

## Saneamento Básico em Vilas e Favelas: qual o papel da regularização fundiária?

---

Uende Aparecida Figueiredo Gomes<sup>1</sup>  
Léo Heller<sup>2</sup>

### 1. Introdução

Vilas e favelas são regiões das municipalidades que ao longo da história do Brasil não foram priorizadas pelas políticas públicas de saneamento básico. Para estes aglomerados urbanos dirigem-se as pessoas de menor poder aquisitivo que, sem condições de arcar com os custos urbanísticos e na ausência de políticas habitacionais que os assistam, recorrem às áreas menos valorizadas do meio urbano, destituídas de saneamento básico, bem como de outros serviços essenciais, para construir suas moradias.

Nos espaços ocupados pelos pobres nas cidades, além da inexistência de infraestrutura básica, a inadequação quanto à posse dos terrenos é outra característica marcante entre os moradores. De acordo com estudo realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP), baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) referentes aos anos de 2004 e 2005, no Brasil, são 1.739.231 domicílios com inadequação fundiária (FJP, 2006). O mesmo estudo ainda indica que, apesar de tratar-se de uma parcela pouco expressiva em relação aos domicílios urbanos, representando 3,9% do total, nos aglomerados subnormais é bastante maior o problema da ilegalidade da posse da terra que atinge 24,8% do total dos

---

<sup>1</sup> Engenheira Ambiental. Mestra em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Doutoranda em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG.

<sup>2</sup> Engenheiro Civil. Mestre em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Doutor em Epidemiologia. Pós-doutorado em políticas públicas de saneamento. Professor associado do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais.

domicílios. Nesse aspecto, a regularização fundiária representa o reconhecimento por parte do Estado brasileiro do direito dos pobres à posse do local de moradia.

Corroborando o exposto pela Fundação João Pinheiro, no que diz respeito aos aglomerados subnormais, sabe-se que este indicador está sujeito a grandes problemas de apreensão, com tendência à subestimação (FJP, 2006). Isto porque, segundo definição do IBGE, aglomerado subnormal é o “conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (casas, barracos etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria são carentes de serviços públicos essenciais” (IBGE, 2000). Para o Observatório das Metrôpoles (2007), não se deve descartar a possibilidade de existirem aglomerados com número inferior a 50 domicílios em condições gerais semelhantes a uma favela. Por outro lado, Moura (1994) ressalta que existem espaços nas periferias das cidades onde as ocupações não possuem aspectos materiais, nem morfológicos que as aproximem da tipologia conhecida como favela, porém estas vilas, conjuntos habitacionais, entre outros, padecem da maioria dos problemas próprios das favelas. Entre estes, déficits de acesso aos serviços de infraestrutura sanitária e a demanda por regularização fundiária. Nessa conjuntura, o número de domicílios com inadequação fundiária situados em áreas periféricas, que não contam com acesso aos serviços de saneamento básico, provavelmente é superior ao dimensionado oficialmente.

Em 1996, pesquisa intitulada *Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*, realizada pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) com apoio da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), adotou a seguinte definição de regularização fundiária:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de população moradora de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p.24).

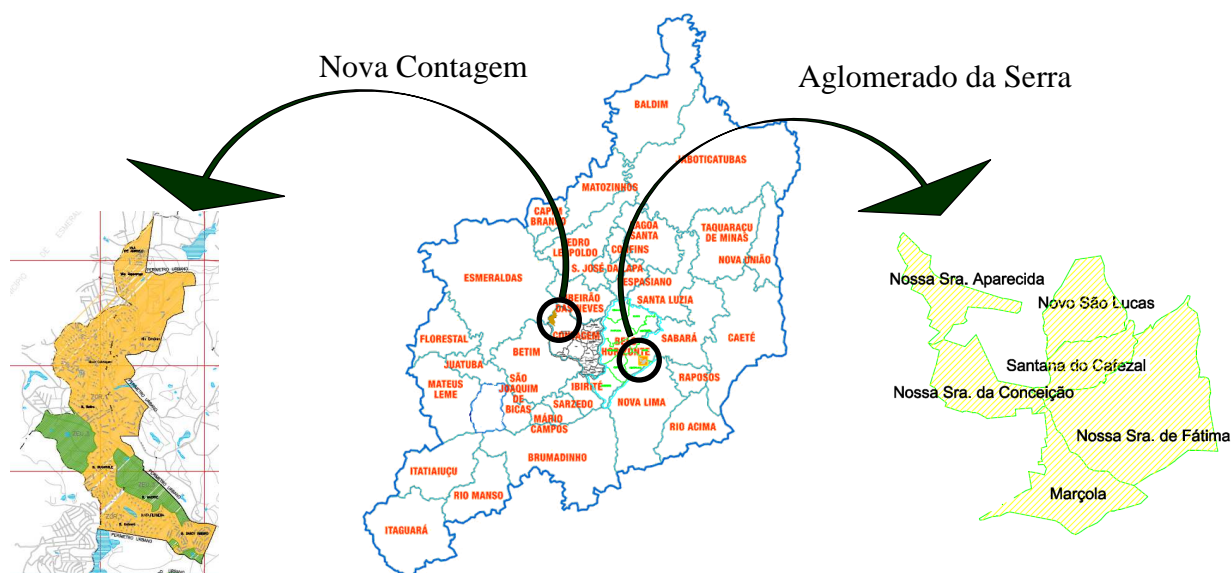
O conceito permite inferir que a regularização fundiária abrange múltiplas dimensões, muitas delas com interface com as ações de saneamento básico, principalmente, mas não exclusivamente, no que se referem às intervenções no espaço físico.

Inexiste, até o momento, uma política clara quanto às implicações da falta de regularização fundiária no acesso das famílias à infraestrutura sanitária. Pode-se constatar que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário emitem diferentes pareceres, em diferentes circunstâncias, mesmo que o assunto em pauta seja semelhante. A área de saneamento básico permanece alienada desta discussão, acatando as deliberações e a estas se submetendo diante da premissa de não possuir atribuições para dela participar.

Embora as questões referentes à problemática da inadequação fundiária, via de regra, não figurem nas discussões que envolvem o saneamento básico, observa-se que nas áreas periféricas, regiões onde se concentram os maiores déficits urbanos de acesso aos serviços de saneamento básico, a falta da posse dos terrenos é uma realidade para um número expressivo de famílias. Nessa conjuntura, a partir do momento em que a Política Nacional de Saneamento Básico instituiu, por meio da Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007), a área assume, a universalização dos serviços como um dos seus princípios fundamentais, essa questão deveria necessariamente estar no contexto dos debates.

A fim de aprofundar no entendimento deste tema foi realizado um estudo de caso comparativo em duas áreas de vilas e favelas localizadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte que passam por intervenções em saneamento básico. As áreas de estudo são a Vila Nossa Senhora de Fátima, Aglomerado da Serra, Belo Horizonte (BH) e as Vilas Ipê Amarelo e Nova Esperança, Nova Contagem e Contagem.

A escolha das áreas nos quais foi realizada a pesquisa decorreu da constatação de que tanto a Região de Nova Contagem quanto o Aglomerado da Serra se caracterizam como espaços periféricos da Região Metropolitana de Belo Horizonte onde a ocupação precede a promoção de infraestrutura sanitária que até o momento atual é deficiente, principalmente, no que concerne ao serviço de esgotamento sanitário. São locais onde predominam mecanismos de autoconstrução das moradias, regiões onde não existe regularização fundiária e que passam por processos de intervenção na área de saneamento básico. Na Figura 1 pode-se observar a localização das áreas de estudo no contexto metropolitano.



**Figura 1:** Localização do Aglomerado da Serra e de Nova Contagem no contexto da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Fonte: Adaptado de Contagem (2006); Belo Horizonte (2000a).

A fim de aprofundar no entendimento de como tem sido abordada a questão da regularização fundiária nas Vilas foi realizado um estudo de caso comparativo. A pesquisa utilizou métodos definidos no âmbito da pesquisa qualitativa a fim de compreender como a problemática da inadequação fundiária tem sido tratada em espaços periféricos que passam por intervenções de saneamento básico. Foram realizadas entrevistas com técnicos que atuam em intervenções na área de saneamento básico, os documentos que orientam as intervenções nas vilas foram analisados e procedeu-se uma etapa de observação de campo.

## 2. A Formação das Vilas

De acordo com Carvalho (1997), a formação de favelas na região da Serra, então colônia agrícola, inicia-se à época de fundação de Belo Horizonte. Momento no qual, segundo a mesma autora, não foi prevista a necessidade de espaço para moradia dos operários, construtores da cidade. No entanto, é notadamente nos anos 60 e 70, que se observa o adensamento na região da Serra o que decorre da atuação do poder público no sentido de expulsar as populações faveladas de ocupações menos consolidadas:

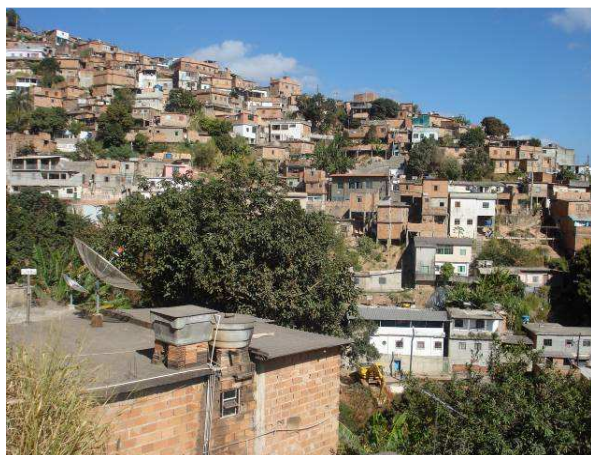
Sua filosofia de ação pautava-se pela necessidade de sanear a cidade, para o que se propunha explicitamente a remoção das populações faveladas, ou se alcançava o mesmo objetivo através da urbanização a custos elevados e conseqüente pressão para a saída das famílias de baixa renda. Em conseqüência disso, houve o adensamento dos aglomerados centrais já existentes como é o caso do “inchamento” ocorrido na ocupação do Bairro Serra (BH, 2000a).

Uma moradora da Vila Nossa Senhora de Fátima relata o percurso de adensamento populacional do aglomerado ressaltando a insuficiência de mananciais locais para suprir a demanda por água:

CS1 Quando eu vim, tinha dez moradias. Na Vila Cafezal tinha cinco casas e aqui na Vila Fátima tinha dez. Quer dizer que eram 15, entre Cafezal e Fátima, tinha 15 pessoas morando, quando eu tinha 17 anos [1945]. Mas agora já aumentamos tem vinte e oito mil habitantes dentro do aglomerado. Cresceu a Vila e chegou ali mil oitocentos e poucos [1980] a gente já tava com falta da água aqui, porque aumentou a população e a água não tava dando pro pessoal.

A população estimada do Aglomerado da Serra é de 46.000 pessoas (BH, 2000b), distribuídas em um complexo de vilas e favelas situado na região centro-sul do município de Belo Horizonte. O Aglomerado é formado pelas Vilas Cafezal, Marçola, Nossa Senhora Aparecida, Nossa Senhora da

Conceição, Nossa Senhora de Fátima e Novo São Lucas. As Figuras 2 e 3 mostram cenas da área de estudo.



**Figura 2:** Imagem Vila Nossa Senhora de Fátima – Aglomerado da Serra – 04/2008.  
Fonte: Arquivo pessoal da autora.



**Figura 3:** Implantação de rede de esgotamento sanitário. Vila Nossa Senhora de Fátima – 07/2008.  
Fonte: Arquivo pessoal da autora.

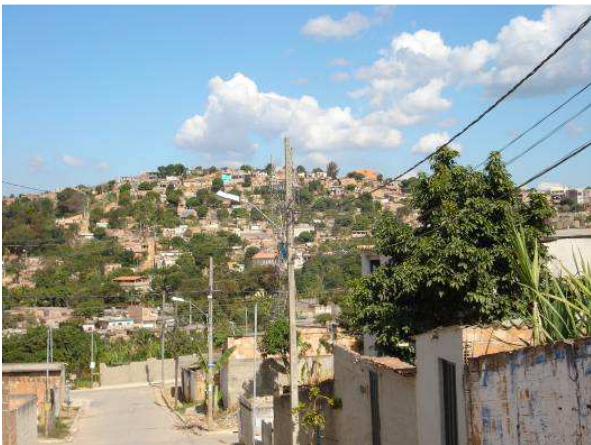
A região de Nova Contagem, por seu turno, tem ocupação acentuada no período de 1987-1991, quando a gestão municipal centra sua iniciativa de política social na provisão de moradias aos pobres, por meio do PRÓ-HABITAÇÃO. Os moradores da Vila Ipê Amarelo receberam dos órgãos públicos, por meio de um Contrato de Promessa de Doação, lotes em uma área desprovida de infraestrutura. Na Vila Nova Esperança, as invasões caracterizam as formas de ocupação do espaço. Predominam nas vilas mecanismos de autoconstrução das moradias, via de regra, com incentivo de políticos locais. Um morador descreve as relações estabelecidas, entre população e políticos, em períodos pré-eleitorais:

CN1 E achamos isso aqui Graças a Deus com muita força de Deus e da Maria José [vereadora]. Isso aí agora a gente já vai jogar a Maria no meio porque, aí aquela mulher pra nós foi uma, a pessoa que lembrar da Maria José naquela época, eu num jogo pedra nela porque ela abaixo de Deus, primeiramente Deus, foi ela que habitou nós aqui. [E como é que ela fez?] Olha ela veio, candidatou pra prefeita, aquele Hélio Costa ou Hélio Garcia não Hélio Costa candidatou pra depu, senador, deputado não sei como é que é lá não, pro governo, não sei. Ela falou: gente eu vou pedir voceis pra ajuda ele, ces ajuda ele, ele não tem nada mais o que ele puder fazer pra voceis ele vai fazer se ele ganhar ele vai fazer pra voceis. Aí nos começou a trabalhar pro Hélio Costa, Hélio Costa ou Hélio Garcia não sei. Aí trabalhamos pra ele quando ele candidatou ele no dia da eleição a gente fez boca de urna pra ele tal tal. Aí chegou a vez dela. Ela candidatou pra prefeita aí vou lutar pra ela, aí trabalhamos pra ela daqui pedindo voto outro também. E antes disso, antes da eleição ela veio aqui, olhou lugar, ela falou assim: eu vou fazer uma reunião com vocês, que a turma já tava aí mais embientada né, vou fazer uma reunião com vocês. Aí ela veio no dia, marcô certim ela veio foi até ali naquela Rua M ali, ela é baixinha pra

poder ela ficar em cima a gente poder vê ela que juntou muita gente, então eles colocaram um cachote e um negócio grande pra ela subir em cima iluminando ela de lampião e vela iluminando tudo pra poder ela falar pra nós, explicar como é que é aqui, que ela ia ajudar, que ela ia luta pra nós que nós não ia sair daqui não... Ela gritava de peito mesmo assim ó: olha gente voceis é meu...

Maricato (1996) ressalta que o assentamento ilegal residencial constitui inesgotável fonte de clientelismo político que é historicamente praticado no Brasil tanto pelo Legislativo como pelo Executivo.

Projetado inicialmente para uma população de 20.000 habitantes o conjunto habitacional, a revelia das restrições à ocupação, cresceu desordenadamente. Em 2006, relatório apresentado pela empresa YKS Serviços (YKS), consultoria contratada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) para desenvolver os trabalhos de mobilização social, educação sanitária-ambiental, estudos técnicos na área de engenharia e adesão à ligação de esgoto em Nova Contagem, indicou que mais de 70.000 pessoas viviam na região sem sistema de esgotamento sanitário, todo o esgoto e o lixo produzido eram lançados a céu aberto (YKS,2006). As Figuras 4 e 5 retratam condições das vilas.



**Figura 4:** Imagem Vila Nova Esperança – 04/2008.  
Fonte: Arquivo pessoal da autora.



**Figura 5:** Fossa em estado precário.  
Vila Ipê Amarelo – 05/2008.  
Fonte: Arquivo pessoal da autora.

Guimarães (1992) e Carvalho (1997) colocam que, no Brasil, desde o início do século XX, quando começam a se formar as primeiras áreas faveladas, até o momento atual, as ações idealizadas pelo Estado direcionadas para intervenções nesses espaços vêm se dando nas seguintes linhas: uma delas busca a “integração da favela ao sistema” por meio de programas de melhorias das condições urbanísticas. Outra linha “extermina as favelas em função do sistema” por meio de remoções das ocupações ilegais, principalmente, quando estas se inserem nas áreas mais valorizadas do tecido urbano. Outra linha “congela as favelas”, já tendo sido praticado a construção de muros ao redor de aglomerados a fim de evitarem-se novas ocupações.



Para Carvalho (1997), que discute a urbanização de favelas e sua relação com as questões ambientais, a linha da integração ainda hoje é considerada aceitável, desde que não use a intervenção do Estado como mecanismo de cooptação, ou de clientelismo, ou de paternalismo do grupo alvo. No entanto, para a autora, ao longo da história recente da política urbana brasileira, urbanização de favelas não tem se configurado como uma diretriz perseguida com a ênfase devida, face à prioridade conferida a ações setoriais voltadas principalmente para o crescimento econômico.

As intervenções em curso nas vilas do Aglomerado da Serra e de Nova Contagem parecem seguir a linha da integração. No Aglomerado da Serra a proposta de intervenção é mais integrada, contemplando não só a ampliação de rede coletora de esgotos, como também, a coleta de resíduos e a drenagem pluvial, além de melhorias na infraestrutura sanitária. O investimento é da ordem de R\$ 171 milhões, provenientes do BNDES, da Caixa Econômica Federal e da PBH (BH, 2007). O projeto abrange outras áreas, tais como a urbanização de becos e a geração de emprego e renda. A intervenção foi precedida por uma etapa de discussão junto à comunidade, que culminou com a produção de um instrumento de planejamento, denominado Plano Global Específico. Em Nova Contagem, a proposta de intervenção segue a concepção tradicionalmente empregada e envolve a ampliação da rede de coleta de esgotos e a construção de uma Estação de Tratamento. A intervenção na região de Nova Contagem é resultado de um convênio firmado entre a prefeitura municipal, o governo do estado e a COPASA. Já foram investidos na região R\$ 43,2 milhões (COPASA, 2008).

A existência de intervenções nas vilas, embora necessária, não é garantia de uma real mudança nas condições sociais prévias. E é nesse contexto que se buscou, na presente pesquisa, a partir de uma análise comparativa, identificar e analisar aspectos convergentes, divergentes e específicos que caracterizam duas intervenções distintas de saneamento básico em vilas e favelas, no sentido de tentar compreender como e porque suas concepções e procedimentos podem influenciar a efetividade das ações. Nesse contexto, partiu-se do pressuposto de que a regularização fundiária é importante na medida em que promove uma maior apropriação, pela população, dos benefícios decorrentes das intervenções nas vilas contribuindo para sua efetividade.

### **3. O que Dizem os Documentos e como Pensam os Sujeitos**

A regularização fundiária é um objeto de análise nas propostas de intervenções em curso na Vila Nossa Senhora de Fátima - prevista no PGE - Aglomerado da Serra - e em Contagem - a Prefeitura Municipal de Contagem parece se esforçar para promover a regularização fundiária das vilas da região de Nova Contagem, no entanto, nenhum dos moradores das regiões em estudo conta com a posse do terreno no qual construiu sua moradia. Estas áreas, ainda hoje, são consideradas, do ponto de vista urbano, de ocupação ilegal. Ressalta-se que todas as vilas em estudo estão inseridas em áreas de proteção

ambiental. A maior parte do terreno onde se localiza a Vila Nossa Senhora de Fátima é, sob o ponto de vista da legislação ambiental, uma Área de Preservação Permanente, tendo em vista que apresenta declividades superiores a 45 graus. Quanto às vilas Ipê Amarelo e Nova Esperança, observa-se que estas estão inseridas em Área de Proteção de Manancial, já que a região localiza-se na área de contribuição à Represa Vargem das Flores, manancial de captação de água da Região Metropolitana de Belo Horizonte responsável pelo suprimento de água à, aproximadamente, 400 mil pessoas.

Um sujeito destaca a complexidade para realização da regularização fundiária na Vila Nossa Senhora de Fátima. Quanto ao processo de regularizar a ocupação do solo nas Vilas Ipê Amarelo e Nova Esperança, um sujeito ressalta o esforço da Prefeitura Municipal para a adequação da situação fundiária:

**TS4** A regularização fundiária é um item da intervenção prevista até no PGE. Ela faz parte da estrutura do PGE e ela sempre é prevista após o processo de urbanização ser concluído. Então na medida que a gente vai concluindo a urbanização em cada trecho, nesse caso em cada vila aqui, em cada área, a regularização teria já, digamos, o ambiente a situação já estabelecida até ela começar a proceder ali a titulação das famílias. Porém, tem algumas complicações, a regularização fundiária ela é condicionada a propriedade de terreno. A Prefeitura, para ela fazer a regularização fundiária, ela fica condicionada à propriedade original do terreno da área onde ela vai fazer a regularização. Então aqui na Serra nós temos uma característica, é o seguinte: a maior parte do território que compõe o Aglomerado da Serra, são as seis vilas, pertencem ao Poder Público Estadual de propriedade, uma outra parte, uma menor porção pertence ao Poder Público Municipal, são as áreas públicas municipais, e tem uma outra parte ainda que compõe que é de propriedade particular. Para cada tipo de propriedade dessa há um tipo de regularização fundiária que tem que ser feito conforme prevê a lei. Que a regularização fundiária ela parte do princípio legal para ser feita. Então no caso da propriedade pública estadual, a prefeitura para titular as famílias que ocupam aquele terreno e que originalmente pertencem ao Poder Público Estadual, ela precisa de ter uma autorização do governo estadual. E essa autorização do governo estadual só é possível ser feita se o governo estadual, através de um convênio com o Poder Público Municipal, passar esta prerrogativa para Prefeitura. Aí precisa de ter uma vontade, uma decisão política dos dois entes da federação...

**TN1** Tá em processo parece. Felizmente. Parece que, parece não, está sendo feito um esforço muito grande, por parte da Prefeitura, nesse sentido.

Segundo Minnicelli (2008), são poucas as regularizações fundiárias que realmente chegam, no final, a ponto de dar aos possuidores uma garantia de propriedade (se a área ocupada é particular) ou de concessionário (se é área pública).

No que se refere às opiniões expressas pelos técnicos a respeito da invasão de terras públicas ou privadas, observou-se que os técnicos entrevistados apresentaram um nítido desconforto com o



questionamento e constatou-se que não há um entendimento claro quanto a esta questão. Um sujeito recusou-se a responder o questionamento. Outro entrevistado ressalta que a resposta é de um cidadão:

**TN1** É. Aí eu teria que me posicionar enquanto cidadã. Eu não tenho nem autoridade, nem autonomia pra fazer qualquer consideração a respeito disso em nome da COPASA. De maneira nenhuma. E acho até uma questão bem complexa de, pra eu posicionar assim, nesse momento, aqui numa entrevista desse tipo.

**TS2** Olha eu, essa aí como cidadã que eu vou falar, porque isso aí não é como funcionária de COPASA, nem de lugar nenhum. Eu acho que deve ser ruim para as pessoas que estão invadindo até mais do que para quem está invadido. Mas, é um pensamento talvez meio até bitolado meu. Eu não sei. Eu não consigo ver, por exemplo. Foi até bom você ter feito essa pergunta por que eu vou parar para pensar mais sobre isso. Eu vejo sempre sob essa ótica que eu fui criada.

Em relação ao termo invasão, Minnicelli (2008) adverte que este não condiz com a realidade política - urbanística dos locais escolhidos pelas pessoas de baixa ou nenhuma renda para fixar suas moradias. O autor ainda complementa que o termo não é apropriado em razão da conotação pejorativa que ele encontra no meio social (abrangendo o científico), como também pela roupagem de ilicitude que o termo possui.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 assegura o direito à moradia como um direito fundamental. O País também é signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), da Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989) e de diversos outros tratados internacionais que protegem o direito humano à moradia. No entanto, para milhões de brasileiros a moradia digna inexistente. Minnicelli (2008) ressalta que sem moradia não há qualidade de vida possível, o autor ainda complementa:

O trabalhador precisa abrigar-se depois da jornada de trabalho, já que não “desaparece” depois dela para “ressurgir” no ambiente de trabalho no dia seguinte. Para algum lugar precisa dirigir-se para renovar suas forças e recuperar sua capacidade de trabalho para jornada seguinte. E construir a moradia, base essencial da reprodução da força de trabalho, é dos itens mais custosos para o orçamento de qualquer família (MINNICELLI, 2008, p. 12).

Três sujeitos destacam que a invasão de terras decorre do crescimento desordenado das cidades e da falta de planejamento no uso e ocupação do solo urbano:

**TN2** Então o que eu acho que leva uma pessoa a fazer isso é o crescimento exagerado das cidades e as pessoas que migram de outros estados pra cá em busca de oportunidade, de emprego, então acabam criando esse crescimento desordenado na cidade.

**TN3** Com relação à invasão, assim, eu acho que tem um pouco a ver com o desenvolvimento, essa pressão das periferias, empurrando as periferias para as cidades limítrofes, à capital. Ali tinha um pessoal que era de áreas de risco e foram colocadas em outra área de risco. Você tira de uma área de risco e põe numa outra área de risco...

**TS1** Eu acho que foi uma deficiência de planejamento do Poder Público que não previu que as correntes migratórias que acabariam, as pessoas que acabaram parando nas grandes cidades e que não tiveram políticas de habitação que proporcionassem um local melhor de moradia. Eu acho que foi uma deficiência muito grande, as favelas como elas estão hoje, elas representam uma deficiência de planejamento da política de habitação.

Maricato (1996) apresenta a seguinte leitura em relação à ocupação ilegal no Brasil:

[...] a ocupação ilegal de terras é consentida (ou por vezes até incentivada) pelo Estado que, entretanto não admite o direito formal de acesso a terra e à cidade. Isso se dá por conta da articulação entre legislação, mercado e renda imobiliária. A ocupação é consentida mesmo em áreas de proteção ambiental, mas raramente em áreas valorizadas pelo mercado imobiliário calcado em relações capitalistas (MARICATO, 1996, p. 16).

No que diz respeito à relação entre posse e acesso às redes de água e aos sistemas de esgotamento sanitário, para dois sujeitos, a posse do terreno deveria ser pré-requisito para o acesso às redes de água e esgoto:

**TS2** Uai ela tem que ser. Porque se a prefeitura não tem uma política de fiscalização, se a prefeitura deixa invadir, quando ela percebe, já dominaram o local todo já ocuparam... Porque que ela permitiu uma população desse tipo, chegar nesse ponto? Agora quem vai tirar? Quem consegue tirar? ...Porque abastecido eles estão, clandestinamente. Entendeu? Eles têm água 24 horas, clandestinamente, eles pegam água da COPASA... ..Mesma qualidade, mesma qualidade e mesma quantidade que todo mundo usa. Porque eles interferem na rede da empresa e retiram aquela água. Então você não tem controle da quantidade é a quantidade que eles querem pegar. Deve ser até em excesso, porque eles não têm conta para pagar e a qualidade é a mesma.

**TN2** Eu acho. Acho que deveria ser porque senão é, é, vai acontecer, cada vez mais, é, esse, essa invasão, sabe? É. Você pensa bem, a pessoa invade uma área que, que não é dela, e que não é legalizada. Então a COPASA não pode comprometer ir lá e ligar água e esgoto pra aquela pessoa, não. É norma da COPASA.

Para dois sujeitos, a posse do terreno não deveria ser requisito para o acesso às redes de água e esgotos. Um sujeito ressalta que a exigência de posse para a promoção do acesso aos serviços

inviabilizaria o saneamento básico de toda a cidade outro entrevistado chama atenção para fator humano:

**TS1** Não. Porque você tem pessoas que não tem. A posse do terreno, ela nem sempre vem antes da ocupação. Eu acho que você tem que desestimular movimentos de ocupação de terra, principalmente quando eles têm um caráter especulatório, que visam à especulação... ..Então existe uma questão de saúde aí que ela transcende a posse da terra, ela é muito mais importante que a posse da terra. O saneamento ele não tem só um alcance local daquela comunidade ele tem um alcance de toda uma comunidade do entorno... Você condicionar o saneamento a posse da terra é você inviabilizar o saneamento de toda uma cidade.

**TN3** Eu acho que não. Eu acho que não. Principalmente pela questão ali que é da bacia. Se você tem posse ou não, o que importa é que ali tem um ser humano que está vivendo naquela região e que está ali. Você não pode ignorar aquela questão, ele está ali e aquele lugar precisa ser beneficiado.

Em relação ao posicionamento da companhia de saneamento quanto à oferta dos serviços aos domicílios nos quais o proprietário não possui a posse do terreno, dois sujeitos afirmam que a companhia de água e esgotos submete-se a acordos com o poder executivo e o poder judiciário:

**TS2** Existe uma combinação, um, esqueci a palavra, um acordo entre a Prefeitura e a COPASA que a COPASA não entra em área de invasão. Ela não entra. Ela só entra quando a Prefeitura libera a área para isso. Nós temos um exemplo claro aqui que é ali no Papagaio, na Vila São Bento, ela fica ali na BR na hora que você está subindo para o BH Shopping, não tem um paredão ali, ali naquela encosta, aquela ali é uma área invadida e grande e a COPASA até hoje não colocou rede de água lá, a água que tem ali é toda clandestina. Toda clandestina, porque a Prefeitura não reconhece aquela área legítima para morar. Então existe este acordo. A COPASA não faz o serviço se a área não for autorizada pela Prefeitura.

**TN1** ...porque lá na região... ..ninguém tem posse de terreno. Então considerando isso e entendo neste acordo com a Prefeitura de mesmo assim atender a comunidade toda a COPASA não está fazendo discriminação se a pessoa é, tem posse da terra ou não. ...acontece por uma questão legal a COPASA não pode atender em áreas não aprovadas, pela Prefeitura e isso é uma lei... ..De, de, geral. No caso de acordos com o Ministério Público é aí a empresa é liberada pra atender, o Ministério Público faz um acordo aí a COPASA pode atender por causa desse acordo. Lá é um desses casos. A Empresa tá podendo atender, mesmo não sendo, não tendo os moradores a posse da terra. Todo mundo tá sendo atendido.

Para um sujeito, a falta de regularização fundiária não restringe o acesso às redes:

**TS2** A COPASA não deixa de atender ninguém porque ela não é proprietária, ninguém. Muito pelo contrário a gente nem olha isso. A gente nem olha. Porque se olhasse a vila e favela não teria água nem

esgoto. Não é esse o caso. A COPASA não tem esse pré-requisito, isso não é, isso não faz parte do nosso trabalho. Acho que quem tem que preocupar com isso é a prefeitura. Se é que tem que preocupar, eu não sei. Para ela seria bom eles terem a posse que eles teriam que pagar os impostos, para a COPASA isso não faz diferença.

Em relação à promoção do acesso aos serviços de saneamento básico em áreas de ocupação irregular, observa-se no Brasil que, durante a vigência do Plano Nacional de Saneamento - PLANASA<sup>3</sup>, em algumas situações foram abandonados os critérios legais de uso e ocupação do solo, para estender o fornecimento de água à população até então não atendida em diversas áreas metropolitanas. Esta forma de atuação da área de saneamento tinha como finalidade atingir as metas estabelecidas pelo plano. Maricato (2003) observa que, em São Paulo, a SABESP ampliou as redes de água até os loteamentos ilegais, inclusive aqueles situados em área de proteção dos mananciais, desenvolvendo para isso instalação de rede formada por tubulações leves e de baixo custo. No entanto, segundo a autora, entre 1989 e 1992, a mesma companhia se recusou a estender a rede de água a loteamentos ilegais situados na mesma região de proteção dos mananciais, e que apresentavam inúmeros casos de hepatite, sob a argumentação de que o loteamento era ilegal. A autora ainda observa:

A legislação pode servir para justificar tanto uma ação como uma inação (MARICATO, 2003, p. 5).

Como se pode constatar nos discursos, observa-se que indefinição normativa ainda persiste e não há um entendimento entre os técnicos da implicação da falta de regularização fundiária para o acesso aos serviços de saneamento. Interessante observar a alusão a possíveis acordos entre a companhia de água e esgoto e o poder público, permanecendo indefinido qual aparato legislativo sustenta as decisões.

Em relação ao processo de regularização fundiária nas vilas estudadas, um sujeito desconhece como as ações ocorrem:

**TS3** Da regularização fundiária eu não sei... Não sei te falar muito a respeito não.

**TN3** Não. Não foi tocado nesse assunto.

Em relação à importância da regularização fundiária no âmbito das ações de saneamento básico, para dois sujeitos ela é importante no sentido de potencializar a apropriação das melhorias. Porém, um sujeito ressalta que a regularização fundiária não é essencial:

**TS1** Eu acho importante essa relação patrimonial ela acaba aumentando a sustentabilidade da intervenção. Eu acho que a medida que o morador é proprietário, ele tem uma relação mais qualificada

---

<sup>3</sup> PLANASA: Plano de saneamento criado durante o regime militar e que, segundo Heller (2006), ainda exerce influência na área de saneamento no País. Notadamente, no que se refere às ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

com a propriedade dele e do entorno. Então acho que ela melhora a questão da sustentabilidade, mas não tem, não tem uma importância tão vital assim é uma coisa que você deve procurar, é uma coisa benéfica, mas não essencial...

**TS2** Tudo que você se apropria tem um outro valor, não é? Olha isso aqui é meu, eu tenho um título, eu tenho que preservar, eu tenho que cuidar, porque quando eu for vender eu posso vender melhor se eu precisar de vender porque amanhã eu vou comprar um melhor aí vai valer mais se eu cuidar. Eu sou muito dessa linha...

Um sujeito ressalta a representatividade da regularização para o morador:

**TN2** Eu vejo isso hoje como uma iniciativa muito boa da prefeita. Aquelas pessoas que moram lá há anos, agora têm a oportunidade de ter o seu imóvel regularizado.

A maior apropriação dos sistemas implantados por parte das comunidades é um aspecto importante da regularização fundiária. No entanto, não é o único. Talvez um discurso mais condizente com uma sociedade que pretende desenvolver-se seria entender a posse como um direito dessas pessoas, já que, conforme esclarece Oliveira (1993), Maricato (1996, 2000), Minicelli (2008), Rolnik (2002), Jacobi (1984, 1985), Carvalho (1996), Guimarães (1992), entre outros, a ocupação de áreas ilegais no Brasil decorre da falta de uma política habitacional que assegure o acesso dos mais pobres à moradia. Outra questão refere-se à promoção de uma maior independência política dessas comunidades frente às pressões externas, principalmente no que se refere às áreas centrais, como o Aglomerado da Serra, que após as intervenções e expansão da infraestrutura básica estarão mais expostas à atuação da especulação imobiliária.

#### **4. Considerações Finais**

Minnicelli (2008) ressalta que em urbanismo e ambientalismo, “o não pode” é quase onipresente. Segundo o autor, são duas áreas em que a sociedade criou leis que miram um ideal de ordem e de preservação impossíveis de se atingir pela maioria da população brasileira. Nesse contexto, observa-se que a ocupação de áreas, para fins de moradia popular, em espaços ambientalmente protegidos, se disseminou a despeito das restrições à ocupação. Para Minicelli (2008), tomando como referência Áreas de Preservação Permanente, se a regularização fundiária dessas áreas tivesse sido prioritária, talvez hoje já pudessemos contar com um acúmulo tal de conhecimento sedimentado que nos permitisse atuar de forma a prevenir novas situações.

Seria interessante para a área de saneamento básico, como parte interessada, discutir e apresentar sua posição, tendo em vista que cabe a ela promover a infraestrutura sanitária nesses espaços. Outro aspecto que merece atenção refere-se à promoção do saneamento básico nesses espaços,

independente da regularização fundiária. Isto porque, após a expansão dos serviços nessas áreas, esta parcela do solo urbano naturalmente irá se valorizar e os moradores, sem a segurança jurídica da posse de seu local de moradia, estarão expostos a pressões externas, o que pode condicionar um novo deslocamento e o reinício do ciclo de ocupação de novas áreas também demandantes de intervenção.

As entrevistas aqui realizadas indicam que não há um entendimento claro quanto às implicações da falta de posse dos terrenos no acesso aos serviços de saneamento básico. Conforme exposto por Maricato (2003), essa é uma questão importante, já que pode tanto justificar a realização de intervenções quanto a sua não realização.

Não seria exagero afirmar que o estudo e discussão a respeito da regularização fundiária e o acesso aos serviços de saneamento não têm tido a atenção que merece. Nessa conjuntura, e nesse momento, no qual vislumbra-se a expansão do acesso aos serviços de saneamento básico em áreas de vilas e favelas, talvez se trate de um importante “gargalo”, no que tange à sustentabilidade dos investimentos e à apropriação destes por parte das comunidades.

## Referências

ALFONSIN, B. M. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas:IPPUR, FASE, 1997.

BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. **Plano Global Específico – Aglomerado da Serra:** levantamento de dados. Belo Horizonte, 2000a.

BELO HORIZONTE. Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte. **Plano Global Específico – Aglomerado da Serra:** diagnóstico. Belo Horizonte, 2000b.

BELO HORIZONTE. **Uma cidade melhor para todos.** Disponível em: <http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html?idNv1=82&idConteudoNv1=&emConstrucaoNv1=N>. Acesso em: 10/12/ 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Lei nº 11.445 - 05/01/2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2007/11445.htm>. Acesso em: 01/10/2007.

CARVALHO, M. F. D. A. **Urbanização de favelas e questão ambiental:** estudo comparativo de intervenções urbanísticas na Vila Nossa Senhora de Fátima, em Belo Horizonte. 1997. 151f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

CONTAGEM. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Lei Complementar Nº 033 de 26/12/2006**. Estabelece o Plano Diretor do Município de Contagem. Contagem, 2006.

COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais. 2008c. Investimentos em Nova Contagem. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por uendefigueiredo@yahoo.com.br em 20/06/2008.

FJV. Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2005**. Belo Horizonte, 2006.

GUIMARÃES, B. M. **Favelas em Belo Horizonte: tendências e desafios**. Análise e Conjuntura. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. v.7, n. 2 e 3, mai/dez. 1992.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tendências Demográficas no período de 1950/2000**. 2000. 63 p.. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias\\_demograficas/comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias_demograficas/comentarios.pdf). Acesso em: 20/10/2007.

JACOBI, P. R. **Saneamento básico e reivindicação social na Grande São Paulo: 1973/1979**. São Paulo: FGV - EAESP, 1984.

JACOBI, P. R. **Políticas públicas de saneamento básico e saúde e reivindicações sociais no Município de São Paulo – 1974/1984**. 1985. 469 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo Perspec., v.14, n.4, 2000.

MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados. v.17, n.48, p.151-167, 2003.

MINNICELLI, J. L. P. G. **Regularização fundiária em áreas de proteção permanente (APP's): conflitos da gestão urbanística e ambiental**. 2008. 200f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) - Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2008.

MOURA, H. S. **Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte**. Monte-Mor, R. L. (org). Belo Horizonte: espaços e tempos em construção. Belo Horizonte, CEDEPLAR/PBH, 1994.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Como anda a Região Metropolitana de Belo Horizonte**.

Disponível em:

[http://www.observatoriodasmetrosoles.ufjf.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_belo Horizonte.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufjf.br/como_anda/como_anda_RM_belo Horizonte.pdf). Acesso em 15/11/ 2007.

---



OLIVEIRA, I. C. **Metropolis “favelizada”**: Rio de Janeiro Continua siendo. In: HECK, M. **Grandes Metropolis de America Latina**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1993.

ROLNIK, R.; É possível uma política urbana contra exclusão? **Revista de Serviço Social e Sociedade**, n. 72. São Carlos: Cortez, 2002.

YKS SERVIÇOS. **Relatório**. Contagem, 2006. Relatório. Impresso. Não publicado.