

**OS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS)  
COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO NO CONTEXTO DOS  
PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO SEMIÁRIDO BAIANO**

**Profª. Maria de Lourdes Pereira Fonseca**  
Professora adjunta da UFABC  
lourdes.fonseca@ufabc.edu.br

**Ana Gabriela Akaishi**  
Mestranda da UFABC  
ana.akaishi@ufabc.edu.br

**Robson Freire de Carvalho Basilio Alves**  
Mestrando da UFBA  
robson@direitoajustica.org.br

## **RESUMO**

Este trabalho registra os resultados parciais de uma pesquisa que objetiva compreender se a elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) pode contribuir para o aumento da capacidade administrativa e de coordenação da política habitacional dos pequenos municípios. A análise coloca em foco 14 municípios da região do semiárido do Estado da Bahia com populações inferiores a 50 mil habitantes e que iniciaram ou concluíram o PLHIS no período de 2007 a 2012.

Conclui-se que exigências como a elaboração de planos setoriais, os quais implicam a produção de informações, podem contribuir para a superação de algumas limitações institucionais, como inexistência de informações sobre os diferentes aspectos dos municípios, falta de pessoal qualificado, insuficiente articulação intersetorial, entre outras, uma vez que o processo de elaboração dos PLHIS resultou em avanços relativos à capacitação e ao início da construção de uma base de informações.

## **INTRODUÇÃO**

Grande parcela da população brasileira vive em condições precárias de habitabilidade. Estudo sobre o déficit habitacional do país, elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com Ministério das Cidades, estimava que em 2007, o déficit habitacional no Brasil era de cerca de 6,3 milhões de domicílios; e que outros 10,5 milhões de domicílios eram carentes de infraestrutura. No Nordeste, o déficit estimado era de 1,462 milhões de domicílios – 15% do total da Região –, sendo que grande parte das carências estava na área rural, onde alcançava mais de 18%; estimava-se, naquele momento, que 3,6 milhões de domicílios nordestinos eram carentes de infraestrutura e 434 mil não possuíam banheiro (FJP, 2007, p. 24).

Apesar desse imenso déficit, um breve retrospecto histórico da política habitacional no país demonstra uma notável ausência do Estado no planejamento do setor: a ação estatal se traduziu em uma espécie de ‘não política’, ou seja, uma opção por não atuar na resolução da problemática da moradia. O período de existência do Banco Nacional de Habitação – BNH –, de 1964 a 1986, foi marcado pelo planejamento centralizado e tecnicista em que prevaleceu o entendimento de que prover habitação significava meramente construir casas. Pouca importância foi dada ao planejamento habitacional e à articulação entre uma política habitacional e uma política urbana. A extinção do BNH, em 1984, significou um período de ausência do Estado no campo das políticas

habitacionais, marcada por transferências excessivas de responsabilidades e atribuições entre os ministérios e secretarias nacionais (AZEVEDO, 1996; BONDUKI, 1998).

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o planejamento estatal para o setor habitacional é retomado, e a Política Nacional de Habitação (PNH) é instituída, com o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS e FNHIS. A adesão ao SNHIS, segundo a Lei Federal nº 11.124/05, é condição indispensável para que Estados e municípios obtenham recursos do FNHIS. Para aderirem ao SNHIS, Estados, municípios e Distrito Federal devem (i) constituir um Fundo de Habitação de Interesse Social, gerido por um Conselho com representação dos segmentos sociais ligados à área de Habitação, e (ii) elaborar um Plano de Habitação de Interesse Social para sua esfera de gestão. Essas medidas do governo foram acompanhadas de significativo aumento nos investimentos e ampliação dos subsídios para atendimento à população de mais baixa renda.

A elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), obrigatória para todos os municípios, deverá ser um instrumento estratégico no planejamento e definição das ações do setor para reduzir o déficit e as carências habitacionais. Em uma clara estratégia de indução, a expectativa do Ministério das Cidades é que o PLHIS contribua para a estruturação e/ou fortalecimento do planejamento habitacional e ampliação da capacidade de coordenação da política municipal na área.

Dos 5.392 municípios brasileiros que aderiram ao SNHIS, a grande maioria (4.787) possui população menor que 50 mil habitantes. No Estado da Bahia, 90% das 417 cidades são de pequeno porte e, especialmente na região do semiárido baiano, essa proporção chega a 91%, o que corresponde a 241 municípios. A quantidade de pequenos municípios com contrato ativo para elaboração de PLHIS também é significativa: de 113 contratos, 87 referem cidades desse porte (BRASIL, 2012).

Apesar da maior adesão dos pequenos municípios ao SNHIS, até dezembro de 2011, a execução do PLHIS era mais baixa entre eles: somente 9% desses municípios (426) apresentaram PLHIS à Caixa Econômica Federal, proporção bastante inferior aos 24% (147) de municípios com população acima de 50 mil habitantes (BRASIL, 2012; DENALDI et al, 2011).

Muitos fatores explicam a baixa execução desses planos pelos municípios pequenos: falta de capacidade institucional; ausência de uma cultura de planejamento no setor

habitacional; frágil articulação com as estratégias de financiamento; “legado das políticas prévias”;<sup>1</sup> e a grande exigência para adesão ao SNHIS, expressa nos conteúdos e procedimentos para elaboração do PLHIS estabelecidos no ‘Guia de Adesão ao SNHIS’. Os termos da publicação, produzida pela Secretaria Nacional de Habitação em 2008, devem ser seguidos por todos os municípios brasileiros independentemente de seu porte populacional e estágio de desenvolvimento institucional.<sup>2</sup>

Vale ressaltar que a capacidade institucional dos municípios brasileiros é bastante desigual e são justamente as pequenas cidades as que apresentam maiores limitações. O estudo ‘Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional’, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap), aponta que “*a ausência total de capacidade administrativa está concentrada em municípios de porte inferior a 20 mil habitantes.*” (BRASIL, 2007, p. 33). Abrúcio et al (2010, p. 23) lembram que a descentralização de competências aos governos locais, pós-Constituição de 1988, não se fez acompanhar de um tratamento diferenciado, por conta das desiguais condições institucional-administrativas. Segundo os autores, a redemocratização do país trouxe resultados que reproduziram, em boa medida, a desigualdade que já marcava a Federação brasileira.<sup>3</sup>

Nesse contexto, é pertinente saber se a elaboração do PLHIS contribuiu para melhorar a capacidade administrativa das prefeituras na coordenação da política habitacional em nível local e quais as principais dificuldades encontradas para sua elaboração, e as alternativas de ação adotadas para sua superação.

Com o objetivo de contribuir para o encaminhamento e solução dessa questão, este trabalho apresenta resultados parciais de um estudo que analisa o processo de elaboração desses planos em cidades de pequeno porte situadas na região do semiárido da Bahia,<sup>4</sup> além de avaliar as limitações e possibilidades relacionadas a sua produção e execução. Foram selecionados os municípios de Água Fria-BA, Caculé-BA, Coronel João Sá-BA, Guajerú-BA, Itaeté-BA, Itapicuru-BA, Iuiú-BA, Jeremoabo-BA, Malhada-BA, Mirangaba-BA, Nova Soure-BA, Palmas de Monte Alto-BA, Piritiba-BA e Serra do Ramalho-BA, que contaram com a assessoria da organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) Direito à Justiça.

## **1. CARACTERÍSTICAS DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS**

Antes de apresentar as características dos municípios estudados, faz-se necessário aclarar o que se entende por pequenos municípios. Na busca pela definição de cidades médias ou pequenas, Maia (2010, p.18) faz menção não somente ao tamanho da cidade como também ao estudo das redes e das hierarquias urbanas. Spósito (2009, p.13) coloca em xeque a necessidade de definição de um porte e nomenclatura-padrão para essas cidades, uma vez que elas podem desempenhar papéis diversos na divisão de trabalho em que estão inseridas. Na mesma linha, Santos (1982, p. 69) prefere adotar a expressão 'cidades locais' e não 'pequenas cidades', acreditando que o conceito não deve estar atrelado a um corte populacional e sim à relação do município com a rede de cidades. Por sua vez, Veiga (2004, p. 67) propõe, para a classificação das cidades brasileiras, a associação entre porte (tamanho da população) e densidade populacional baseada nos resultados da pesquisa 'Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil' (1999), realizada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), em que se constata a queda abrupta de densidade demográfica conforme diminui o porte populacional dos municípios: enquanto nos municípios com mais de 100 mil habitantes, considerados centros urbanos pela referida pesquisa, a densidade média é superior a 80 habitantes por km<sup>2</sup>, na classe imediatamente inferior (entre 75 e 100 mil habitantes), essa densidade cai para menos de 20 hab./km<sup>2</sup> e se reduz ainda mais nas cidades localizadas na faixa até 50 mil habitantes, onde a densidade média é de 10 hab./km<sup>2</sup>. Segundo o autor da pesquisa, as duas quedas, abruptas, de densidade populacional permitem considerar de pequeno porte os municípios com menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab./km<sup>2</sup>; e de médio porte, os municípios com população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes ou cuja densidade ultrapasse os 80 habitantes por km<sup>2</sup>.

Para efeito deste estudo, foram considerados pequenos municípios aqueles com população até 50 mil habitantes e densidade até 80 hab/km<sup>2</sup>. O menor dos municípios estudados, Guajerú-BA, possui 10.383 habitantes e densidade de 16,14 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), e o maior, Itapicuru-BA, 37.661 habitantes e densidade de 20,80 hab/km<sup>2</sup> (IBGE, 2010). Ao analisar os dados dos censos demográficos do IBGE de 2000 e 2010, dos 14 municípios estudados, Nova Soure-BA, Coronel João Sá-BA, Guajerú-BA e

Serra do Ramalho-BA perderam população no período, enquanto os demais tiveram pequeno incremento populacional. Na última década, embora a dinâmica de crescimento populacional seja bastante reduzida nessas cidades, o fenômeno da urbanização está presente em todas elas, com ganho de população urbana e diminuição de população rural.

Essas cidades localizam-se em diferentes territórios de identidade, como se pode observar na Tabela 1. Segundo o estudo ‘Regiões de Influência de Cidades’ (IBGE-REGIC, 2007), os 14 municípios estão inseridos na região de influência de Salvador-BA; e no caso de Coronel João Sá-BA, o município também se encontra sob a influência de Aracaju, capital do Estado de Sergipe. Todos os 14 municípios se colocam nessa hierarquia como ‘Centros locais’, categoria com menor nível de centralidade e cuja atuação não extrapola os limites do município, servindo apenas a seus habitantes.

Os 14 municípios se enquadram em três tipologias representativas do semiárido bahiano. De acordo com o estudo ‘Caracterização dos tipos de municípios’, na Bahia, na região do semiárido, têm grande representatividade as tipologias **H** (centros urbanos em espaços rurais, com elevada desigualdade e pobreza), **J** (pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo) e **K** (pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo). No universo pesquisado, as cidades de tipo **H** são Nova Soure-BA, Jeremoabo-BA, Caculé-BA, Palmas de Monte Alto-BA e Itapicuru-BA; as de tipo **J** são Água Fria-BA, Mirangaba-BA, Piritiba-BA e Iuiú-BA; e as de tipo **K**, Coronel João Sá-BA, Itaeté-BA, Guajerú-BA e Malhada-BA (BRASIL, 2008).

A análise da base tributária confirma que esses municípios possuem baixa arrecadação fiscal e dependem das transferências intergovernamentais de recursos. O Fundo de Participação dos Municípios é o principal responsável por suas receitas. Segundo dados da Secretaria de Tesouro Nacional referentes ao 1º bimestre de 2012, essa participação varia de 73,3% em Serra do Ramalho-BA a 99,87% em Mirangaba-BA. A presença de receita advinda do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nessas cidades é irrisória – 1% – e a receita tributária advinda do Imposto sobre a Propriedade Territorial (ITR) é todavia menor: varia de zero em Guajerú-BA a R\$17.048,48 em Nova Soure-BA. A receita própria do município tem participação que varia de 1,3 a 15% (BRASIL, 2012).

**Tabela 1 - População total, urbana e rural e território de identidade de 14 municípios do semiárido no Estado da Bahia. Brasil, 2000 e 2010**

Município	População total		População urbana		População rural		Território de identidade
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	
<b>Água Fria-BA</b>	14.718	15.726	4.324	5.777	10.394	9.949	Portal do Sertão
<b>Nova Soure-BA</b>	24.405	24.132	10.869	11.730	13.536	12.402	Semiárido Nordeste II
<b>Coronel João Sá-BA</b>	19.965	17.066	5.538	7.043	14.127	10.023	Semiárido Nordeste II
<b>Jeremoabo-BA</b>	34.916	37.661	14.764	17.443	20.152	20.218	Semiárido Nordeste II
<b>Mirangaba-BA</b>	14.261	16.323	4.713	7.494	9.548	8.829	Piemonte da Diamantina
<b>Piritiba-BA</b>	19.037	22.411	12.728	15.156	6.309	7.255	Piemonte da Diamantina
<b>Itaeté-BA</b>	14.006	14.932	5.454	6.213	8.552	8.719	Chapada Diamantina
<b>Caculé-BA</b>	20.339	22.231	11.531	13.313	8.808	8.918	Sertão produtivo
<b>Palmas de Monte Alto-BA</b>	20.099	20.779	6.657	9.830	13.442	10.949	Sertão produtivo
<b>Iuiú-BA</b>	10.489	10.905	4.571	5.284	5.918	5.621	Sertão produtivo
<b>Guajerú-BA</b>	12.836	10.383	1.723	2.079	11.113	8.304	Vitória da Conquista
<b>Malhada-BA</b>	15.614	16.008	6.073	6.559	9.541	9.449	Velho Chico
<b>Serra do Ramalho-BA</b>	32.600	31.646	3.742	6.282	28.858	25.364	Velho Chico
<b>Itapicuru-BA</b>	27.315	32.278	5.085	6.675	22.230	25.603	Agreste de Alagoinhas/ Litoral Norte

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2000 e 2010.

Conforme foi mencionado anteriormente, uma das exigências para adesão ao SNHIS é a criação de Fundo e Conselho Municipal da Cidade, ou Conselho Municipal de Habitação. Os municípios estudados criaram, por Lei, o Conselho Municipal da Cidade e Conselho e Fundo Municipal de Habitação. Entretanto, apenas Nova Soure-BA, Caculé-BA e Jaguacuara-BA possuem Conselho Municipal de Habitação ativo, fato constatador de que a exigência estabelecida pela norma federal para fortalecer e/ou estimular a construção de instâncias participativas e de controle social nesses municípios vem sendo executada apenas para cumprimento formal dessa obrigação. No caso de Água Fria-BA, Piritiba-BA, Caculé-BA, Palmas de Monte Alto-BA e Itapicuru-BA, o setor que responde pela área de Habitação é a Secretaria Municipal de Ação Social; em Nova Soure-BA, Coronel João Sá-BA, Jeremoabo-BA, Mirangaba-BA, Itaeté-BA e Malhada-BA, é a Secretaria Municipal de Obras; em Iuiú-BA, a Secretaria Municipal de Administração e Educação; em Serra do Ramalho-BA, é a Secretaria Municipal de Assuntos Estratégicos; e na cidade de Guajerú-BA, não existe sequer órgão responsável pelo setor, nem técnicos destacados para esta função. Ademais, a equipe permanente desses municípios na área habitacional e de planejamento não conta

com um engenheiro ou um arquiteto em seu quadro técnico. O município de Caculé-BA, por exemplo, conta com um advogado responsável pela aprovação de projetos.

A grande maioria dessas cidades não possui cadastro habitacional e quando ele existe, não identifica as necessidades habitacionais, resume-se a uma listagem de pessoas que procuram as prefeituras para solicitar casa, não sendo realizada qualquer triagem ou visita *in locu* para determinação de prioridades. Assim, a seleção das famílias para atendimento em programas de produção de moradia – como nos programas Carta de Crédito do FGTS, Morar Melhor ou Minha Casa Minha Vida – não é feita com base no cadastro de famílias que habitam em condições precárias. Na cidade de Coronel João de Sá-BA, por exemplo, “*a triagem não é feita pela área social, é o prefeito que indica os beneficiários e a CAIXA posteriormente avalia o perfil da família escolhida*”.<sup>5</sup> Na cidade de Nova Soure-BA, essa escolha tampouco passa pela análise da Secretaria Municipal de Ação Social e o acompanhamento é realizado apenas para verificar se as famílias cadastradas residem nas novas casas.<sup>6</sup>

A base de informações cartográficas que esses municípios dispõem também se mostra inadequada. Apenas Caculé-BA, Itapicuru-BA e Nova Soure-BA possuem base cartográfica própria, os demais municípios utilizam a base cartográfica do IBGE que, na maioria dos casos, não está atualizada.

Em relação aos marcos regulatório-normativos, somente Água Fria-BA, Nova Soure-BA, Itaeté-BA, Caculé-BA e Itapicuru-BA possuem Plano Diretor; e desses municípios, apenas Caculé-BA conta com Lei de Perímetro Urbano. Nenhum dos municípios conta com Lei de Zoneamento ou Lei de Parcelamento do Solo, apenas Água Fria-BA e Caculé-BA dispõem de Código de Obras e somente Caculé-BA e Itaeté-BA estabeleceram normas municipais de proteção ambiental.

Sobre os Planos Diretores, a exemplo de muitas cidades brasileiras, é mister ressaltar que eles não vêm sendo aplicados nos municípios citados onde foram elaborados. Essa realidade também foi constatada em avaliação de âmbito nacional, realizada pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, que aponta um descompasso entre o “discurso” dos Planos – geralmente favoráveis à democratização do acesso à terra – e os resultados efetivamente alcançados (OLIVEIRA, BIASOTTO, 2011, p. 59).

Um segundo problema é que muitos dos Planos Diretores dos municípios aqui analisados reproduzem a Legislação nacional, bastante influenciada pela realidade das Regiões Metropolitanas e das cidades com alta densidade demográfica, demonstrando dificuldades de adaptação à própria realidade. É o caso de Água Fria-BA, que, em seu Plano Diretor, prevê a utilização de instrumentos como outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e consórcios imobiliários para promover o desenvolvimento urbano, ainda que a cidade não conte com dispositivos como uma Lei de Perímetro Urbano ou apresente alta densidade, terra escassa e mercado de solo tão especulativo que justifique a aplicação daqueles instrumentos. O Plano Diretor de Nova Soure-BA, ao mesmo tempo que indica a aplicação de instrumento de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias, não conta com uma Lei de Perímetro Urbano.

Por sua vez, o Plano Diretor de Itapicuru-BA, ao destacar as áreas rurais ocupadas pelos povoados e demonstrar preocupação com intervenções diferenciadas, de acordo com a realidade rural predominante, não propõe um modelo de desenvolvimento territorial com restrições e prioridades definidas; ao contrário, deixa a distribuição dos investimentos e benefícios à luz da interpretação dos gestores locais. Itapicuru-BA não estabelece zoneamento urbano da sede e povoados; e seu macrozoneamento não é delimitado em mapas e apenas faz referência às diversas macrozonas existentes.

A maioria desses municípios não consegue exercer a competência de controle urbano, ou seja, atividades de licenciamento e fiscalização. Faltam parâmetros edilícios e de parcelamento do solo, além de pessoal qualificado para tal função. Em Nova Soure-BA, não há aprovação de projetos pela Prefeitura Municipal, sequer processo para abertura de loteamento – seja público ou privado – ou desdobramento de lotes.<sup>7</sup>

Nesse sentido, o que acontece nessas cidades representa a realidade da maior parte dos municípios pesquisados: a dificuldade de constituir quadro técnico especializado. Independentemente do porte, localização na rede de cidades e distância dos pólos dinâmicos das economias regionais, é fundamental para o município desenvolver uma política habitacional que preveja e amplie as possibilidades de contar com essa categoria de servidores. Por exemplo, muitos técnicos e secretários municipais, inclusive médicos e dentistas da Estratégia Saúde da Família em Água Fria-BA residem no município de Feira de Santana-BA, distante 70km. Em Coronel João Sá-BA, igualmente, os técnicos da Prefeitura Municipal provêm de outras cidades, como Aracaju-SE, e trabalham cerca

de três dias no município, tão-somente.<sup>8</sup> Em Nova Soure-BA, a engenheira encarregada da elaboração de projetos de edifícios públicos e Responsável Técnica da Prefeitura é contratada por prestação de serviço, reside em Salvador-BA e só vai à cidade para a qual trabalha quando solicitada.<sup>9</sup>

## **2. LIMITES E POSSIBILIDADES DA ELABORAÇÃO DE PLHIS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS**

Os municípios, objeto deste estudo, elaboraram ou iniciaram a elaboração de seus PLHIS no período de 2007 a 2012 e dez deles já apresentaram seu Diagnóstico Habitacional à Caixa Econômica Federal. Todos receberam recursos do governo federal para a elaboração de seus planos, além de aportar recursos próprios para sua execução.

Para cumprir a exigência do Ministério das Cidades estabelecida por um roteiro no Guia de Adesão – documento assinado pelos municípios para sua adesão ao FNHIS –, cada PLHIS apresentou uma caracterização de seu território e indicou seu déficit habitacional, a partir de dados colhidos de fontes nacionais (IBGE, 2000; FJP, 2007). Para a caracterização da precariedade habitacional, entretanto, foram utilizados os dados do Sistema de Informação de Atenção Básica – Siab –, levantados pela Estratégia Saúde da Família. Também foram identificados alguns condicionantes institucionais e normativos. Os planos concluídos apontaram as ações necessárias e registraram uma estimativa de investimento para reduzir esse déficit e as carências habitacionais. Em alguns casos, a exemplo de Água Fria-BA e Caculé-BA, identificaram-se as áreas aptas para habitação de interesse social.

Um balanço preliminar do processo de elaboração dos PLHIS indica que a limitada capacidade administrativa dos municípios dificulta o planejamento das ações do setor habitacional. A assessoria contratada deparou-se, em todos eles, com a ausência de informações básicas e ‘interlocutores’ capacitados a tratar da política habitacional e territorial. Um primeiro desafio, portanto, foi buscar formas alternativas de produção da informação, capacitação de técnicos e pessoas do município por meio de reuniões e oficinas cujo objetivo era informar, nivelar conceitos e identificar carências habitacionais.

Outra dificuldade encontrada foi a inexistência de órgão específico competente para tratar das ações da área habitacional e de planejamento do território. Como já foi

mencionado, esses municípios costumam atribuir tal responsabilidade a suas Secretarias Municipais de Ação Social ou de Obras, porém na primeira etapa de elaboração do PLHIS, muitos municípios não souberam indicar, com clareza, o órgão ou servidor público que poderia apoiar o desenvolvimento do trabalho.

A ausência de técnicos capacitados no quadro permanente das prefeituras também constitui limitação para colocar o plano em prática. Geralmente, durante a elaboração do PLHIS, a consultoria contratada para esse serviço mantém contato e troca de informações com a equipe local. Quando o trabalho é concluído, entretanto, os consultores se retiram e o município fica responsável por dar continuidade ao trabalho com sua reduzida equipe. Além disso, muitas vezes, o conteúdo produzido pelos consultores não é suficientemente apropriado pelos servidores das prefeituras e permanece a indefinição, entre o pessoal local, quanto às responsabilidades previstas para a gestão das ações, nas distintas etapas de execução do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

Mais uma limitação dos municípios estudados reside na inexistência de informações ou dificuldade em obtê-las. A maioria das cidades não dispõe de fontes de identificação das carências habitacionais ou de cadastro dos projetos realizados. Quando essa informação existe, não poucas vezes, encontra-se dispersa entre órgãos municipais.

Já se destacou, aqui, a ausência de base cartográfica dos municípios ou, quando a possuem, bastante desatualizada. Por exemplo, veja-se Coronel João Sá-BA, cujo mapa da sede, disponibilizado pelo IBGE, está incompleto e o mapa da zona rural apresenta apenas um povoado, Gasparino, desconsiderando outras comunidades populosas como Tanque Novo, Pau Ferro, Lagoa dos Currais e Serrotinho.

Observou-se, contudo, que muitas dessas limitações foram superadas durante a elaboração do PLHIS. No caso de Água Fria-BA, Nova Soure-BA, Itaeté-BA, Caculé-BA e Itapicuru-BA, por exemplo, o plano propiciou a oportunidade de elaborar a primeira base cartográfica municipal a partir das cartografias disponibilizadas pelo IBGE, então atualizadas pela empresa de consultoria com a ajuda dos agentes comunitários de saúde e de servidores municipais.

Informações sobre a demanda habitacional e carências de infraestrutura urbana tampouco estavam disponíveis ou sistematizadas e a maioria das prefeituras não utilizava as informações existentes em secretarias municipais, como a Assistência

Social e a Saúde, para construir cadastros habitacionais próprios. A solução encontrada foi utilizar os dados de cadastro do programa Bolsa Família (CadÚnico) ou da Ficha A do Siab<sup>10</sup> para iniciar a construção de diagnósticos e cadastros municipais. A vantagem do uso do Siab é de que seus dados são coletados em cada domicílio visitado pelo agente comunitário de saúde, cujo endereço ou indicação da área de atuação permite tratar espacialmente as informações referentes às condições da edificação e à infraestrutura existente, e a partir daí, dimensionar as necessidades habitacionais de cada área, seja ela urbana ou rural. Dessa forma, o PLHIS conseguiu reunir informações de diversas fontes locais, identificar carências habitacionais e apontar ações prioritárias. Ao utilizar cadastros provenientes de diferentes secretarias ou órgãos municipais, o plano também demonstrou aos servidores municipais a possibilidade de atuação intersetorial e de utilização das informações já existentes.

A produção de informações, segundo Marques et al (2007), é um desafio tanto para o governo federal como para o governo local, cabendo ao primeiro a construção de incentivos e a padronização conceitual, para que a gestão municipal produza informações desagregadas e detalhadas, e as atualize periodicamente.

Frente às dificuldades nos aspectos normativos a serem tratados no PLHIS, o Ministério das Cidades incluiu a questão no roteiro de elaboração do plano, objetivando avaliar os marcos regulatórios da regularização fundiária e da provisão habitacional a serem tratados nas Legislações municipais de regulação do uso e ocupação do solo. Contudo, a maioria dos municípios não possui condições administrativas, nem legislação específica para exercer a competência de regular e fiscalizar o uso e ocupação do solo. Muitos deles não elaboraram seus Planos Diretores ou, quando o fizeram, a questão foi tratada de forma genérica ou os mecanismos propostos não foram aplicados, ou não se adaptaram à realidade local. Nesse sentido, a contribuição do PLHIS foi apontar a necessidade do estabelecimento de parâmetros gerais, de uso e ocupação do solo, e de parâmetros específicos, de a habitação social.

Finalmente, destaca-se a relevância do processo de capacitação de servidores municipais durante a elaboração dos PLHIS, da participação desses servidores em reuniões, oficinas e, principalmente, no acompanhamento desse trabalho.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente trabalho buscou registrar os resultados parciais de uma pesquisa, todavia em desenvolvimento, que tem por objetivo compreender a elaboração do PLHIS como forma de contribuir para o aprimoramento das capacidades administrativas e de coordenação da política habitacional nos pequenos municípios.

Nesse sentido, foram identificadas diversas limitações, entre as quais se destacam: inexistência de informações, de forma geral; falta de pessoal qualificado; insuficiente articulação intersetorial; e limitado conhecimento das dinâmicas socioespaciais. Sem embargo, verificaram-se avanços relacionados ao processo de produção desses planos e, principalmente, à capacitação dos servidores e início da construção de uma base de informações úteis ao desenvolvimento de políticas habitacionais locais.

A adoção de um mesmo conteúdo na elaboração dos PLHIS para todos os municípios brasileiros desconsidera que a capacidade administrativa, a base fiscal, o estágio de desenvolvimento institucional, a inserção da cidade na rede regional e mesmo as necessidades habitacionais das diversas comunidades são bastante distintas, significam diferentes oportunidades, inclusive para contratação de assessoria, acesso a informação e recursos para elaboração dos planos. Adotar o mesmo roteiro para cidades como Salvador-BA, São Paulo-SP e Guajeru-BA é tão inadequado como inviável.

A descentralização das políticas públicas pós-Constituição de 1988 requer a implementação de estratégias de indução, para superar limitações institucionais dos governos locais. Exigências como a elaboração de planos e produção de informações condicionadas à obtenção de recursos, se forem ações continuadas, podem contribuir para diminuir essas limitações. É mister adequar conteúdos e exigências à realidade dos pequenos municípios e estabelecer processos que vão além de exigências pontuais. No caso do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS –, não se estabeleceu como se dará, por parte do governo federal, o acompanhamento da execução, complementação e revisão dos planos, e que estratégias serão adotadas para superar as limitações encontradas no decorrer de sua elaboração. Igualmente, não é certo que o governo federal, de fato, venha a condicionar repasses de recursos do FNHIS ao cumprimento da exigência de elaboração dos PLHIS.

Outrossim, é muito tímida a participação do governo estadual, o qual, historicamente tem tratado “construção de casas” ou execução de obras como assunto central da

Política Habitacional. Os governos poderiam desempenhar papel protagonista no planejamento e capacitação do setor nos municípios pequenos e apoiar, de forma mais efetiva, a elaboração de planos municipais e regionais, e até mesmo a criação de consórcios de municípios com esse propósito.

## REFERÊNCIAS

- ABRÚCIO, Fernando et al. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.
- ANDRADE, Ilza A.L. **Descentralização e Poder Municipal no Nordeste: os dois lados da nova moeda**. Anais do XX Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu: 1996.
- ARRETCHE, Marta. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação/ Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2007.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2000.
- AZEVEDO, Sérgio. A Crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: AZEVEDO, S., RIBEIRO, L.C.Q. **A crise da moradia nas grandes cidades**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da Casa Própria**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- BRASIL. **20ª Reunião Ordinária do CGFNHIS**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica/ Caixa Econômica Federal, 2011. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Apresentacao\\_DICT-SNH\\_CGFNHIS\\_05-12-2011.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/FNHIS/Apresentacao_DICT-SNH_CGFNHIS_05-12-2011.pdf).
- \_\_\_\_\_. **Assentamentos Precários no Brasil Urbano**. MARQUES, Eduardo et al. (coord.). Brasília: Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. DENALDI, Rosana; SANTA ROSA, Junia (orgs.). Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Situação dos municípios frente as exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Departamento de Desenvolvimento Institucional e Cooperação Técnica/CAIXA, 2012.
- \_\_\_\_\_. a. Brasília: Ministério da Fazenda/Secretaria de Tesouro Nacional, 2012. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/index.asp](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp).
- DENALDI, Rosana, LEITÃO, Karina, AKAISHI, Ana Gabriela. **O recente processo de elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas**. In: Anais do XIV ENANPUR. Rio de Janeiro, 2011.
- FJP. **Déficit Habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo Demográfico: BRASIL, 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- \_\_\_\_\_. **Censo Demográfico: BRASIL, 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Regiões de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE-REGIC, 2007.
- MAIA, Doralice S. Cidades médias e pequenas do Nordeste: conferência de abertura. In LOPES, Diva M. F., HENRIQUE, Wendel (org.). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010.
- MARQUES, Eduardo; FERREIRA, Maria Paula; FUSARO, Edgard R.; MINUCI, Elaine G. Uma metodologia para estimação de assentamentos precários em nível nacional. In: **Indicadores sociais para políticas habitacionais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- OLIVEIRA, Fabrício L. BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando A., MONTANDON, Daniel, T. (org.) **Os planos diretores**

**pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade.** Petrópolis: Vozes, 1982.

SPÓSITO, Maria Encarnação B. **Para pensar as pequenas e médias cidades brasileiras.** Belém: FASE/ICSA/UFPA, 2009.

VEIGA, José E. **Cidades Imaginárias.** Campinas: Ed. Autores Associados, 2004.

---

<sup>1</sup> Sobre o legado das políticas prévias, ver ARRETCHE (2000).

<sup>2</sup> O Conselho Gestor do FNHIS aprovou, em 2006, por meio da Resolução nº 04, uma ação de ‘Apoio à Elaboração dos Planos Habitacionais de Habitação de Interesse Social’, destinando recursos do fundo para a elaboração dos planos e estabelecendo os conteúdos e procedimentos que deveriam ser observados pelos municípios. A partir de 2011, entretanto, abriu-se a possibilidade de municípios com menos de 20 mil habitantes realizarem um processo simplificado do Plano Local de Habitação de Interesse Social.

<sup>3</sup> Sobre o processo de descentralização, ver ARRETCHE (2000) e ANDRADE (1996).

<sup>4</sup> Considerou-se a delimitação do semiárido brasileiro, instituída pela Portaria interministerial Nº 01, de 09 de março de 2005, que define 1.133 municípios brasileiros nessa região.

<sup>5</sup> Informação obtida em entrevista com Aline Raquel Gonçalves de Souza, assistente social da Prefeitura Municipal de Coronel João Sá-BA, em 16 de abril de 2012.

<sup>6</sup> Informação obtida em entrevista com a assistente social Marilane Oliveira Santana, em 17 de abril de 2012.

<sup>7</sup> Informação obtida em entrevista com o responsável pelo Departamento de Infraestrutura da Prefeitura Municipal de Nova Soure-BA, Sr. Francisco Cerqueira, em 17 de abril de 2012.

<sup>8</sup> Informação obtida em entrevista com funcionários da Secretária de Ação Social da Prefeitura Municipal de Coronel João Sá-BA, em 17 de abril de 2012.

<sup>9</sup> Informação obtida em entrevista com o responsável pelo Departamento de Infraestrutura do Município de Nova Soure-BA, Sr. Francisco Cerqueira, em 17 de abril de 2012.

<sup>10</sup> O Sistema de Informação da Atenção Básica – Siab foi implantado pelo Ministério da Saúde para acompanhar as ações do Programa Saúde da Família. Ele fornece, além de dados relativos à saúde, informações sobre as características construtivas e o acesso à infraestrutura e serviços urbanos dos domicílios (tipo de casa, número de cômodos/peças, energia elétrica, destino do lixo, tratamento e abastecimento de água e destino de fezes e urina), tanto nas áreas urbanas como rurais, que são registrados na Ficha A, preenchida pelos agentes comunitários de saúde.