

A PRECARIEDADE HABITACIONAL EM MUNICÍPIOS PEQUENOS DO NORDESTE BRASILEIRO

Uma análise a partir do processo de elaboração de planos locais de habitação de interesse social no Estado da Bahia

THE PRECARIOUSNESS HOUSING IN SMALL CITIES OF NORTHEAST BRAZIL

An analysis from the process of preparing local plans for social housing in the State of Bahia

Resumo: Este trabalho objetiva analisar a precariedade habitacional em municípios pequenos do Nordeste brasileiro, a partir do recente processo de elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) no Estado da Bahia. As estimativas das Necessidades Habitacionais são um assunto de grande importância para a elaboração de políticas públicas que permitam o enfrentamento da questão habitacional no país. A inexistência de dados nacionais para municípios de pequeno porte é um dos maiores desafios para que se dê o tratamento adequado ao tema em nossas cidades. Partindo deste desafio, analisa-se neste trabalho a metodologia de caracterização dos assentamentos precários desenvolvida pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), intitulada Direito à Justiça, no âmbito da elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social, para municípios pequenos no interior da Bahia, com população abaixo de 20 mil habitantes. O diagnóstico habitacional que subsidia a elaboração dos referidos planos se dá com base em fontes de informações municipais do Sistema de Informações de Atenção Básica (SIAB) e dados disponibilizados pelos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Palavras-chave: PLHIS, precariedade habitacional, déficit habitacional.

Abstract: This paper aims to analyze the precarious housing in small municipalities of Northeastern Brazil, from the recent process of preparing Local Plans for Social Housing (PLHIS) in Bahia. Estimates of Housing Needs is a matter of great importance for the development of public policies that allow the housing issue facing the country. The lack of national data for small towns is one of the biggest challenges is to give proper treatment to the subject in our cities. From this challenge, this paper analyzes the methodology of characterization of Slums developed by a OSCIP entitled Right to Justice, in the preparation of Local Plans for Social Housing, in small municipalities in Bahia, with a population below 20 000 inhabitants. Diagnosis housing that supports the preparation of such plans is given based on local sources of information, SIAB Information System (Primary Care) and data provided by the IBGE Demographic Census.

Keywords: PLHIS, precarious housing, the housing deficit.

Introdução: conhecendo as adversidades

A caracterização e mensuração da população residente em assentamentos precários no país são de grande relevância para elaboração de programas habitacionais. Segundo Maricato (2011, p. 70), criar a consciência da cidade real, iluminando sua face oculta, ilegal e segregada é premissa fundamental para o planejamento adequado das ações no setor habitacional.

É de conhecimento geral que o Brasil tornou-se, neste século, um país urbano e de acordo com os dados do IBGE 2010, 84,36% de sua população vive em centros urbanos, sejam em regiões metropolitanas, médias ou pequenas cidades. Os olhos sempre se voltam para as grandes metrópoles, onde as mazelas sociais são de grandes proporções. Assim, as políticas estatais sempre buscam soluções para mitigar essas deficiências. Acontece que políticas públicas aplicáveis a cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Manaus ou Salvador podem não ser aplicáveis a cidades como Água Fria, Ouriçangas ou Itapicuru, no interior baiano. A política habitacional, elaborada em 2004, tinha por objetivo de criar uma Política Nacional de Habitação, retomando o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições habitacionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população. No ano seguinte, 2005, o MCidades cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela lei 11.124/2005, para garantir acesso à moradia digna para a população de “baixa renda” e, para garantir os recursos necessários, o Governo Federal cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Conhecendo um pouco o Estado da Bahia, com suas diversidades, conforme demonstra a Tabela 1, dos 417 municípios Baianos, 376 municípios estão na classe de municípios com a população inferior a 50 mil habitantes, o que equivale a 90,17% da sua totalidade.

Classes	Nº de municípios	% participação
0 a 10.000	71	17,03
10.001 a 20.000	179	42,93
20.0010 a 30.000	79	18,94
30.001 a 40.000	33	7,91
40.0001 a 50.000	14	3,36
50.001 a 100.000	26	6,24
100.001 a 500.000	13	3,12
Acima 500.001	02	0,48
Total de municípios	417	100

Tabela 1: Municípios por classe de população.

Fonte: Censo IBGE 2010.

De acordo com o Censo 2010, a Bahia possui população de 14.016.906 habitantes, sendo que, desse universo, 6.691.288 habitantes, cerca de 48% desta totalidade, vivem em municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Para entender a problemática habitacional em pequenos municípios, é importante observar a divisão entre população urbana e rural no estado baiano. Não diferente de outros estados brasileiros, a Bahia possui 10.102.476 pessoas morando em zonas urbanas e 3.914.430 pessoas

morando na zona rural. Da totalidade de moradores da zona rural, 3.129.211, ou seja, 79,94% desta população vive em municípios com população inferior a 50.000 habitantes, conforme demonstra a Tabela 2.

Classe	População Estado da Bahia	População Municípios com população inferior a 50 mil habitantes
TOTAL	14.016.906	6.691.288
URBANO	10.102.476	3.562.077
RURAL	3.914.430	3.129.211

Tabela 2: Municípios por classe de população.

Fonte: Censo IBGE 2000 e 2010.

É inquestionável o avanço que o país teve com a criação do MCidades e consequentemente do SNHIS. Desta política habitacional, necessário se faz realizar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), constituído de um conjunto de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos e gestões habitacionais, em que estados e municípios deveriam, a nível local, consolidar suas políticas habitacionais. Para tanto, aos municípios que aderiram ao SNHIS, o MCidades financiou a elaboração dos PLHIS, com valores que variavam de R\$ 28.000,00 a R\$ 60.000,00. Decerto que boa vontade conta, mas os valores ofertados para realização de planejamento habitacional são muito pequenos e, entre outros motivos, muitos municípios da Bahia não deram início aos seus planos, pois não conseguiam atrair as consultorias com valores tão ínfimos. Neste contexto que a Direito à Justiça, uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) vem auxiliando os pequenos municípios baianos. Composto de profissionais de diversas áreas do saber, passando a preencher a lacuna deixada por outras consultorias.

No ano de 2007, o MCidades lança curso a distância para técnicos dos municípios que aderiram ao SNHIS. O curso foi um marco na elaboração dos PLHIS, já que não havia, anteriormente, uma metodologia própria. Os avanços trazidos pelo Ensino a Distância (EAD) foram de grande valia, porém, mais uma vez, a equipe da Direito à Justiça deparou-se com a inexistência de dados nacionais para municípios de pequeno porte, que é um dos maiores desafios para que se dê o tratamento adequado ao tema em nossas cidades. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação João Pinheiro (FJP), o Centro de Estudos da Metrópole (CEM), o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e outros órgãos oficiais não trazem em seus estudos informações sobre os pequenos municípios brasileiros, mesmo estes contendo número significativo da população.

Pequenos municípios – Limitações

Não teria sentido o presente artigo sem conhecer as necessidades e dificuldades que os pequenos municípios brasileiros defrontam-se diariamente. Pode-se iniciar pela falta de recursos financeiros, já que, do bolo tributários, são os que recebem a menor fatia, apenas 15%. Somam-se ao baixo poder de atração de profissionais de nível técnico ou superior, falta de organização administrativa, baixa capacidade de investimento, inexistência de legislação de uso e ocupação do território e a falta de cultura em planejamento administrativo ou de uma política efetiva de enfrentamento dos problemas municipais.

A Tabela 3 apresenta o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios pesquisados entre os anos de 2003 a 2008, demonstrando a fragilidade econômica dos pequenos municípios baianos.

Regiões Econômicas e Municípios	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ouriçangas	16,56	15,81	18,44	19,92	21,72	23,53
Água Fria	26,75	27,06	41,59	43,39	53,95	50,51
Coronel João Sá	27,50	38,57	41,83	43,16	50,68	55,56
Itapicuru	47,24	53,20	67,75	75,18	85,83	101,68
Jeremoabo	59,99	74,06	85,16	93,16	118,78	123,21
Nova Soure	41,90	44,79	54,80	59,91	69,29	75,09
Tucano	107,14	107,57	124,96	131,20	149,86	153,57
Itaetê	27,76	31,64	35,35	38,18	46,67	49,72
Piritiba	35,29	38,95	42,26	50,30	62,06	77,22
Mirangaba	28,95	34,55	35,88	42,22	49,18	55,05
Caculé	46,72	54,84	64,88	73,79	87,87	99,23
Guajeru	16,14	18,19	22,39	20,62	20,45	24,76
Palmas de Monte Alto	34,04	38,55	42,81	47,25	55,30	64,74
Iuiú	31,80	40,80	38,27	35,86	42,86	48,30
Malhada	32,14	53,55	47,24	43,66	52,89	57,26
Serra do Ramalho	104,34	90,21	92,78	88,64	103,03	131,08
Jaguaquara	136,18	151,84	171,23	180,47	209,76	226,52

Tabela 3: Produto Interno Bruto a Preços Correntes Por Regiões Econômicas e Municípios em milhões de reais, Bahia - 2003 – 2008.

Fonte: SEI - Bahia / IBGE.

Grande parte dos gastos municipais é destinada ao pagamento da folha salarial, o que não representa a presença de técnicos especializados de nível superior ou técnico. Os cargos de chefia e secretariado são distribuídos aos parceiros políticos, que, na sua maioria, não possuem a mínima condição de assumir estes cargos.

O crescimento médio anual da população de alguns municípios baianos vem decrescendo ano a ano. Conforme demonstra a Tabela 4, comparações entre o Censo 2000 e 2010 mostram municípios com crescimento modesto e outros com crescimento negativo,

o que evidencia uma migração massiva para outros centros urbanos. Esta perda de população reflete diretamente no orçamento municipal, já que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal fonte de arrecadação municipal.

Municípios	Território de Identidade	2000			2010			Taxa média geométrica de crescimento anual (%) 2000-2010
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	
Água Fria	Portal do Sertão	14.718	4.324	10.394	15.731	5.777	9.954	0,67
Caculé	Sertão Produtivo	20.339	11.531	8.808	22.236	13.309	8.927	0,9
Conceição do Jacuípe	Portal do Sertão	26.194	19.466	6.728	30.123	23.539	6.584	1,41
Coronel João Sá	Semiárido Nordeste II	19.665	5.538	14.127	17.066	7.043	10.023	-1,41
Guajeru	Vitória da Conquista	12.836	1.723	11.113	10.412	2.077	8.335	-2,07
Itaetê	Chapada Diamantina	14.006	5.454	8.552	14.924	6.209	8.715	0,64
Itapicuru	A.Alagoinhas/L. Norte	27.315	5.085	22.230	32.261	6.675	25.586	1,68
Iuiu	Sertão Produtivo	10.489	4.571	5.918	10.900	5.284	5.616	0,39
Jaguaquara	Vale do Jequiçá	46.621	35.103	11.518	51.011	38.850	12.161	0,9
Jeremoabo	Semiárido Nordeste II	34.916	14.764	20.152	37.680	17.437	20.243	0,76
Malhada	Velho Chico	15.614	6.073	9.541	16.014	6.559	9.455	0,25
Mirangaba	Piemonte da Diamantina	14.261	4.713	9.548	16.279	7.879	8.400	1,33
Nova Soure	Semiárido Nordeste II	24.405	10.869	13.536	24.136	11.730	12.406	-0,11
Ouriçangas	A. Alagoinhas/L. Norte	7.525	2.584	4.941	8.298	2.762	5.536	0,98
Palmas de M. Alto	Sertão Produtivo	20.099	6.657	13.442	20.775	9.832	10.943	0,33
Piritiba	P. do Paraguaçu	19.037	12.728	6.309	22.399	15.162	7.237	-2,62
Serra do Ramalho	Velho Chico	32.600	3.742	28.858	31.638	6.274	25.364	-0,3
Tucano	Sisal	50.948	18.597	32.351	52.418	21.958	30.460	0,28

Tabela 4: População residente, por situação de domicílio e taxa de crescimento médio anual da população, segundo os municípios por Território de Identidade da Bahia, em 2000 e 2010.

Fonte: Censo IBGE 2000 e 2010.

A elaboração do PLHIS não se traduz em tarefa das mais fáceis, já que é necessária uma equipe multidisciplinar, composta por: arquitetos, advogados, cientistas sociais, técnicos municipais, secretários de governo e do prefeito municipal, pois, sem o engajamento

e a apropriação do plano pelos municípios, este projeto não passará de notas frias. Dos 18 municípios assistidos pela OSCIP Direito à Justiça, poucos possuem equipe municipal com a participação de algum técnico ou profissional de nível superior. A falta de profissionais vem levando os municípios a indicar uma Secretaria de Governo para assumir a elaboração do Plano Habitacional. Na maioria dos casos, a Secretaria de Obras ou de Ação Social vem se responsabilizando por pensar a cidade, e não são estranhos aqueles municípios que delegam esta tarefa às secretarias de Administração ou sequer conseguem uma secretaria que aceite a tarefa (Tabela 5).

Municípios	ORGÃO
Nova Soure	Secretaria de Administração
Itaetê	Secretaria de obras
Água Fria	Secretaria de Ação Social
Caculé	Secretaria de Ação Social
Jaguaquara	Secretaria de Ação Social
Ouriçangas	Secretaria de obras
Palmas de Monte Alto	Secretaria de Ação Social
Iuiu	Secretaria de Administração e Educação
Tucano	Secretaria de Obras
Malhada	Secretaria de Obras
Conceição do Jacuípe	Não tem
Mirangaba	Secretaria de Obras
Guajerú	Não tem
Delmiro Gouveia	Secretaria de Planejamento
Coronel João Sá	Secretaria de Obras
Piritiba	Secretaria de Ação Social
Serra do Ramalho	Secretaria de Assuntos estratégicos
Itapicuru	Secretaria de Ação Social

Tabela 5: Indicação do órgão responsável pela habitação no município.

Fonte: Direito à Justiça, 14 de junho de 2012.

Em todos os casos apresentados, a participação dos agentes municipais é totalmente nula, delegando à consultoria a responsabilidade de planejamento e conclusão dos PLHIS.

Discutir e compreender a precariedade e inadequação dos assentamentos precários nos pequenos e médios municípios que retratam espaços ainda dominados pelo cotidiano rural é um tema de necessária reflexão, pois incide em vários pontos polêmicos, que implicam em um alto grau de complexidade, multidimensionalidade e variedade cultural e geográfica, condicionada a uma visão mais abrangente, cujos alcances transcendem

o espaço, pois, enquanto no habitat urbano a maioria das áreas de trabalho e das áreas de residência se segregam, no habitat rural¹ estas áreas constituem uma unidade, considerando diversas escalas de trabalho.

A diversidade de tipologias, que tornam a habitação dos pequenos e médios municípios às vezes tão diferenciada, associa-se a outros fatores comuns: a precariedade das condições de vida dos que nela habitam e a carência de condições sanitárias, sem distinguir regiões, podendo-se proliferar grandes endemias, como a malária e a doença de Chagas. Esta última está associada ao mal revestimento da casa de taipa.

A dificuldade em espacializar em bases cartográficas as inadequações habitacionais dos municípios pequenos e médios tem-se mostrado uma tarefa bastante complexa. Desassistidos de todas as formas e maneiras, as equipes não possuem bases cartográficas municipais ou da sede municipal. Mesmo as facilidades do mundo atual (Google Earth) não favorecem as pequenas localidades brasileiras, restando apenas as bases não atualizadas do IBGE, única fonte cartográfica alcançável.

Outro ponto fundamental na elaboração do PLHIS é a legislação e a participação popular. Quanto à legislação, todos os municípios assistidos estão com suas normatizações urbanísticas incompletas. Não existem leis de zoneamento, uso e ocupação do solo, perímetro urbano, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), parcelamento do solo, dentre outras. Poucas cidades elaboraram o Plano Diretor e, dentre aquelas que chegaram a criar, não o usam, assim como os códigos de obras, que além de ultrapassados, não são utilizados pelos agentes municipais. Neste quadro desfavorecido, o PLHIS, para sua efetivação, necessita da participação popular. Vale salientar que em todos os municípios existem dezenas de associações, sindicatos e cooperativas, mas encontrar alguma em pleno funcionamento e que participe das tomadas de decisão das políticas públicas é fato raro. Em geral, estas entidades não representam seus associados e quando o fazem, não tem interesse maior que o de defender seus próprios interesses. Apenas 3 dos 18 municípios já possuem Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social em funcionamento, conforme demonstra a Tabela 6.

Pelo exposto, não causa estranheza que o setor habitacional destes municípios reflita a ineficiência do setor público. As necessidades de reposição habitacional, incremento e infraestrutura são imensos, o que demandará investimentos de grande monta por parte dos três entes federativos. A Tabela 7 mostra o déficit habitacional com seus respectivos componentes, de 13 dos municípios pesquisados.

Municípios	Lei do Fundo e do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
Nova Soure	Criado e ativo
Itaetê	Criado e não ativo
Água Fria	Criado e não ativo
Caculé	Criado e ativo
Jaguaquara	Criado e ativo
Ouriçangas	Criado e não ativo
Palmas de Monte Alto	Criado e não ativo
Iuiu	Criado e não ativo
Tucano	Criado e não ativo
Malhada	Criado e não ativo
Conceição do Jacuípe	Criado e não ativo
Mirangaba	Criado e não ativo
Guajerú	Criado e não ativo
Coronel João Sá	Criado e não ativo
Piritiba	Criado e não ativo
Serra do Ramalho	Criado e não ativo
Itapicuru	Criado e não ativo

Tabela 6: Municípios e a criação da Lei do Fundo e do Conselho Municipal de HIS, PLHIS Bahia 2012.

Fonte: Direito à Justiça, 14 de junho de 2012.

Municípios	Déficit Habitacional Básico	Déficit Infraestrutura	Adensamento excessivo	Ausência de Unidade Sanitária	Inadequação fundiária	Incremento total de domicílios (2010-2025)
Água Fria	1354	1874	138	2098	276	251
Caculé	530	1199	162	608	926	224
Itaetê	1195	500	49	700	50	124
Itapicuru	2.463	4.349	5.869	4.176	5.216	1021
Iuiu	1418	174	24	504	41	191
Jaguaquara	739	444	191	192	191	533
Malhada	776	2.066	122	2.231	444	87
Nova Soure	762	4.638	108	1.764	972	0
Ouriçangas	716	6858	01	707	300	305
Palmas de Monte Alto	1.297	2.624	12	2226	1297	162
Piritiba	2003	6.774	204	1.693	1.201	1.896
Serra do Ramalho	1640	9237	89	998	944	0
Tucano	1583	13.195	549	8.137	2.912	286

Tabela 7: Componentes do Déficit Habitacional (nº de unidades habitacionais), PLHIS Bahia 2012.

Fonte: Municípios/Direito à Justiça, 14 de junho de 2012.

Buscando soluções

Não se produzem nacionalmente informações sobre o nível local para municípios com população até 20 mil habitantes. O estudo da Fundação João Pinheiro sobre Déficit Habitacional no Brasil traz dados referentes a esses municípios agregados por micror-regiões geográficas do IBGE. A atualização dos dados do IBGE 2000/FJP 2005 pelo estudo *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole e pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP), embora apresente avanços importantes, não traz dados para municípios com população inferior a 150 mil habitantes ou fora de região metropolitana.

Como as informações necessárias para compor o déficit habitacional básico não são encontradas nos órgãos oficiais, a Direito à Justiça elaborou uma metodologia de identificação e dimensionamento da precariedade habitacional em pequenos municípios brasileiros, com base nas informações do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB).

A metodologia de cálculo das necessidades habitacionais foi desenvolvida e aprimorada pela Fundação João Pinheiro, englobando o déficit habitacional, que demanda incremento e reposição do estoque de moradias, e o conjunto de domicílios em situações inadequadas, que demanda ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária. Os resultados desses cálculos são adotados pelo Ministério das Cidades para orientar a Política Nacional de Habitação, tendo sido a principal referência para a elaboração do Plano Nacional de Habitação.

O seu desenho amostral e algumas especificidades na concepção básica condicionam limitações para a aplicação da metodologia: a) o escopo do estudo fica restrito às bases territoriais pesquisadas. É muito difícil calcular indicadores para municípios. Para eles, a metodologia desenvolvida exige um nível de detalhamento de informações só disponível nos censos demográficos, feitos a cada dez anos; b) apenas são estimados o déficit e a inadequação habitacional para nove regiões metropolitanas historicamente pesquisadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad): Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre; c) são postas à disposição informações para os aglomerados subnormais. Segundo definição adotada pelo IBGE, eles se aproximam da definição de favelas.

Os números identificados nesta metodologia não conseguem captar a realidade dos pequenos e médios municípios, em que a dificuldade está na ausência de estudos, pesquisas e metodologias específicas para o mapeamento dos assentamentos precários, assim como a inexistência de dados nacionais comparáveis que apontem diretamente para esse fenômeno, relacionados com a situação de irregularidade das ocupações e parcelamentos, inadequação da moradia (ausência de unidade sanitária, construção

improvisada com material inadequado) e com a falta de acesso a equipamentos e serviços públicos como, entre outros, escolas, posto de saúde e transporte público.

O mapeamento dos assentamentos precários em pequenos e médios municípios utilizou como fonte de informação municipal o Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), aqui apresentado colocando-se em evidência a importância de discutir e compreender a urbanização da cidade e do campo, o urbano e o rural, enquanto parte fundamental da configuração do território e da sociedade brasileira, no esforço contínuo para oferecer instrumental de intervenção no espaço urbano a dois níveis: governo e todos os demais que, de maneira direta ou indireta, interagem tanto com as políticas habitacionais, como com aquelas que possuem forte ligação com elas, a exemplo da infraestrutura e saneamento básico, gestão metropolitana e políticas sociais, entre outras.

O Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), implantado em 1998, foi desenvolvido como instrumento gerencial dos Sistemas Locais de Saúde e incorporou os conceitos de território, problema e responsabilidade sanitária. Por meio do SIAB, são obtidas informações sobre cadastro de famílias, condições de moradia e saneamento, situação de saúde, produção e composição das equipes de saúde. Os profissionais destas equipes são conhecidos por Agente Comunitário de Saúde (ACS).

Estas informações são colhidas mensalmente, *in loco* e por domicílio, pelos Agentes Comunitários de Saúde do município. Trata-se de uma ferramenta para apontar os problemas dos assentamentos humanos em precariedade e conduzir a gestão pública ao planejamento estratégico e à avaliação dos impactos esperados, com ampla participação da comunidade a ser favorecida neste processo.

O fato da coleta de dados se referir a áreas ocupadas bem delimitadas tem possibilitado a utilização destes dados e informações no nível de desagregação por microáreas, que, por definição, são reconhecidas como as unidades espaciais de menor tamanho, conservando a homogeneidade dos procedimentos do conjunto nos processos matemáticos e estatísticos, que, diferente dos índices consagrados, abrangem espaços maiores e podem tornar opaca a realidade, por misturar dados de classes sociais e econômicas muito distantes umas das outras. O território municipal é fracionado em microáreas e cada uma dessas divisões corresponde a área de atuação dos ACS, que são classificadas em zona urbana e zona rural.

Das informações coletadas no SIAB, para mapeamento dos assentamentos precários, utilizam-se as informações contidas na “Ficha A”. A “Ficha A” é o cadastramento de famílias, é a primeira de muitas fichas preenchidas pelos Agentes Comunitários de Saúde, nas quais constam: número de pessoas que vivem na casa, sua tipologia (alvenaria, taipa, adobe, material improvisado e outros), se a residência possui esgotamento sanitário (fossa, rede, céu aberto), abastecimento de água (abastecimento, filtrada,

fervida, poço), coleta de lixo, dentre muitas outras informações. O que buscamos não é a “Ficha A” individualizada, e sim a consolidação destas informações.

Assim, apresenta-se o passo a passo para caracterização dos assentamentos precários.

1º Passo: Levantamento de dados municipais do SIAB. Solicitação ao Secretário de Saúde ou Coordenador do Programa Saúde da Família (PSF) a lista contendo todas as microáreas das equipes de saúde dos programas: PSF e Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). Solicitação de todas as fichas “A” de cadastro de famílias por área de atuação dos ACS.

2º Passo: Realização de capacitação dos Agentes Comunitários de Saúde quanto à caracterização dos assentamentos precários. A informação requerida é selecionada mediante o diálogo entre a equipe técnica e os agentes comunitários de saúde e, em geral, referem-se à identificação:

- dos domicílios rústicos, daqueles sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física;
- dos domicílios improvisados, os quais englobam todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais ou institucionais, carcaças de carros abandonados, barcos e cavernas, entre outros);
- dos domicílios carentes de infraestrutura, os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo;
- dos domicílios próprios com adensamento excessivo, o que caracteriza a situação em que o número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio;
- dos domicílios com inadequação fundiária, que referem-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, a do terreno onde ela se localiza;
- dos domicílios com inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, definido pelo domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo.

3º Passo: Realização de uma oficina de mapas

- elaboração do mapa de atuação dos agentes comunitários de saúde

Objetivo: Atualização da base apresentada e desenho poligonal de sua área de atuação, utilizando-se sempre de linguagem simples e objetiva.

O material empregado é de baixa tecnologia (lápis de cor) e uma base cartográfica, geralmente do IBGE, pois muitos dos municípios não a possui. Os agentes comunitários de saúde se debruçam sobre uma base cartográfica contendo apenas as ruas, se posicionam no mapa com auxílio de um facilitador e traçam sua poligonal de atuação com cores distintas, colocando seu nome em uma legenda na margem superior direita, ao lado da sua cor escolhida.

- Elaboração de mapa da comunidade (Foto 01)

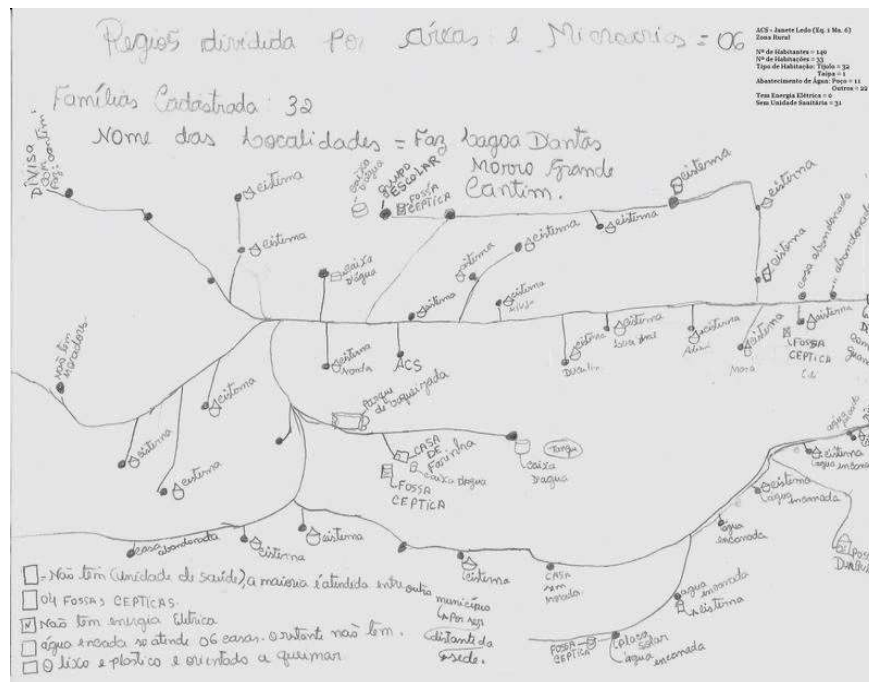


Figura 1: Oficina de mapas, PLHIS Bahia 2012.
Fonte: Direito à Justiça, 2012 (publicação autorizada).

Objetivo: Levantamento de informações sobre as condições de vida, equipamentos institucionais, identificação das áreas cobertas e não cobertas por serviços públicos, áreas de risco. Além disso, a espacialização da localização dos domicílios rústicos, improvisados, domicílios com mais de uma família e a inexistência de unidades sanitárias domiciliares.

Como os agentes comunitários podem ser remanejados de tempos em tempos por qualquer tipo de necessidade, a Direito à Justiça criou códigos de identificação para substituir os nomes dos agentes, mesmo porque necessário se faz preservar as individualidades. Cada área ganha um número, precedido das letras “S” ou “R”. A primeira identificaria as áreas da sede municipal e a segunda para a zona rural. Desta forma, a sede municipal seria identificada pelas áreas S1, S2, S3, e assim sucessivamente, até a quantidade total. Mesmo princípio é aplicado para as áreas rurais, assim, caso um agente seja trocado, as informações daquela área seriam plenamente mantidas.

4º Passo: Tratamento estatístico das “Fichas A” e validação das informações colhidas na oficina de mapas. Variáveis: população, número de domicílios, domicílios rústicos, domicílios não ligados à rede de abastecimento de água, domicílios sem ligação à rede de esgoto ou fossa séptica, domicílios sem coleta de lixo e domicílios sem energia elétrica (Tabelas 08 e 09).

Zona	PSF	ACS	Código da Micro área	Nº Pessoas	Nº Domicílios	Nº Domicílio Rústico
ZONA RURAL	Baixa da Mina	Arlindo	R1	301	66	30
	Catana Novo	Anástacia	R2	1.841	531	34
	Pataíba	Cristina	R3	1.451	456	08
	Barra	Raimundo	R4	3.080	886	225
	Maracaia	José	R5	1.923	523	138
	Assentamento Menino Jesus	Margarida	R6	223	79	05
		Jandiara	R7	224	81	03
Zona	PSF	ACS	Código da Micro área	Nº Pessoas	Nº Domicílios	Nº Domicílio Rústico
ZONA URBANA	Centro de Saúde de Água Fria	Jenivaldo	S1	410	162	0
		Odair	S2	272	102	07
		Filomena	S3	261	79	23
		Edivanio	S4	419	95	09
		David	S5	213	53	04
		Jovita	S6	554	161	02
	Sede II	Antonio	S7	317	97	28
		Vilma	S8	511	144	10
		Valquiria	S9	465	135	70
		José	S10	525	136	65
		Nerimar	S11	278	100	01
		Ednamar	S12	567	190	0
		Angela	S13	264	70	38
TOTAL				14099	4146	700

Tabela 8: Domicílios rústicos, déficit por reposição, SIAB 2009.
Fonte: Dados do SIAB 2009, Água Fria/Bahia.

Conclusão

Os pequenos municípios baianos apresentam problemas específicos e, muitas vezes, diferentes daqueles observados nas grandes metrópoles. Também possuem limitada capacidade administrativa. Para elaborar e executar instrumentos como o PLHIS, faz-se necessário adotar uma abordagem diferenciada e condizente com suas limitações. É importante buscar alternativas para produção da informação e do PLHIS baseadas em fontes disponíveis e em processos de fácil gestão.

Código	População	Domicílios (total)	Domicílios Duráveis	Abastecimento de Água			Esgotamento Sanitário			Coleta de Lixo			Energia		
				Domicílios	Domicílios Duráveis	%	Domicílios	Domicílios Duráveis	%	Domicílios	Domicílios Duráveis	%	s/ energia	Tem energia	%
R1	301	66	36	65	35	97,22	64	34	94,44	66	36	100,00	40	26	60,61
R2	1841	531	497	421	387	77,87	191	157	31,59	477	443	89,13	6	525	1,13
R3	1451	456	448	93	85	18,97	65	57	12,72	129	121	27,01	24	432	5,26
R4	3080	886	661	267	42	6,35	373	148	22,39	545	320	48,41	155	731	17,49
R5	1923	523	385	246	108	28,05	275	137	35,58	416	278	72,21	52	471	9,94
R6	223	79	74	79	74	100,00	6	1		79	74	100,00	5	74	6,33
R7	224	81	78	81	78	100,00	14	11	14,10	81	78	100,00	9	72	11,11
Total	9.043	2.622	2.179	1.252	809	37,13	988	545	25,01	1.793	1.350	61,96	291	2.331	11,10
R4	3080	886	661	267	42	6,35	373	148	22,39	545	320	48,41	155	731	17,49
R5	1923	523	385	246	108	28,05	275	137	35,58	416	278	72,21	52	471	9,94
R6	223	79	74	79	74	100,00	6	1		79	74	100,00	5	74	6,33
R7	224	81	78	81	78	100,00	14	11	14,10	81	78	100,00	9	72	11,11
Total	9.043	2.622	2.179	1.252	809	37,13	988	545	25,01	1.793	1.350	61,96	291	2.331	11,10

Tabela 9: % da Inadequação em relação às carências de Infraestrutura – Água Fria, aglomerados urbanos, zona rural, 2009.
Fonte: Com base nos dados do SIAB (2009) para os aglomerados da zona Rural de Água Fria.

As limitações administrativas dos pequenos municípios não podem ser uma barreira intransponível para aplicação de políticas públicas. A busca para reverter este quadro desfavorável deve ser perseguida incessantemente. É necessário fortalecer a administração pública, por meio da produção de informação e definição de estratégias de intervenção.

Para muitos pequenos municípios brasileiros, o PLHIS é um marco de grande importância, pois se mostra como o primeiro instrumento de planejamento territorial, sendo o primeiro passo para o entendimento da necessidade de ter uma legislação de regulação territorial.

O presente artigo expõe as limitações e possibilidades para elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) para municípios com população abaixo de 50.000 habitantes, aponta limitações e apresenta uma contribuição para identificar os problemas e necessidades habitacionais. A metodologia de caracterização dos assentamentos precários desenvolvida pela OSCIP Direito à Justiça materializa-se de forma simples, com baixo investimento, utilizando-se de informações que estão à disposição no próprio município, através do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB).

Robson Freire de Carvalho Basilio Alves

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (PPGAU/UFBA); Direito à Justiça; robson@direitoajustica.org.br

Lílian Farias Gonçalves

Pesquisadora; Direito à Justiça; lilian@direitoajustica.org.br

Notas

¹ Segundo Baudel (2001), “[...] o rural é uma categoria de pensamento do mundo social, que é, ao mesmo tempo, uma categoria político-ideológica e transacional. Por ela, é possível compreender a sociedade, classificar e distinguir as pessoas e as coisas e construir uma representação do mundo social em torno do espaço e do tempo. Representação social que, sem dúvida, gera fatos sociais, faz emergir identidades sociais, mobiliza e organiza socialmente pessoas e grupos sociais em torno de reivindicações específicas e ressignifica a história das sociedades”.

REFERÊNCIAS

AKAISHI, Ana Gabriela. **Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros**. São Paulo: IAU-USP, 2011.

ALVES, Robson Freire de Carvalho Basilio. Apresentação sobre a metodologia executada pela Direito à Justiça para estimar déficit habitacional em pequenos municípios baianos. In: ANPUR. **Sessão Livre do XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Desafios para elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

SANTA ROSA, Júnia; DENALDI, Rosana (Org). **Curso à distância**. Planos Locais De Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das cidades, 2009.

BAUDEL, Wanderley; NAZARETH, Maria de. A ruralidade no Brasil moderno. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: GIARRACCA, Norma. **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: CLACSO, 2001.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Água Fria.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Caculé.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Conceição do Jacuípe.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Coronel João Sá.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Guajeru.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Itaetê.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Itapicuru.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Iuiu.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Jaguaquara.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Jeremoabo.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Malhada.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Mirangaba.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Nova Soure.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Ouriçangas.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Palmas de Monte Alto.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Piritiba.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Serra do Ramalho.** Bahia, 2011.

DIREITO À JUSTIÇA. **Plano Local de Habitação de interesse Social de Tucano.** Bahia, 2011.

DENALDI, Rosana. Estado, políticas habitacionais e favelas no Brasil. In: **Revista Leopoldianum.** Santos: Unisantos, v. 81-82, p. 65-90, 2004.

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 Encontro Nacional da ANPUR.** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. O nó da terra. In: Revista **Piauí.** São Paulo: Editora Abril, p. 34-35, jun. 2008.