts, as many historical buildings in the protected areas had been occupied as tenements for many decades. What are the possibilities for heritage preservation projects in conjunction with an efficient social housing policy?

**Keywords:** Social Housing; Public policies; Historical buildings; Tenements; Inhabited historical heritage.

---

<sup>1</sup> Mestra em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (USP) e professora na Pontifícia Universidad Católica del Ecuador. E-mail: bruna@eskinazi.com.br.

## 80 AÑOS DE VIVIENDAS SOCIALES EN SANTOS - SP, 1940 - 2020: CONFLICTOS EN TORNO A VIVIENDAS POPULARES Y EL PATRIMONIO HISTÓRICO

**Resumen:** La ciudad de Santos, SP, Brasil, cuenta actualmente con 434 mil habitantes, de los cuales un 10% reside en condiciones subnormales, tales como favelas, palafitos y casa de vecindades. Desde mediados del siglo XIX, las casas de vecindades han sido un problema grave para la ciudad. Pese a las políticas de vivienda social establecidas durante el siglo XX, desde los Institutos de Jubilaciones y Pensiones hasta el Mi Casa, Mi Vida, el tema de la vivienda en la ciudad sigue siendo grave. Desde el 2003, el Ayuntamiento de la ciudad ha elaborado proyectos para la recuperación del patrimonio histórico en el centro de la ciudad. El proyecto *Alegra Centro* (una iniciativa para la revitalización y el desarrollo del patrimonio histórico) generó conflictos, puesto que muchos inmuebles históricos de las áreas protegidas habían sido casas de vecindades hacía muchas décadas. ¿Cuáles son las posibilidades para proyectos de preservación del patrimonio en conjunto con una política eficiente de vivienda social?

**Palabras clave:** Vivienda social; Políticas públicas; Patrimonio histórico; Casas de vecindades; Patrimonio habitado.

### INTRODUÇÃO

O déficit habitacional é um dos mais graves problemas urbanos no Brasil, uma grande parcela da população não tem onde morar, ou mora em condições extremamente precárias. Em Santos - SP, cidade que abriga o maior complexo portuário brasileiro e centralidade da 17ª maior região metropolitana do país, a situação habitacional é bastante grave, apesar de 80 anos de políticas públicas habitacionais. Cerca de 40 mil pessoas habitam em condições subnormais: favelas, palafitas e cortiços.

Desde os anos 30, com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), habitações de interesse social começaram a ser construídas em Santos, no entanto, estes institutos somente contemplavam algumas categorias profissionais. A Fundação Casa Popular (FCP) nos anos 40 não tinha restrições aos beneficiários, mas tinha vários problemas. Seguiu-se o Banco Nacional da Habitação (BNH) e por fim as Companhias de Habitação (COHAB), no âmbito estadual uma presença importante da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) a partir dos anos 80.

Este artigo tem como objetivo apresentar o histórico de políticas públicas para habitação na cidade de Santos, além de projetos de reforma urbanística. Dos quais, o mais recente: Programa Alegra Centro que gerou

conflito entre o poder público municipal e a população moradora de cortiços, já que apresentava uma proposta de incentivos fiscais para a revitalização de edificações históricas, entre as quais muitas são cortiços há várias décadas.

## **OS CORTIÇOS E O INÍCIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL**

Santos é uma cidade portuária que até metade do século XIX manteve uma população reduzida, com menos de dez mil habitantes. No entanto, o crescimento das exportações de café impulsionou a demanda por mão de obra e conseqüentemente houve um aumento populacional significativo. Com o principal porto para as exportações cafeeiras do país, a cidade passou de 13 mil habitantes, em 1890, para 50,4 mil, em 1900, e quase 90 mil, em 1913, sendo que mais de 40% deles eram imigrantes (Santos, 2008).

Não havia moradias de qualidade o suficiente para abrigar esses trabalhadores. A maioria habitava cortiços no centro da cidade, pela facilidade de acesso ao trabalho, ao comércio e aos diversos serviços da cidade e por ser uma das únicas opções de moradia economicamente acessível. Nas últimas décadas do século XIX, epidemias atingiram a população santista: peste bubônica, malária, varíola, tuberculose e febre amarela, sendo que esta última foi responsável por mais de um quarto das mortes na cidade entre 1895 e 1902 (Lopes, 1975). A falta de abastecimento doméstico de água e de rede de esgoto agravava o problema das áreas alagadiças na cidade, que eram ideais para a reprodução dos mosquitos transmissores de doenças.

Os moradores dos cortiços eram reprimidos, por leis sanitárias que permitiam fiscalização dos cortiços (frequentemente autoritárias e violentas), por considerá-los focos de epidemias (Bernardini, 2006). Eventualmente as comissões do serviço sanitário evacuavam e interditavam cortiços. Em outros casos notificavam os proprietários para realizar melhorias, o que raramente acontecia:

Se as casas são geralmente más, os proprietários e principais locatários as tornam ainda piores, pela gananciosa especulação a que se entregam. Assim é que, os armazéns, simplesmente cimentados e sem forro, o espaço entre o forro e o telhado, os corredores, os vãos das escadas, os porões subterrâneos enfim, qualquer espaço onde se possa colocar uma pequena cama ou

esteira, tudo serve de moradia ou dormitório aos pobres jornaleiros com suas mulheres e filhos, sempre depauperados por outras privações ainda mais dolorosas... Os antros já descritos e os cortiços feitos à base de tábuas e cobertos de zinco têm sido interditados ou demolidos (...) A maioria dos proprietários e arrendatários mostra-se refratária aos melhoramentos exigidos nas intimações... os proprietários desejando subtrair-se com sua família aos perigos das epidemias de febre amarela e varíola mudam-se para outras cidades e deixam suas propriedades alugadas a intermediários que as sublocam pelo maior preço possível, transformando casas em “cômodos para alugar” e onde as paredes de madeira ontem destruídas são, findas a inspeção, reconstruídas (Relatório da Comissão do Serviço Sanitário em Santos 1895, *apud* Lanna, 1995, p. 117-118).

Essa situação, no Brasil, não era exclusiva de Santos: outras grandes cidades brasileiras também tinham graves problemas de habitação e muitos cortiços, como durante a República Velha (entre 1894 e 1930), o Estado designava a questão da construção de moradias para a iniciativa privada e mantinha suas ações somente na legislação sanitária em Códigos de Postura e conseqüente repressão policial nos bairros encortiçados.

No início do século XX, uma reforma urbanística foi iniciada com o objetivo de impedir os constantes alagamentos de várias áreas da porção insular da cidade de Santos, possibilitando que novos bairros fossem abertos, ampliando a área urbanizável da cidade.

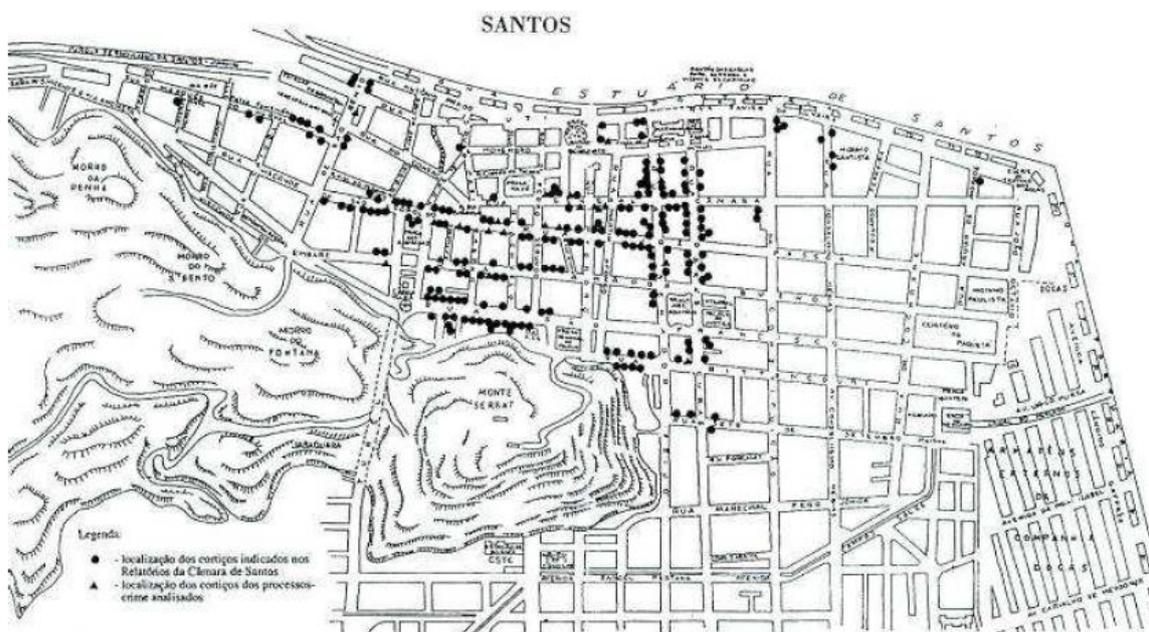
O engenheiro sanitarista Saturnino de Brito foi escolhido para encabeçar o planejamento urbanístico, ele possuía ideias e técnicas sanitárias inovadoras, com vistas a uma cidade com qualidade da água, do ar e boa circulação viária. Foram abertos canais na cidade que drenavam as águas pluviais e das marés, além de uma grande rede de abastecimento de água e de coleta de esgoto. O projeto também incluía grandes jardins lineares, mas somente um, na orla da praia, foi realizado, tendo mais de 5 km de extensão.

Com isso, muitas outras famílias se juntaram àquelas que já haviam abandonado o centro e os bairros Valongo e Paquetá como local de habitação para residir nos novos bairros junto à orla, como Gonzaga ou Boqueirão. Assim sendo, os casarões desocupados foram transformados em habitações coletivas: repartidas em cubículos, passaram a abrigar dezenas de famílias. “Em 1890, foram contados, pela municipalidade, 771 cortiços numa cidade

que não tinha mais de 3.000 prédios no total, ou seja, pode-se estimar que pouco menos da metade de toda a população morava em cortiços” (Santos, 2008, p. 552).

Apesar do grande avanço na reforma de Saturnino de Brito em impedir alagamentos e, conseqüentemente, reduzir as epidemias e na implantação da rede de água e esgoto, não foi realizada, por meio do Estado, nenhuma política habitacional para diminuir os cortiços. Somente na década de 1940 houve a implantação de conjuntos habitacionais na cidade de Santos, dos quais destacam-se as iniciativas dos IAPs.

**Figura 1** - Cortiços existentes em Santos em 1889



Fonte: Araújo Filho (1969).

Esses institutos, criados em 1937 pelo governo Getúlio Vargas, tinham como objetivos: garantir a aposentadoria e pensões dos beneficiários, atendimento à saúde, e por fim, a produção habitacional. Sendo autorizados a utilizar até metade de suas reservas financeiras para as inversões imobiliárias, concedendo condições mais favoráveis de financiamento, com prazos de pagamentos longos e juros mais baixos. Os financiamentos eram concedidos em vários planos diferentes, podendo ser para compra de terreno, construção ou reforma de casa, ou para a compra de apartamentos ou casas dos

conjuntos habitacionais. Muitos desses imóveis eram alugados pelos institutos, pois muitos dos associados não possuíam condições financeiras de arcar com o financiamento. Os projetos dos IAPs deveriam garantir moradia digna, aluguel reduzido, ainda que rentável<sup>2</sup> para os fundos do instituto. Dessa forma o cuidado com materiais de construção e processos de qualidade era muito grande por parte dos técnicos, os projetos eram desenhados pensando na durabilidade e na facilidade da manutenção. Assim, os institutos formaram um patrimônio imobiliário significativo, além de um banco de terras para a construção de novos empreendimentos.

Ainda que a produção habitacional dos institutos seja heterogênea, de forma geral eles adotaram uma visão bastante moderna das moradias:

Formulação do projeto de uma unidade habitacional racional e econômica, que viabilizava a ideia da habitação mínima, onde a cozinha, por exemplo, devia ter uma área exígua. Nessa perspectiva, os arquitetos militavam por uma nova cultura do morar, relacionada com o desenvolvimento e modernização do país (Bondouki; Koury, 2012a, p. 53).

Os seis IAPs juntos foram responsáveis pela construção de mais de 47 mil unidades habitacionais (UH) em conjuntos habitacionais e mais de 76 mil UH esparsas em todo o país. Como demonstra a tabela 1.

**Tabela 1** - Promoção de UHs por entidades públicas no Brasil entre 30 e 64

| Órgão Promotor | Nome do Conjunto                      | Data        | Unidades Habitacionais |
|----------------|---------------------------------------|-------------|------------------------|
| IAPTEC         | Conjunto Residencial Enguaguaçu       | Déc. 1940   | 96                     |
| CAP Portuários | Vila dos Portuários                   | Déc. 1940   | 22                     |
| IAPB           | Conjunto do IAPB                      | 1943        | s/i                    |
| IAPTEC         | Vila de Santos                        | 1943        | 84                     |
| FCP            | Núcleos Residenciais de Santos        | 1948        | 200                    |
| FCP            | Núcleo Residencial da Bacia do Macuco | 1949        | 536                    |
| IAPI           | Conjunto do IAPI                      | 1957        | 200                    |
| BNH            | Conj. Castelo Branco                  | Déc. 1960   | 3.288                  |
| COHAB – BS     | vários                                | 1966 - 2012 | 7.711                  |
| CDHU           | vários                                | 1998 – 2016 | 2.228                  |
| MCMV           | vários                                | 2008 – 2014 | 723                    |
| <b>TOTAL</b>   |                                       |             | <b>15.088</b>          |

Fonte: Bondouki e Koury (2012a, p. 50, adaptado).

2 Ainda que o congelamento dos aluguéis em 1942 tenha dificultado esse retorno financeiro, em tempos de inflação alta, a ausência de ajuste nos aluguéis acabou por subsidiar os custos de moradia dos beneficiários e onerar os institutos.

O Conjunto Residencial Enguaguaçu (figura 2) foi construído na década de 1940, pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC), no bairro Aparecida. Compreende quatro blocos de três pavimentos cada, com 96 apartamentos de 61 m<sup>2</sup>. O bairro na época era pouco habitado, muito afastado do centro, as ruas não possuíam pavimentação, e o conjunto ficou, após a construção, fechado por dez anos a espera da instalação da rede de esgoto (BONDOUKI, KOURY, 2012). Em geral as obras de infraestrutura ficavam a cargo das prefeituras, o que demonstra um descompasso entre as políticas de habitação e o poder municipal.

**Figura 2** - Vista geral do Conjunto Residencial Enguaguaçu



Fonte: Hayakawa (2009) *apud* Bondouki e Koury (2012b, p. 280).

A Vila dos Portuários foi construída, também na década de 1940, no bairro Embaré. Foram financiadas pela Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Portuários 22 casas em fileira de um dormitório, com 31 m<sup>2</sup>.

Em 1943 foi entregue o Conjunto Residencial do IAP dos Bancários (figura 3). Por ser o instituto de aposentadorias com maior verba por associado, os recursos refletiam a qualidade e tamanho das casas. As casas que foram construídas em Santos possuíam as mesmas plantas dos conjuntos do IAPB em São Paulo, de 2, 3 ou 4 dormitórios, com até 87 m<sup>2</sup>. Mais da metade da produção do IAPB foi realizada no estado de São Paulo.

**Figura 3** - Casa do Conjunto Residencial do IAPB



Fonte: Bondouki e Koury (2012b, p. 182).

No mesmo ano foi entregue a Vila de Santos, de dimensões mais modestas, com plantas de 40 a 56 m<sup>2</sup>, foi financiada pelo IAPETC. Foram construídas 84 unidades, mas os levantamentos de campo realizados nas décadas de 1990 e 2000 não localizaram o conjunto (Bondouki; Koury, 2012b).

Os Núcleos Residenciais de Santos foram fruto de uma parceria entre a FCP e a Prefeitura de Santos, que desapropriou terrenos próximos a zona portuária, e ficaria responsável pela urbanização da área, enquanto a FCP se responsabilizava pela construção de 343 casas, divididas em 5 núcleos. No entanto, foram construídas 200 unidades, com três tipologias distintas, de 42, 47 e 48 m<sup>2</sup>. As primeiras unidades foram inauguradas em maio de 1948. Os núcleos estão localizados nos bairros Embaré, Boqueirão e Estuário.

O núcleo Residencial da Bacia do Macuco foi financiado pela FCP, sendo o primeiro empreendimento anunciado após a sua criação pelo presidente Dutra e por ele inaugurado em 1949. A construção das 536 casas geminadas deste conjunto habitacional foi uma resposta à mobilização dos trabalhadores portuários.

Como a maior parte dos empreendimentos da FCP, o terreno foi desapropriado pela Prefeitura para ser doado ao órgão, localizando-se, não por acaso, no Macuco, bairro portuário que foi palco de grandes agitações sociais no período. A região não dispunha de

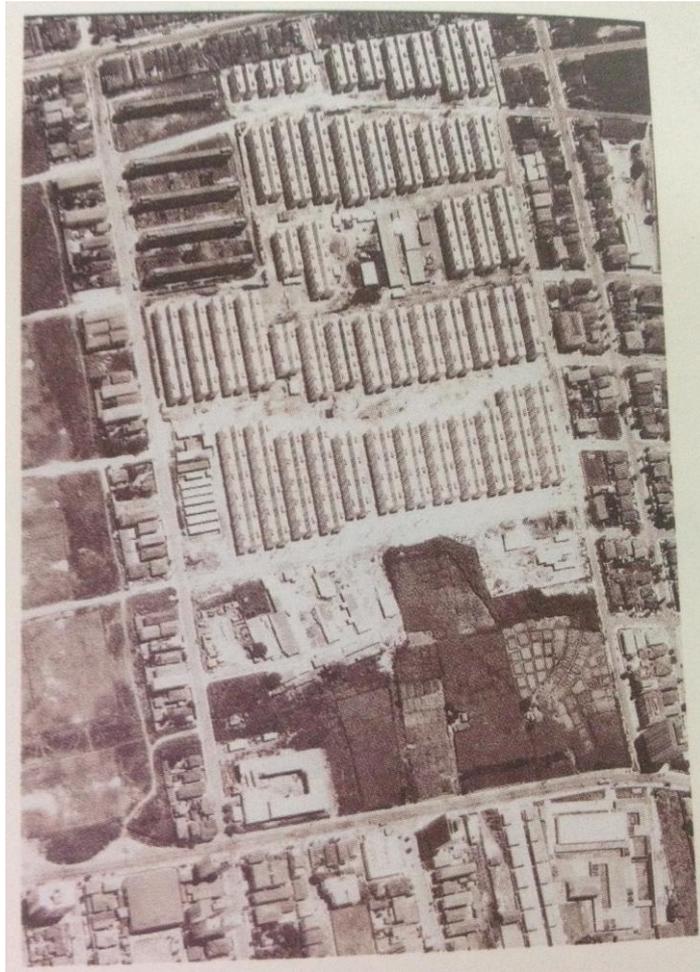
saneamento, era precariamente urbanizada e fortemente ocupada por trabalhadores de baixa renda, que viviam em casas construídas por eles próprios ou em moradias de aluguel de propriedade de particulares. (...) Antigos moradores ainda hoje reclamam da dimensão dos cômodos e das portas. O banheiro equipado apenas com vaso sanitário demonstra a falta de fiscalização ou o baixo padrão adotado. Como os demais conjuntos da FCP, as casas apresentam-se muito modificadas, sendo difícil identificar unidades originais (Bondouki; Koury, 2012b, p. 325).

Segundo Bondouki e Koury, este conjunto residencial, dentre outros do mesmo período, tiveram uma forte relação com as movimentações dos trabalhadores portuários, categoria muito influenciada pelo Partido Comunista do Brasil (PCB), assim a casa própria servia como um contraponto às mobilizações.

A FCP foi pensada inicialmente para realizar a política habitacional para população de baixos rendimentos (independentemente da categoria profissional, como eram os IAPs), no entanto, alguns meses depois de sua criação, ela se tornou um órgão de política urbana, sendo de sua responsabilidade a infraestrutura urbana em geral e ainda financiar a indústria de construção civil. Entretanto, tais objetivos se mostraram inatingíveis por diversos motivos, dentre eles a incapacidade da fundação em captar recursos, uma série de dispositivos para arrecadar fundos falhou. Assim a responsabilidade da infraestrutura ficou a cargo das municipalidades, e também, frequentemente a doação do terreno. A produção da FCP foi relativamente pequena, até 1960, foram construídas quase 17 mil casas em todo país (Azevedo; Andrade, 2011).

O Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) (figura 4, canto superior esquerdo) foi inaugurado em 1957, com 200 apartamentos de 2 e 3 dormitórios, com respectivamente, 46 e 57 m<sup>2</sup>.

**Figura 4** - Fotografia aérea dos conjuntos do IAPI e do BNH - 1970



Fonte: Rev. dos industriários (1957) *apud* Bondouki e Koury (2012b, p. 78).

[O conjunto] previa originalmente, 35 blocos de 4 pavimentos sobre pilotis, mas foram implantados apenas 5. Trata-se de um relevante exemplo da presença moderna na produção habitacional do IAPI na década de 1950, contemporânea à construção de Brasília, e que inova em relação aos projetos dos anos 1940. Os blocos foram organizados como lâminas paralelas, numa área pública aberta, com um generoso afastamento que permitia sua utilização para lazer e recreação dos moradores. A elevação dos blocos sobre pilotis cria uma continuidade do espaço público, colocando em prática a concepção corbusiana de cidade. (...) O conjunto sofreu muitas modificações, como o revestimento em ladrilho cerâmico, a eliminação dos cobogós, o cerramento dos blocos e a implantação de garagens nos espaços públicos, mudanças que subverteram estruturalmente as propostas originais (Bondouki; Koury, 2012b, p. 78).

Na área que não foi utilizada no conjunto do IAPI, no bairro Aparecida, na década seguinte foi construído o conjunto habitacional do BNH, como pode ser visualizado na figura 4.

O BNH foi criado em 1964, no início do regime militar, substituindo a Fundação Casa Popular, e criando uma nova política habitacional. A criação do banco teve um duplo objetivo, apaziguar as tensões sociais urbanas, em especial daqueles que viviam em situações precárias, e também impulsionar a economia, com as construções, ampliar oferta de trabalhos pouco qualificados, dar oportunidades para escritórios de engenharia, construtoras e indústrias de materiais de construção. O principal recurso do BNH foi o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Nos primeiros cinco anos, o banco financiou mais de 400 mil unidades em todo o país, totalizando 2,8 milhões até 1980, destas, 1 milhão de unidades habitacionais foram destinadas ao mercado popular, que recebia até cinco salários-mínimos.

Embora o atendimento à baixa renda não tenha sido irrisório, a ausência de um subsídio direto e as regras para obtenção de financiamento, restrito aos trabalhadores formais que pudessem comprovar um rendimento estável compatível com as condições de acesso ao crédito, limitaram enormemente o acesso aos recursos do Sistema Financeiro de Habitação (Bondouki; Koury, 2012a, p. 65).

A produção habitacional do banco, foi muito vasta, mas uma grande parte dos conjuntos apresentava certos problemas: como a porcentagem máxima do orçamento para a compra do terreno era reduzida, frequentemente os conjuntos eram construídos nas franjas urbanas, sem equipamentos públicos próximos e com dificuldade no acesso ao centro da cidade<sup>3</sup>, não havia uma articulação com uma concepção urbanística ou soluções habitacionais que levassem em consideração as características climáticas e culturais do local, pelo contrário, os conjuntos eram extremamente padronizados, uma pobreza arquitetônica muito devido aos limites orçamentários.

Em Santos, o conjunto construído na década de 1960, na área que anteriormente seria para a construção dos demais blocos do conjunto do IAPI, na Aparecida, possui 97 blocos de quatro pavimentos, totalizando 3.288 apartamentos. O conjunto teve inúmeros problemas relativos às caixas d'água e ao sistema de esgoto nos primeiros anos após a inauguração. Os conjuntos habitacionais do BNH eram de maneira geral muito inferiores em qualidade do

---

3 Cabe apontar que atualmente o bairro da Aparecida é muito bem localizado, servido de bastante transporte com muitos equipamentos públicos e a 500 m da Orla, no entanto, no momento da construção dos conjuntos estes eram um pouco isolados, cercados por terrenos vazios.

que os conjuntos dos IAPs, no caso de Santos, por exemplo, se compararmos o conjunto do IAPI com o do BNH na fotografia aérea, podemos perceber que os prédios do BNH estão muito mais próximos uns dos outros, uma densidade construtiva alta, acarretando menores espaços livres e menos circulação do ar e insolação dos apartamentos.

As COHAB<sup>4</sup> foram responsáveis por mais de 1 milhão de unidades residenciais no país, entre 1964 e 1980, sobretudo a partir de 1975. A COHAB da Baixada Santista, entre 1966, quando inaugurou o conjunto Jardim Castelo, e 2012 foi responsável pela construção de 7.711 unidades residenciais em Santos, além de 8 mil unidades nos demais municípios da Baixada Santista. Os conjuntos residenciais da COHAB em Santos diferem daqueles dos IAPs ou do BNH, pois estão localizados em bairros mais afastados do centro da cidade, principalmente na zona noroeste, região em que predominam as moradias precárias.

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) foi responsável por 9 empreendimentos habitacionais já finalizados no município de Santos. Entre 1998 e 2010, foram entregues 1.697 unidades habitacionais em oito empreendimentos. Entre 2010 e 2019, foram entregues 773 UHs, em empreendimentos na zona noroeste.

O programa federal Minha Casa Minha Vida produziu 723 UHs de 2008 a 2014.

## **PATRIMÔNIO HABITADO**

Dois dos empreendimentos da CDHU em Santos estavam inseridos no Programa de Atuação em Cortiços (PAC). Este programa foi criado exclusivamente para as cidades de São Paulo e de Santos, que têm as maiores concentrações de cortiços do estado de São Paulo<sup>5</sup>, como uma resposta às

---

4 As Cohabs já eram agentes promotores de empreendimentos habitacionais através dos recursos do BNH, o banco foi extinto em 1985 e incorporado à Caixa Econômica Federal (o que foi uma perda grande em termos técnicos, pois o banco, exclusivamente voltado para a produção habitacional tinha uma equipe de técnicos experientes no tema), assim as Cohabs passaram a operar, ainda com recursos provenientes do FGTS, através da Caixa.

5 A população moradora de cortiços do estado, em 2019, segundo a Fundação João Pinheiro, era de 24,7 mil famílias e representa um quarto do déficit habitacional do estado, destas 15,5 mil na região metropolitana de São Paulo.

famílias moradoras organizadas em movimentos sociais por moradia desde o início da década de 1990. O PAC começou a ser desenvolvido em 1995 e foi instituído em 1998 pelo Decreto nº 43.132 de 1º de junho, mas só firmou acordo para o financiamento externo em 2001 (Royer, 2002), parte deste financiamento foi obtido do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O projeto inicial, de 2002, tinha um orçamento de US\$ 70 milhões, sendo US\$ 34 milhões financiados pelo BID e o restante seria a contrapartida da CDHU. Com a crise de 2008, o financiamento do BID foi reduzido para US\$ 23 milhões. As metas do programa tiveram que ser ajustadas, e com o andamento do projeto também se ajustou a capacidade de endividamento das famílias e foram aumentados os subsídios – dessa forma, a meta inicial de 5 mil famílias atendidas (nos dois municípios) passou para 2.740. Essa meta foi atingida em 2011 e o programa chegou à cifra de 3.080 UHs em 2013, incluindo 870 cartas de crédito para compra de imóveis no mercado.

Os conjuntos Santos F (figura 5) e Santos H, respectivamente nas ruas João Pessoa e Amador Bueno, ambas no bairro Paquetá, totalizam 113 apartamentos, situados na Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3), que define o perímetro de concentração de cortiços. Outros dois empreendimentos do PAC em Santos, estão em licitação, serão 86 UHs.

O diferencial deste programa é o levantamento da demanda por setores e o direcionamento das famílias para empreendimentos localizados no mesmo setor, evitando a mudança de bairro. Os imóveis também são diferenciados da tipologia geralmente adotada pela CDHU nas periferias, de grandes conjuntos em grandes terrenos. Como nos bairros mais centrais há maior possibilidade de adquirir terrenos menores e como as famílias moradoras de cortiços costumam ser menos numerosas, os empreendimentos do PAC são mais reduzidos e os apartamentos, de um ou dois dormitórios. Os apartamentos dos conjuntos Santos F e Santos H têm de 30 m<sup>2</sup> até 42 m<sup>2</sup>.

**Figura 5** - Conjunto Santos F da CDHU, Santos-SP.



Fonte: Eskinazi (março de 2018).

Apesar da produção de habitação social na cidade de Santos já existir há mais de 80 anos, o déficit habitacional é muito significativo, existiam segundo o censo de 2010, 40 mil pessoas vivendo em moradias subnormais e 1.692 famílias em cortiços (IBGE, 2010). Os cortiços estão concentrados nos bairros Centro, Valongo, Paquetá e chegando ao Vila Nova, uma parte desses cortiços está localizada no perímetro da ZEIS 3, que delimitou a área de concentração de cortiços na Lei complementar nº 53 de 1992.

Este plano diretor, da gestão de Telma de Souza (do PT, 89 a 92) foi o primeiro na cidade a criar este tipo de zoneamento que coloca como prioridade a questão habitacional, são três tipos de ZEIS<sup>6</sup>, o terceiro compreende quadras dos bairros Paquetá e Vila Nova. No entanto, nesta ZEIS a delimitação não se concretizou em políticas para solucionar a questão habitacional nos bairros.

Há uma disparidade nos dados censitários e pesquisas de outras instituições sobre a quantidade de moradores de cortiços<sup>7</sup>, com base nos dados do IBGE de 2010 pode-se estimar que entre 5.000 e 7.500 pessoas morassem

---

6 ZEIS 1, que correspondia a áreas ocupadas irregularmente; a ZEIS 2, de áreas não ocupadas; e a ZEIS 3, de áreas de concentração de cortiços nos bairros centrais deteriorados.

7 A falta de precisão nas pesquisas talvez se deva a dificuldade dos técnicos de averiguar quantas pessoas de fato moram em cada cortiço, a rotatividade das famílias nessas moradias, a diferente metodologia de cada pesquisa e também a expansão dos cortiços para bairros em que esse tipo de moradia não é predominante, dificultando a sua identificação pelos técnicos.

em cortiços em Santos. Todavia, a Prefeitura realizou um censo com moradores de cortiços em 2003 e estimava que 14 mil pessoas viviam nesse tipo de habitação. Segundo este censo, 68% das famílias têm até 3 pessoas, por este motivo os empreendimentos de HIS voltados para moradores de cortiços têm apartamentos com um dormitório. Essa população é bastante jovem (60% com até 29 anos) e com maior proporção de mulheres (54,7%). Apenas 23% dos chefes de família concluíram o ensino fundamental, 67% têm o ensino fundamental incompleto e 10% não são alfabetizados, apenas 7% completaram o ensino médio, por um lado a baixa escolaridade desta população pode ser relacionada com a alta taxa de informalidade no trabalho e a dificuldade de comprovar renda, portanto a informalidade dos contratos de locação típicos dos cortiços. Além disso, 56% informaram que vão ao trabalho a pé e 16% de bicicleta, portanto a maioria tem como um fator importante para querer morar na região central não ter despesa com transporte.

Por mais de dez anos nenhum programa para melhoria das habitações ou para produzir novas moradias na região foi criado, a própria legislação da ZEIS 3 não esclarecia quais mecanismos poderiam ser implantados para evitar a expulsão dos moradores e para incentivar a reforma das moradias existentes.

Em 2001 começa a ser desenvolvido o Programa Alegria Centro na segunda gestão de Beto Mansur (do Partido Progressista) que cria incentivos a recuperação do patrimônio histórico edificado em duas Áreas de Proteção Cultural (APC), uma no centro e outra no Paquetá. Cada imóvel das APCs está enquadrado em um nível de proteção:

- a) Nível de Proteção 1 (NP1): Proteção total do imóvel;
- b) Nível de Proteção 2 (NP2): Proteção parcial do imóvel, incluindo fachadas, volumetria e telhado;
- c) Níveis de Proteção 3a e 3b (NP3a e NP3b): Livre opção de projeto, mantendo-se gabarito limitado;
- d) Nível de Proteção 4 (NP4): Livre opção de projeto (Lei complementar 470, 2003).

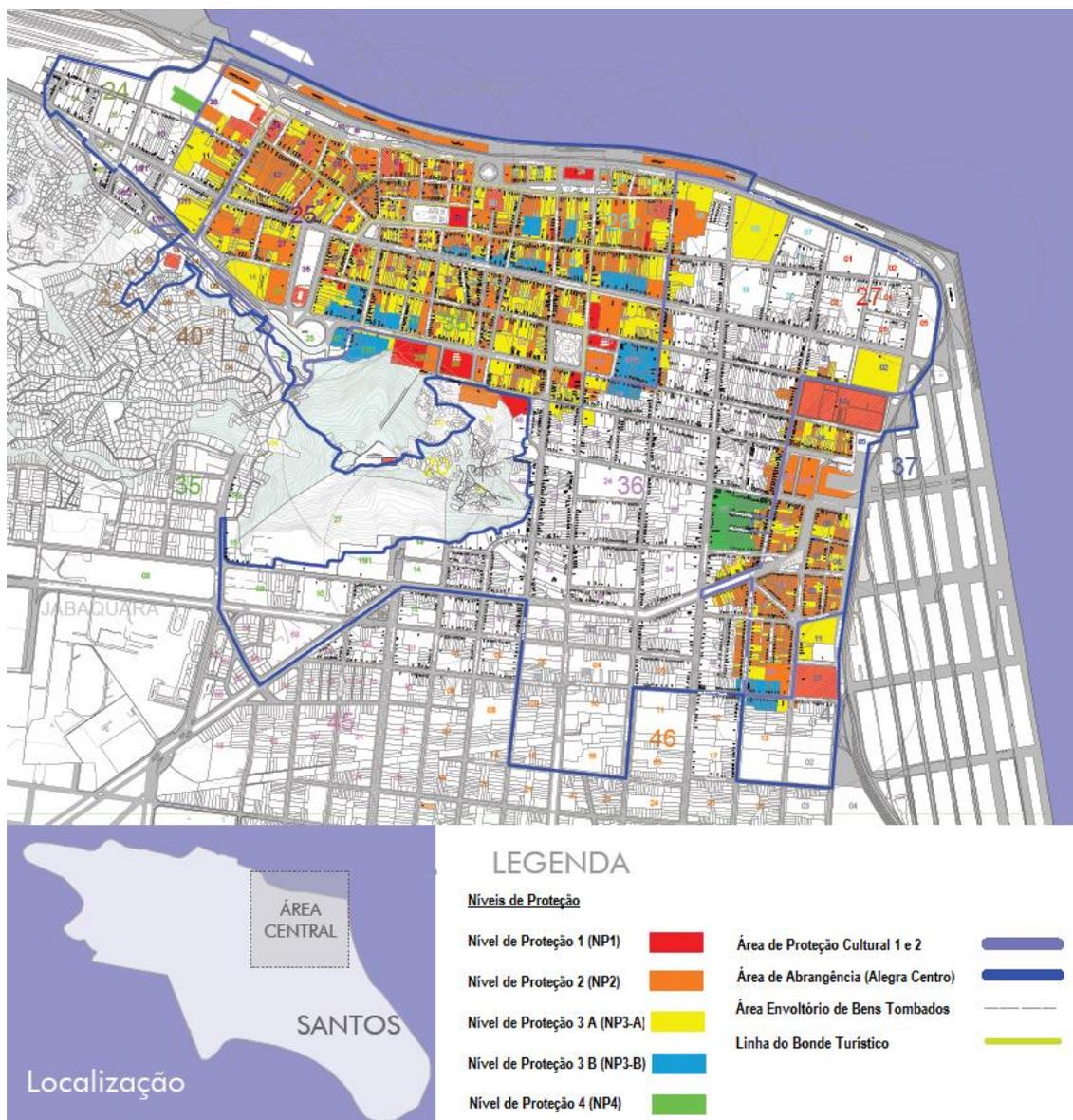
No caso dos imóveis enquadrados como NP1 e NP2, aos proprietários que os restaurarem é oferecida a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS) e do Imposto sobre Transmissão de

Bens Imóveis (ITBI), bem como isenção parcial do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Para realizar a restauração, a prefeitura disponibiliza um serviço de consultoria gratuita, feita pelo escritório técnico da Secretaria de Planejamento, e determina uma série de regras técnicas para a interferência nas fachadas. O projeto também prevê embutir a fiação elétrica e de cabos de fibra ótica e melhorar a iluminação e as calçadas (Alegra Centro, 2015).

Uma parte da Área de Proteção II se sobrepõe a área da ZEIS 3, e vários dos imóveis com nível de proteção 2 (proteção da fachada, volumetria e telhado) são habitações precárias. Essa sobreposição (observe figuras 6 e 7) nos coloca várias questões: Por que o poder público municipal não se preocupava com esses imóveis antes de sua inserção no projeto de valorização do patrimônio histórico? Por que a preocupação com esses imóveis é antes estética do que social, não levando em consideração a precariedade e insalubridade em que vivem milhares de pessoas? O que acontecerá com esses imóveis caso eles sejam reformados, a população moradora será despejada? Como se realizam, na prática, ordenamentos jurídicos com objetivos contraditórios em um mesmo espaço?

Algumas dessas questões foram levadas ao poder público municipal pelos moradores dos cortiços que estavam descontentes com o Programa Alegra Centro. A Prefeitura, como resposta aos moradores, criou em 2010 um projeto paralelo relativo à reabilitação e readequação dos cortiços: o Alegra Centro Habitação, utilizando o perímetro demarcado pela ZEIS 3 de 1992. Essa área encortiçada recebe então nova proposta de reabilitação dos cortiços. Estes imóveis deveriam ser adaptados a nova lei de habitação para se adequarem aos parâmetros mínimos de habitabilidade. Com ventilação, instalação elétrica e iluminação adequadas e pé direito mínimo de 2,5 m.

Figura 6 - Áreas e níveis de proteção cultural do programa Alegria Centro

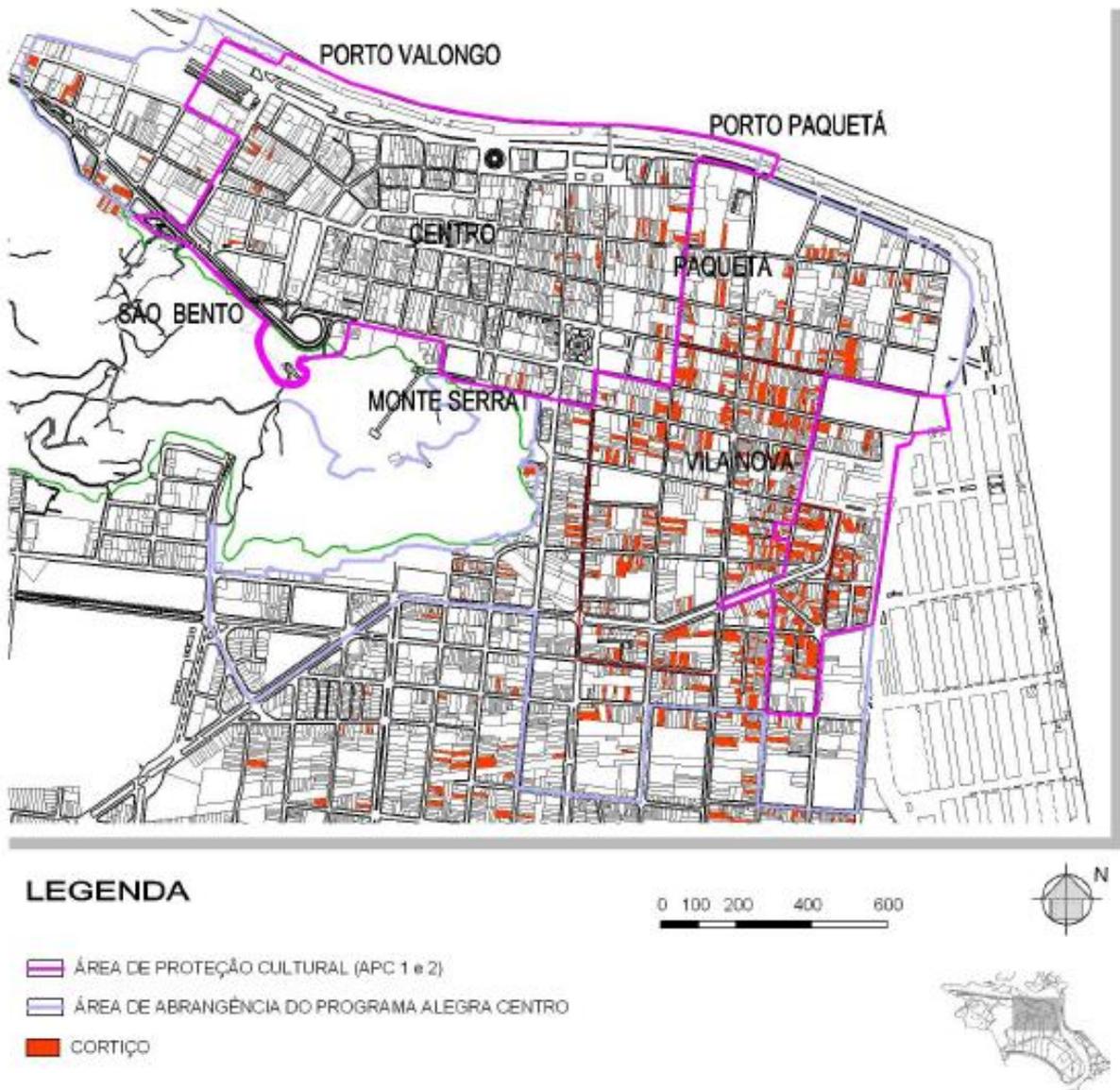


Fonte: Cedido pelo Escritório Alegria Centro (2010)

A legislação diferencia três tipos de residência plurihabitacional reabilitada, 1º: unidades de até 20m<sup>2</sup>, tendo como parâmetro mínimo 5 m<sup>2</sup> por pessoa mais o sanitário, dispõem de área de serviço coletiva e terão como finalidade locação. 2º: unidades de 20 a 40 m<sup>2</sup> que poderão ser alugados ou vendidos, devem conter ao menos quarto, sala, cozinha e banheiro. 3º: unidades entre 40 e 60 m<sup>2</sup> (sendo que moradias com mais de 60 m<sup>2</sup> não se enquadram, pela lei, no padrão de moradia de interesse social), com área de

serviço interna e banheiro mínimo de 2 m<sup>2</sup>, também podem ser alugados ou vendidos.

**Figura 7** - Cortiços e áreas de proteção cultural em Santos



Fonte: Souza (2012), elaborados com dados do PAC - CDHU/SEADE (2002).

O projeto tinha os seguintes objetivos:

I - Promover a melhoria da qualidade de vida da comunidade por meio de:

a) viabilização da requalificação das condições de moradia dos imóveis de uso residencial precário da Região Central Histórica de Santos;

b) incentivo à reabilitação dos imóveis de uso residencial plurihabitacional subnormal aos parâmetros mínimos de habitabilidade contidos nesta lei complementar, a partir de um plano de ação que vise à permanência da população local e melhoria de sua qualidade de vida;

c) incentivo à implementação de novas unidades para imóveis com uso residencial uni habitacional e residencial plurihabitacional;

d) promoção da preservação e recuperação do meio urbano e das relações de cidadania;

e) incentivo à geração de trabalho e renda priorizando o recrutamento de mão de obra local.

II - fomentar o fortalecimento do comércio e a prestação de serviços de extensão natural das residências;

III - propor a ampliação e a melhoria de rede de serviços públicos na área de abrangência do programa, especialmente os de caráter social – educação, saúde, cultura, esportes, transportes públicos e assistência social (Santos/SP, 2003).

O processo de reabilitação dos cortiços proposto pelo Alegria Centro Habitação está esquematizado no organograma 1, com as fases de orientação técnica, elaboração do projeto e fiscalização realizados pelo escritório técnico da prefeitura.

Os donos e locatários desses imóveis contavam com o suporte do Escritório Técnico, assim como no projeto Alegria Centro, mas poderiam ter sanções caso não cumprissem o que foi estabelecido, cabendo ao poder público fiscalizar esses imóveis:

Empresários que construírem residências na região e donos de imóveis que recuperarem as moradias receberão até oito incentivos fiscais, com isenção parcial ou total de impostos (ITBI, ISS, IPTU, entre outros) e de taxas municipais. Os proprietários de moradias precárias que não cumprirem as exigências estarão sujeitos à multa de R\$ 2 mil até R\$ 8 mil, que pode chegar até 50% do valor venal do imóvel para quem não aderir ao programa.

No entanto, as ações desse programa não foram bem-sucedidas, de acordo com a Seção Escritório Técnico Alegria Centro (SETAC), alguns proprietários, após serem pressionados para reformar seus imóveis, optaram por desocupá-los, resultando no despejo de várias famílias. Como essa não era a intenção da prefeitura o programa foi interrompido.

**Figura 8** - Processo de Reabilitação de cortiços.



Fonte: Material cedido pelo Escritório técnico do Alegria Centro Habitação (2010).

Existem mecanismo legais na lei do inquilinato (Lei Federal nº 8.245, de 18 de outubro de 1991) que possibilitariam reformas nos imóveis sem a possibilidade de despejo dos moradores e sem onerar a Prefeitura:

Art. 24. Nos imóveis utilizados como habitação coletiva multifamiliar, os locatários ou sublocatários poderão depositar judicialmente o aluguel e encargos se a construção for considerada em condições precárias pelo Poder Público.

1º O levantamento dos depósitos somente será deferido com a comunicação, pela autoridade pública, da regularização do imóvel.

2º Os locatários ou sublocatários que deixarem o imóvel estarão desobrigados do aluguel durante a execução das obras necessárias à regularização.

3º Os depósitos efetuados em juízo pelos locatários e sublocatários poderão ser levantados, mediante ordem judicial, para realização das obras ou serviços necessários à regularização do imóvel (BRASIL, 1991, art. 24).

Assim, os imóveis que não estão em condições adequadas poderiam ter suas obras realizadas com apoio da Prefeitura e com o orçamento proveniente do próprio aluguel das famílias. No entanto, isso significaria um enfrentamento do poder municipal com os proprietários desses imóveis, cabe apontar que

muitos deles não administram a locação dos cortiços, há um locatário que subloca para as famílias, e que raramente realiza reparos nos imóveis, além disso muitos cortiços estão com os impostos atrasados com a Prefeitura, o que poderia ser outra forma de pressioná-los a fazer as reformas necessárias e até mesmo as adaptações aos padrões mínimos de habitabilidade.

Infelizmente, as expectativas deste programa não foram cumpridas. Ainda que seja insuficiente para resolver o problema do déficit habitacional, garantir padrões de salubridade e de segurança nessas moradias é muitíssimo importante.

Ainda que o programa Alegria Centro não tenha tido como resultado o retorno das residências de classes de rendimentos médios para os bairros centrais, modificou a configuração desses bairros, aumento de empresas<sup>8</sup>, mudança de determinados pontos comerciais, criação de estabelecimentos de entretenimento noturno. Essas modificações podem ter influenciado o valor dos aluguéis dos cômodos nos cortiços, que atualmente podem chegar a um salário-mínimo. O que torna difícil a manutenção das famílias nesses bairros, que gastam uma parcela tão significativa de seus rendimentos no aluguel de habitações tão precárias.

A legislação do Alegria Centro e do Alegria Centro Habitação foram revistas conjuntamente desde 2013 e publicadas no dia 30/12/2019. No tocante a questão habitacional não apresenta muitas diferenças à legislação anterior, dispõe de incentivos fiscais aos proprietários que reformarem seus imóveis, também aos compradores de imóveis e aos novos empreendimentos habitacionais que se construam no perímetro da ZEIS. Esta lei, no entanto, não estabelece sanções aos proprietários que mantiverem seus imóveis como estão, mesmo que insalubres e até mesmo oferecendo riscos aos moradores. Tal modificação na lei deve ter como objetivo não causar mais despejos, agravando os problemas das famílias moradoras de cortiços.

Se a estabilidade da residência no cortiço não é garantida, muito pelo contrário: o medo do despejo é uma constante, os preços crescentes dos aluguéis

---

8 Foram criadas, entre 2003 e 2011, quase 4 mil empresas nas Áreas de Proteção Cultural, além da restauração de projetos âncora (como Teatro Guarany, Poupatempo, Casa da Fronteira Azulejada) com recursos municipais, estaduais e federais.

e a possibilidade dos proprietários em darem outro destino aos seus imóveis (transformando-os talvez em cafés, restaurantes, ou lojas, com apoio fiscal da Prefeitura) aumenta a insegurança dessas famílias. Apesar de suas habitações serem precárias, há a facilidade de habitar na região central, próximo às ofertas de trabalho (economizando assim no transporte), aos equipamentos públicos como escola e postos de saúde. A saída dessas moradias, seja por despejo ou por impossibilidade de pagar os aluguéis crescentes, afastaria essas famílias dos bairros centrais, empurrando-as para as periferias, diminuindo acesso ao trabalho e aos equipamentos públicos.

O espaço aparece e é vivido de forma distinta quando a habitação torna-se uma mercadoria, quando o ato de habitar passa a ser destituído de sentido, decorrente do fato de que os homens se tornaram instrumentos no processo de reprodução espacial, e suas casas se reduzem à mercadoria, passíveis de ser trocadas ou derrubadas (em função das necessidades do crescimento econômico) (Carlos, 1999, p. 65)

O enfoque do programa Alegria Centro não é a questão habitacional, quando a Prefeitura foi pressionada para incluir essa questão na agenda do programa não o fez de maneira bem-sucedida. No entanto, após duas décadas da implementação do programa notam-se mudanças nos bairros centrais, especialmente para quem reside nesses bairros.

Como obras externas a esses projetos, mas que já indicam uma valorização dos terrenos nos bairros centrais, temos a construção do Tribuna Square, torre de escritórios da TV Tribuna (filiada da Rede Globo), com 55 mil m<sup>2</sup>; prédio de escritórios da Cyrela, e também Valongo Brasil, empreendimento da Odebrecht, com 329 escritórios, os três próximos a APC 1.

Apesar da grande expansão em imóveis comerciais no centro de Santos, a procura foi aquém do esperado. A ociosidade de muitas unidades levou a uma queda de 27% no preço do metro quadrado desde o lançamento (Reis, 2015).

Em 2014, a Petrobras entrou com um processo no Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico para revogar o tombamento de um armazém do século XIX. O processo foi aprovado (com irregularidades nos procedimentos) e dois terços do armazém foram demolidos. O projeto contava com três torres, no entanto somente uma foi construída, tendo suas atividades iniciadas em outubro de 2014.

Este processo de destombamento pode ser interpretado com o que Scifoni (2015) denomina de “ajuste do patrimônio”: alterações integrais ou pontuais no *corpus* legal de preservação, ou até mesmo em intervenções no patrimônio que ignoram requisitos fundamentais da sua proteção. Dessa forma, o patrimônio que se tornou um obstáculo para a produção desse empreendimento foi ajustado para que este pudesse se concretizar. Em alguns casos, o patrimônio e a sua preservação podem atrair investimentos, como no caso do Alegria Centro, em outros, o patrimônio pode ser um empecilho para a implantação de empreendimentos.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os conflitos entre patrimônio arquitetônico e habitação social não são uma singularidade de Santos, existem muitos casos de expulsão de populações mais vulneráveis de bairros após projetos da assim chamada “revitalização”. No entanto, outros casos são encontrados de políticas públicas efetivas que propiciam simultaneamente habitação social e preservação dos imóveis históricos.

Como compreendemos a importância de preservação do patrimônio edificado como uma preservação da memória social, não há sentido em transformar edificações que são utilizadas há quase um século como moradias de camadas populares em comércios, serviços, centros de lazer, etc, com uma fachada restaurada e recém-pintada, simultaneamente expulsando a população moradora e apagando a sua memória.

Atualmente com o aumento expressivo dos aluguéis de cômodos em cortiços nos bairros centrais santistas, que muitas vezes chegam a um salário-mínimo, uma política municipal de aluguel social<sup>9</sup> seria ideal para evitar a expulsão das populações moradoras. Como uma área significativa já está circunscrita no perímetro de ZEIS 3, legalmente isso facilitaria a desapropriação de alguns imóveis, e o acordo com proprietários de outros. Os recursos

---

9 A Prefeitura de Santos tem somente um programa de aluguel social, voltado para idosos de baixos rendimentos, que beneficia cerca de 30 pessoas. Os demais aluguéis sociais são de caráter emergencial, em caso de incêndios, alagamentos, desmoronamentos etc.

financeiros para a reforma desses imóveis são normalmente muito inferiores a construção de conjuntos habitacionais, a exemplo do PAC da CDHU.

No entanto, o maior obstáculo para a implantação de políticas como estas (apesar de legais e legítimas) é o poder intocável da propriedade privada no Brasil. Apesar de teoricamente o direito à propriedade não ser absoluto, ele está condicionado ao cumprimento da função social da propriedade, na prática o direito à propriedade está acima ao direito à moradia.

Além disso, para a produção de uma Habitação Social mais digna ainda enfrenta-se a dificuldade de construir empreendimentos nas regiões centrais, incluir os futuros moradores na concepção do projeto, ter um padrão construtivo adaptado as características do público e da região e criar financiamentos dentro do orçamento das famílias mais vulneráveis.

Caso a função social da propriedade fosse garantida pelo Estado, a atuação do poder público nas esferas municipal, estadual e federal, unida à participação de uma população já bastante mobilizada que habita os bairros Centro, Paquetá e Valongo poderiam construir políticas públicas que paralelamente valorizem o patrimônio cultural edificado e a permanência nesses bairros, como eles mesmos costumam dizer “Mudar sem se mudar”.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEVEDO, S; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e Poder:** da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.

BARBOSA, M. V; DIAS, N. S; CERQUEIRA, R. M. M. **Santos na formação do Brasil:** 500 anos de história. Santos: Prefeitura Municipal de Santos/ Fundação Arquivo e Memória de Santos, 2000.

BERNARDINI, S. P. **Os planos da cidade.** As políticas de intervenção urbana em Santos. De Estevan Fuertes a Saturnino de Brito (1892-1910). São Carlos: RIMA, 2006.

BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social** v. XXIX (127), 1994, p. 711-732.

BONDUKI, N. KOURY, A. P. **Os pioneiros da habitação social.** São Paulo: Editora Unesp; Edições SESC, v. 1, 2012a.

BONDUKI, N. KOURY, A. P. **Os pioneiros da habitação social**. São Paulo: Editora Unesp; Edições SESC, v. 2, 2012b.

BRASIL, Lei Federal nº 8.245, de 18 de outubro de 1991.

**Dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes**. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 1991.

CARLOS, A. F. A. “Novas” contradições do espaço. In: **O espaço no fim do século**: a nova raridade. São Paulo, Editora Contexto, 1999, 62-74.

LANNA, A. L. D. **Uma cidade na transição**: Santos 1870/1913. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

LOPES, B. **Porto de Santos e a febre amarela**. Dissertação (Mestrado em História), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1975.

SÃO PAULO (Estado). **Relatório Geral do Programa de Atuação em Cortiços**. CDHU, Secretaria de Estado de Habitação. Maio de 2012. Disponível em: [www.cdhu.sp.gov.br](http://www.cdhu.sp.gov.br). Acesso em: 02 nov. 2016.

SANTOS, A. R. **O Centro de Santos**: intervenções, legislação e projetos. Dissertação Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), FAUUSP, São Paulo, 2008.

SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos. Lei Complementar nº 470, de 05 de fevereiro de 2003. **Cria O Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos - Alegria Centro**. Santos/SP, 05 fev. 2003.

SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos. **Escritório Técnico Alegria Centro**. Alegria Centro. Disponível em: <http://www.portal.santos.sp.gov.br/alegria/alegria.htm>. Acesso em: 02 nov. 16.

SCIFONI, S. O Patrimônio como negócio. In: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org.) **A Cidade como Negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.

SOUZA, C. D. C. **Santos e o processo de requalificação de áreas portuárias sobre a perspectiva do planejamento urbano**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), FAUUSP, São Paulo, 2012.

REIS, L. Crise da Petrobras cria ressaca do pré-sal e congela prédios em Santos. **Folha de São Paulo**, 05 de abril de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/04/1612418-crie-da-petrobras-cria-ressaca-do-pre-sal-e-congela-predios-em-santos.shtml>. Acesso em: 02 nov. 2016.

ROYER, L. O. **Política habitacional no Estado de São Paulo**: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. 209 p. (Dissertação de Mestrado em Arquitetura) - FAUUSP, São Paulo, 2002.

Recebido em 29 de junho de 2022.

Aceito em 25 de maio de 2023.