



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

EVELY BOCARDI DE MIRANDA SALDANHA

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DO CONFLITO ENTRE O
DIREITO À MORADIA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE, NAS ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS EM CÁCERES-MT**

Belém/PA

2016



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

EVELY BOCARDI DE MIRANDA SALDANHA

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DO CONFLITO ENTRE O
DIREITO À MORADIA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE, NAS ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS EM CÁCERES-MT**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado Interinstitucional UFPA/UFMT/UNEMAT, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente

Belém/PA

2016

CIP – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

S162a Saldanha, Evely Bocardi de Miranda.

A atuação do Ministério Público diante do conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente, nas áreas de Preservação Permanente Urbanas em Cáceres-MT / Evely Bocardi de Miranda Saldanha. – Belém/PA, 2016.

157 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias

Dissertação (mestrado) – Universidade do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado Interinstitucional UFPA/UFMT/UNEMAT.

1. Moradia. 2. Meio Ambiente. 3. Área de Preservação Permanente Urbana. 4. Ministério Público. 5. Política Urbana – Cáceres/MT. I. Dias, Daniella Maria dos Santos, Dra. II. Título.

CDU 349.44(817.2)

EVELY BOCARDI DE MIRANDA SALDANHA

**A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DIANTE DO CONFLITO ENTRE O
DIREITO À MORADIA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE, NAS ÁREAS DE
PRESERVAÇÃO PERMANENTE URBANAS EM CÁCERES-MT**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado Interinstitucional UFPA/UFMT/UNEMAT, como requisito para a obtenção de título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Humanos e Meio Ambiente

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Daniella Maria dos Santos Dias
UFPA
Orientadora

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani
UFPA
Membro da Banca

Profa. Dra. Maria Cristina Cesar de Oliveira
UFPA
Membro da Banca

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Dorival e Mariza que são meus espelhos e alicerces.

Ao Rodrigo pelo amor, companheirismo e por ser meu porto seguro nas horas mais difíceis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e a Nossa Senhora Aparecida que me deram forças e mantiveram meu coração cheio de fé e perseverança nesta caminhada de estudos!

Ao meu marido Rodrigo, que dividiu comigo todas as angústias, choros, risos, que sempre me apoiou e acreditou na minha vitória!

Aos meus pais por serem minha força e estrutura. A quem devo o que sou e o que me tornei. Por me fazerem seguir sempre em frente e acreditarem nos meus sonhos.

Aos meus sogros Benedito (*in memorian*) e Maria Luiza pela força, apoio e companheirismo, por estarem sempre ao meu lado.

A minha orientadora Dra. Daniella Dias, mulher de garra e fibra, que acredita um mundo melhor, numa cidade justa e vê o ser humano em sua plenitude. Que Nossa Senhora de Nazaré te cubra com o manto sagrado. Obrigada pela acolhida, paciência e por fazer parte da minha história.

Aos Professores da UNEMAT que não mediram esforços e acreditaram nesse Minter Cesar David Mendo e Adriano Silva e o nosso técnico universitário Ricardo Furlanetto.

Aos Professores da UFPA Dr. Girolamo e Dra. Maria Cristina que aceitaram prontamente o convite para comporem a banca de defesa.

Aos meus colegas de mestrado pela companhia e por tudo que passamos juntos, foi difícil mais valeu a pena, em especial Rose Kelly, Marieli, Elzira e Luiz Emídio.

RESUMO

O presente trabalho analisa a atuação do Ministério Público diante do conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente, no caso da ocupação do Bairro Empa, no município de Cáceres em Mato Grosso, em área de preservação permanente urbana. E em razão do déficit habitacional e da falta de planejamento urbano a população de baixa renda se vê obrigada a ocupar irregularmente locais mais periféricos, de menor importância e menos valorizado da cidade, em áreas de risco ou de preservação ambiental, onde vivem e sobrevivem sem mínimas condições de saneamento e infraestrutura básica. Assim, é necessário que o Poder Público elabore políticas de desenvolvimento urbano que facilite o acesso à moradia digna e adequada, num meio ambiente urbano equilibrado e preservado, para as presentes e futuras gerações, garantindo as funções sociais da cidade, o bem-estar e a sadia qualidade de vida de seus habitantes, vez que o direito à moradia e o direito ambiental são inerentes e essenciais a todo ser humano para garantir um nível de vida adequado. Para tanto, o Ministério Público mostra-se como personagem importante na fiscalização e para que haja a implementação de políticas públicas que garantam os direitos da cidade aos habitantes. Portanto, trata-se de um estudo de caso do processo de ocupação, urbanização do município, especificamente no Bairro Empa, e os desafios encontrados para a concretização do direito à cidade.

Palavras chave: moradia, meio ambiente, área de preservação permanente urbana, ministério público, política urbana, Cáceres.

ABSTRACT

The present paper analyses the proceedings of the Public Prosecutor's Office towards the conflict between the right to housing and the right to an ecologically balanced environment in the case of the occupation of the Empa neighborhood, in the city of Cáceres in Mato Grosso, an urban area of permanent preservation. Due to the housing deficit and the shortage of urban planning, the low-income population is forced to irregularly occupy peripheral locations of minor importance and of less value in the city, areas of risk or of environmental preservation, where they live and survive without basic conditions of sanitation or infrastructure. Consequently it is necessary that Public Authorities develop policies of urban development to facilitate access to decent and adequate housing, in a balanced and preserved urban environment for present and future generations, ensuring the full development of the social functions of the city, the well-being and healthy quality of life of its inhabitants, since the right to housing and to an ecologically balanced environment are inherent and essential to every human being in order to ensure an adequate standard of living. For such, the Public Prosecutor's Office is a key character in the supervision and implementation of public policies that guarantee the rights to the city to its inhabitants. Therefore, it's a case study of the occupation process, municipal urbanization, particularly in the Empa neighborhood and the challenges faced in order to achieve the right to the city.

Keywords: housing, environment, urban area of permanent preservation, Public Prosecutor's Office, urban policy, Cáceres.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1. DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA	10
1.2 METODOLOGIA	20
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	21
2. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FUNDAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS	23
2.1. O DIREITO À MORADIA PARA UMA VIDA DIGNA	35
2.2 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO UM DIREITO HUMANO E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA	46
2.3 A PERSPECTIVA SOCIOAMBIENTAL - DIREITO À MORADIA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE	60
3. O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E URBANIZAÇÃO	69
3.1 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO	69
3.2 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E URBANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CÁCERES	81
3.2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E ECONÔMICOS	81
3.2.2 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS	86
3.2.3. O CASO DA OCUPAÇÃO DO EMPA	95
3.3 O DÉFICIT DE MORADIAS	101
3.4 OCUPAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE	106
4. O MINISTÉRIO PÚBLICO	115
4.1. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	115
4.2. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA OCUPAÇÃO DO BAIRRO EMPA ...	122
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	144

1. INTRODUÇÃO

1.1. DELIMITAÇÃO DO TEMA E JUSTIFICATIVA

A população brasileira conta com cerca de 190.732.694 pessoas e 84,35% desses brasileiros vivem em áreas urbanas, segundo o Censo do IBGE-2010.¹

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2012)², o Brasil enfrenta sérios problemas na área de habitação. Havia um déficit de moradia de 8,53% em 2012, o que representava 5,24 milhões de residências, e 76,6% do déficit é composto por domicílios com famílias, com renda de até três salários mínimos, o que corresponde a 3.859.970 de famílias³. Cerca de 70% da população brasileira tem rendimentos de até três salários mínimos⁴, portanto, a parcela de indivíduos com menor renda da sociedade é a mais afetada.

O município de Cáceres, por sua vez, tem uma população de 87.942 habitantes, segundo Censo do IBGE-2010, o qual estimou que em 2015 estaria com uma população de 90.518 habitantes, e, com incidência de pobreza de 39,02%⁵. Em 2011 “a estimativa é de que o déficit habitacional em Cáceres chega a 8 mil casas”⁶.

A deficiência habitacional transpõe questões quantitativas, vez que aqueles que têm acesso à moradia, não gozam de um ambiente habitacional saudável com o mínimo de qualidade como: sistemas de esgoto, ausência de adensamento humano nas moradias, em áreas de risco, entre outros.

¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>> Acesso em 12 fev. 2015.

² IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa nacional por amostra de domicílio**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/glossario_PNAD.pdf> Acesso em 23 jun. 2016.

³ IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estudo aponta redução no déficit habitacional no país**. 25/11/2013 08:10. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656> Acesso em 15 nov. 2014.

⁴ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em síntese**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/default.htm> Acesso em 15 nov. 2014.

⁵ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mato grosso – Cáceres**. Cidades@, 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=510250&search=mato-grosso|caceres|infograficos:-informacoes-completas>> Acesso em 18/11/2014.

⁶ Cáceres Governo Municipal. **Túlio Fontes assina adesão ao PAC 2 Habitação e Cáceres poderá ter mais 2 mil casas populares**. Publicada em 29/09/2011 10:24:00. Disponível em: <<http://www.caceres.mt.gov.br/Noticia/1215/tulio-fontes-assina-adesao-ao-pac-2-habitacao-e-caceres-podera-ter-mais-2-mil-casas-populares-#.VGuxBzTF808>> Acesso em 15 nov. 2014.

Enfatiza-se que historicamente a população brasileira em sua maioria compõe-se de famílias com baixa renda o que dificulta e, por vezes, impede o acesso à moradia digna, “cabendo ao poder estatal promover a garantia do direito à moradia para os cidadãos brasileiros, utilizando-se de programas e planos de ação que criem mecanismos de inclusão social ao exercício do direito à moradia”⁷.

O direito à moradia é um dos núcleos que permite a consecução da dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual foi inserido no rol dos direitos humanos, desde a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o que inaugurou uma nova dimensão de direitos sociais em prol de uma vida digna, em seu artigo XXV, item I:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em casos de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁸ (Grifo nosso)

Após a inserção do direito à moradia no rol dos direitos humanos, o sistema internacional passou a protegê-lo numa série de tratados e convenções internacionais, obtendo pleno reconhecimento de sua importância como direito básico e essencial a uma vida humana.

O Estado Brasileiro reconheceu a importância do direito de acesso à moradia quando previu o direito à moradia em seu texto constitucional, como direito social fundamental. E, ainda, o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001⁹ – prevê o direito à moradia, como sendo um dos objetivos da política urbana.

Do mesmo modo, no âmbito do município de Cáceres/MT, as diretrizes e os objetivos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade foram contemplados no Plano Diretor do Município – Lei Complementar Municipal nº 90/2010

⁷ RANGEL, Helano Marcio Vieira; DA SILVA, Jacilene Vieira. **O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, n 12 p. 57-78, julho-dezembro, 2009.

⁸ ONU, **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> acesso em 13.set.2015. p. 13.

⁹ BRASIL, República Federativa do. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 15 nov. 2014.

–, que em seu art. 81, inciso VI, garante “o acesso à moradia digna, com a ampliação da oferta de habitação para as faixas de renda média e baixa”¹⁰.

Contudo, o que se constata, diante da realidade brasileira, é um descompasso, vez que é assegurado o direito à moradia, porém, a população está longe de gozá-lo e de ter acesso à moradia digna.

Para Ferreira et al., a demanda por moradias jamais foi atendida de maneira satisfatória, fazendo com que a população de baixa renda busque terrenos urbanos de baixos preços, longe do centro urbano, nas piores localizações, sem infraestrutura básica (luz, água, esgoto, coleta de lixo) e, ainda, em locais inadequados para uso urbano, geralmente em áreas de risco, áreas “livres”, ou seja, destinadas à proteção ambiental (drenagens naturais, da fauna e flora, etc.), agravando os problemas socioambientais das cidades¹¹.

Vale ressaltar que a maioria das cidades brasileiras, assim como Cáceres-MT, é marcada pela ocupação espontânea ou irregular, sem planejamento urbano, o que inviabiliza a manutenção da infraestrutura urbana. A cidade é elemento essencial na promoção da qualidade de vida e na efetivação do desenvolvimento sustentável, integrando o desenvolvimento econômico e social à proteção ambiental.

A ocupação e formação da cidade de Cáceres-MT se deu às margens do rio Paraguai, em áreas de preservação permanente (APP), o que causa problemas socioambientais, que acompanham a evolução socioeconômica da cidade, e com o passar dos anos, o processo acelerado de urbanização e crescimento populacional, fez com que a cidade avançasse mais ainda em direção à margem do rio (APPs), sem qualquer planejamento e fiscalização.

Souza salienta que “as áreas de preservação permanente (APPs) são constantemente ocupadas de modo irregular pela população, seja para

¹⁰ CÁCERES. **Lei Complementar n. 90/2010, de 29 de dezembro de 2010**. Institui a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Cáceres, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título IV, Capítulo V da Lei Orgânica do Município de Cáceres.

¹¹ FERREIRA, Daniela Figueiredo; SAMPAIO, Francisco Edison; SILVA, Reinaldo Vieira da Costa Silva; MATTOS, Sílvio Costa Mattos. **Impactos socioambientais provocados pelas ocupações irregulares em áreas de interesse ambiental – Goiânia/GO**. UCG, 2004. Disponível em: <<http://www2.ucg.br/nupenge/pdf/004.pdf>> Acesso 25 out. 2014.

estabelecimento de moradia, seja para desenvolvimento de atividades econômicas empresariais”¹².

As APPs são um dos instrumentos legais de controle ambiental, protegidas por lei, que têm “função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Seus principais objetivos são proteger o solo e o regime hídrico do imóvel.”¹³

O início da preocupação ambiental no Brasil não se deu especificamente em relação as APPs, mas com o meio ambiente em geral, vez que a Constituição Federal de 1934, previu em seu art. 10, como dever da União “proteger belezas naturais [...]”¹⁴, e, nesse mesmo período foi instituído o Código Florestal (Decreto n. 23.793/1934)¹⁵ que estabeleceu as florestas protetoras como áreas a serem protegidas, as quais tinham como objetivos: a conservação dos regimes hídricos, evitar e controlar erosões, fixação de dunas, assegurar condições de salubridade pública, proteção de sítios por sua beleza, abrigo de espécimes raros da fauna e a proteção das fronteiras, e por essa razão são as que mais se aproximam do que atualmente chamamos de área de preservação permanente, porém, o Código Florestal de 1934 não fez qualquer menção aos aspectos urbanísticos.

Também, em 1934, foi instituído o Código das Águas – Decreto n. 24.643/1934, que trazia em seu bojo a preocupação com a ocupação indiscriminada das margens dos rios, sendo o marco inicial da normatização dos limites e das faixas passíveis de utilização das margens dos rios no Brasil, contudo, não levou em consideração os aspectos urbanísticos, estava atrelada tão somente à questão fluvial¹⁶.

¹² SOUZA, Frank Pavan de. **Ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes**, RJ. Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 4 n. 1, p. 37-56, jan./jun. 2010.

¹³ DIAS, Edna Cardoso. **Supressão e intervenção em área de preservação permanente – APP**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano 5, n. 30, p. 3728-3734, nov./dez.2006.

¹⁴ BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm > Acesso em 22 jul 2015.

¹⁵ BRASIL, República Federativa do. **Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Aprova o Código Florestal. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm > Acesso em 22 jul 2015.

¹⁶ SOUZA, Luiz Alberto. **A questão ambiental nos planos diretores: a (in)aplicabilidade do código florestal nas áreas urbanas**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano 6, n. 34, p. 51-58, jul./ago.2007.

Em 1965, “com a preocupação voltada para a preservação, (re)orientação da exploração e valorização da função da floresta na estrutura socioeconômica”¹⁷ foi promulgada a Lei n. 4.771/65 (Código Florestal)¹⁸ que instituiu as áreas de preservação permanente - APPs, com o objetivo de proteger o meio ambiente, em sua forma natural, impedindo a degradação ambiental e garantido a proteção da vegetação nativa, de alterações do uso.

O Código Florestal de 1965, também, definiu como APPs as matas ciliares localizadas às margens de cursos d’água, para a prevenção de erosões e assoreamentos, entre outros. Todavia, não fazia menção a sua aplicabilidade nas áreas urbanas.

Posteriormente, a Lei Federal n. 6.766/79¹⁹, conhecida como Lei Lehman, que regulou o parcelamento do solo no Brasil, impôs parâmetros e restrições para a ocupação das margens dos rios, havendo maior preocupação com o meio ambiente em geral.

Em 1989 o Código Florestal (Lei Federal n. 4.771/65) sofreu alterações pela Lei n. 7.803/89, que fixou novos limites mínimos de preservação das margens dos rios e recursos hídricos, abrangendo, inclusive, as áreas no perímetro urbano, o que “levou à ilegalidade, da noite para o dia, um enorme contingente de pessoas, em sua maioria pobres, que residiam em beiras de córrego e topos de morros das metrópoles brasileiras, muitas vezes há gerações”.²⁰

A Lei nº. 7.803/89, regulamentou a utilização de áreas as margens dos rios e recursos hídricos, que são utilizadas indiscriminadamente pela população, ocasionando risco aos indivíduos, bem como ao meio ambiente, deste modo, tais áreas, necessitavam de proteção ambiental permanente, contudo, em caso de

¹⁷ MOURA, Josilda Rodrigues da Silva; COSTA, Vivian Castilho da. **Parque estadual da Pedra Branca: o desafio da gestão de uma unidade de conservação em área urbana**. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (orgs.). Unidades de conservação: abordagens e características geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 233.

¹⁸ BRASIL, República Federativa do. **Lei n. 4.771/65, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm> Acesso em 28 jul 2015.

¹⁹ BRASIL, República Federativa do. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm> Acesso em 28 jul 2015.

²⁰ ARAÚJO, Pedro. **Regularização fundiária urbana em APP: a nova perspectiva trazida pela Lei Federal 11.977/2009**. In: Seminário Nacional Sobre Áreas De Preservação Permanente Em Meio Urbano. 2. 2012. Natal/RN: Anais Eletrônicos... Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/APP/article/view/4062/3964>> Acesso em 29 jul 2015.

utilidade pública e de interesse social sua exploração é permitida pela legislação, bem como em casos de menor impacto ambiental.

No texto original do Código Florestal de 1965 não previa a autorização para intervenção e supressão da vegetação em APP, em caso de utilidade pública ou interesse social, deste modo, coube à Medida Provisória n. 21.66-67 de 24 de agosto de 2001²¹ promover alterações substanciais no sistema de proteção das APPs, suprimindo a lacuna e esclarecendo que a intervenção ou supressão da vegetação em APP, dependia de comprovação (da utilidade pública ou interesse social) e autorização a partir de um procedimento administrativo próprio no órgão ambiental.

Importante destacar que em 2006 foi editada a Resolução n. 369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, inclusive para a regularização fundiária sustentável de interesse social em áreas urbanas.

A Resolução n. 369/2006-CONAMA foi editada com fundamento na Medida Provisória n. 21.66-67/2001 que previu a possibilidade do CONAMA, através de resolução, definir outras “obras, planos, atividades ou projetos”²² como utilidade pública ou de interesse social, ou seja, outras hipóteses de supressão ou intervenção em APPs que o conselho identificasse.

Em que pese a Resolução n. 369/2006-CONAMA ser considerada um avanço, não se mostrou satisfatória para o embate do problema do uso e ocupações em APP.

Deste modo, em 2009 tivemos a edição da Lei n. 11.977²³, que é considerada como uma conquista e um “marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a

²¹ BRASIL, República Federativa do. **Medida provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001**. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm#art1> Acesso em 23 jul 2015.

²² BRASIL, República Federativa do. **Medida provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001**. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm#art1> Acesso em 23 jul 2015.

²³ BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em 29 jul 2015.

regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente”²⁴, inclusive modificando o tratamento dos assentamentos localizados em áreas de preservação permanente.

Vale ressaltar que a Lei n. 11.977/09 definiu a regularização fundiária em assentamentos urbanos, em seu art. 46, como:

Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, **de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**²⁵ (Grifo nosso).

Observa-se a partir do conceito trazido pela norma a importância dos aspectos urbanísticos e ambientais no processo de regularização fundiária em assentamentos urbanos, de forma introduzir parâmetros de regulação de ocupação e uso do solo, e, também de conciliar a preservação e recuperação ambiental com o direito à moradia dos ocupantes das APPs.

A Lei n. 11.977/09 facultou aos municípios a regularização fundiária de interesse social dos assentamentos em APPs, inseridos em áreas urbanas consolidadas, ocupadas até dezembro de 2007, desde que comprovem que a intervenção cause melhoria na qualidade ambiental dessas áreas.

Recentemente, foi editada a Lei n. 12.651/2012 – o novo Código Florestal – que revogou o antigo Código Florestal (Lei Federal n. 4.771/65), bem como suas alterações, “cujo processo de consolidação legislativa evidenciou um forte conflito entre “ambientalistas” e “desenvolvimentistas”²⁶, e, ainda, houve polêmicas e tentativas de suprimir a sua aplicabilidade no ambiente urbano.

O novo Código Florestal trouxe alterações ao regime de proteção das APPs, tratando inclusive da autorização para a intervenção e supressão dessas áreas

²⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010, p. 6.

²⁵ BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em 29 jul 2015.

²⁶ AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vládia P. V. de. **Reflexos do novo código florestal nas áreas de preservação permanente – apps – urbanas**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 29, p 17-91, abr. 2014.

protegidas nas hipóteses de baixo impacto ambiental, utilidade pública ou interesse social, no âmbito urbano. Vejamos o que leciona Azevedo, a respeito do tema:

O novo CFlo, por sua vez, alterou substancialmente o tratamento até então dispensado para os casos de utilidade pública e de interesse social, tanto no que diz respeito a sua caracterização individualizada como no que se refere aos procedimentos e condicionantes sobre esta específica e excepcional forma de utilização de APPs. [...], as alterações produzidas fragilizam significativamente a sistemática de controle até então adotada, permitindo uma maior utilização destas áreas [...]. As mudanças empreendidas são de fácil percepção. Inicialmente, aumenta-se consideravelmente o rol de casos que podem ser enquadrados como de utilidade pública e de interesse social.²⁷

Além da ampliação das hipóteses de utilidade pública e de interesse social houve uma flexibilização nos procedimentos para sua caracterização na ocupação dessas áreas protegidas. Segundo Azevedo, “basta que a obra ou atividade se enquadre em uma das hipóteses de utilidade pública ou interesse social elencadas no novo CFlo, não sendo imprescindível a demonstração de inexistência de alternativa técnica e locacional”.²⁸ Deste modo, a alteração trazida pelo novo Código Florestal é muito danosa, vez que a comprovação de alternativa técnica e locacional servirá para equilibrar os interesses ambientais, econômicos e sociais em relação à APP.

Em relação às mudanças na legislação, importante destacar as palavras de Azevedo e Oliveira. Dizem os autores:

Em síntese, verifica-se que as mudanças provocadas pelo novo Código Florestal, no que tange aos casos de utilização de APPs em situações de utilidade pública e de interesse social, tiveram nítido caráter de abrandamento da preservação ambiental e satisfação maior de interesses econômicos e sociais. Consequentemente, essas alterações vulneram, de modo significativo, a proteção das APPs situadas em zonas urbanas.²⁹

Nota-se que o grande impasse é conciliar o crescimento urbano com a necessária preservação do meio ambiente. A preocupação deve ser baseada na busca de cidades sustentáveis, voltadas para o desenvolvimento econômico, social e ambiental, “possibilitando a construção de cidades mais justas e territorialmente

²⁷ AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de. **Reflexos do novo código florestal nas áreas de preservação permanente – apps – urbanas**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 29, p 17-91, abr. 2014. p. 79.

²⁸ AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de, op. cit. p. 80.

²⁹ AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de, op. cit. p. 90

inclusivas”³⁰, com maior qualidade de vida e, principalmente, protegendo a dignidade da pessoa humana nos espaços urbanos³¹, um dos fundamentos do Estado brasileiro.

O documentos internacionais e nacionais consagram e acolhem a dignidade da pessoa humana e o direito a uma vida digna, que é a matriz de todos os demais direitos fundamentais, orientando todas as formas de atuação e proteção, inclusive do direito à moradia digna e do meio ambiente.³² A prioridade é a dignidade da pessoa humana fazendo com que o Poder Público desenvolva políticas de desenvolvimento urbano que facilitem o acesso à moradia digna e adequada, num meio ambiente urbano equilibrado e preservado, para as presentes e futuras gerações, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o bem-estar e a sadia qualidade de vida de seus habitantes.

E como resolver o impasse entre as APPs e o Direito à Moradia?

Diante de toda a realidade, o Ministério Público apresenta-se como instituição indispensável, cabendo-lhe a defesa das diretrizes e valores previstos constitucionalmente, e, tem o dever de buscar a diminuição das desigualdades e injustiças sociais³³.

A Constituição Federal, em seu artigo 127, incumbiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, é instituição permanente e de controle da Administração, e tem o dever de zelar, entre outras coisas, pela implementação de políticas públicas “concretizadoras” destinadas a reduzir as desigualdades sociais existentes e garantir uma existência humana digna³⁴.

O órgão ministerial atua nas mais diversas áreas, inclusive na defesa dos direitos sociais, ligados à cidadania, à democracia, tais como: à saúde, à educação, à moradia, à alimentação, ao trabalho, à segurança e etc., sendo um ator indispensável no processo de transformação e luta pela efetivação desses direitos e valores previstos na legislação brasileira.

³⁰ DIAS, Edna Cardoso. **Supressão e intervenção em área de preservação permanente – APP**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano 5, n. 30, p 3728-3734, nov./dez.2006.

³¹ DIAS, Daniella S. **O estatuto da cidade e os desafios postos à ação do ministério público na atualidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 40, n. 159, p. 113-123, julho/setembro, 2003. P. 121.

³² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 6. ed. São Paulo: RT, 1990, p. 709-710.

³³ DIAS, Daniella S. 2003. Op. Cit. p. 121.

³⁴ NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 8 ed. ver. e atual. Rido de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, p.618, 2013.

Deste modo, o Ministério Público “é agente atuante em prol do Estado Democrático de Direito, em prol da consecução da igualdade, da constante vivência da cidadania, e na atualidade *novos desafios são impostos ao Ministério Público por meio do Estatuto da Cidade*”³⁵, que traz ferramentas inovadoras que possibilitam as transformações nos espaços urbanos, com diretrizes do desenvolvimento sustentável e maior qualidade de vida para os indivíduos.

Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001 – apresenta o Ministério Público como parte imprescindível no processo de planejamento dos espaços urbanos, possibilitando uma gestão urbanística democrática, transparente e legítima na busca de espaços urbanos inclusivos, principalmente daqueles que não tem acesso à moradia.³⁶

Em razão do crescimento urbano e do déficit de moradias existente a população que busca moradia em áreas de proteção ambiental, como aconteceu no Município de Cáceres-MT, no bairro Jardim das Oliveiras, conhecido popularmente como EMPA, cuja ocupação deu-se a partir dos anos 90 as margens do Rio Paraguai, pela população de baixa renda.

Diante do conhecimento da ocupação da área de preservação permanente deu-se início a investigação pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso - MPE e instauração de procedimento ambiental com a realização de perícia na área ocupada, constatando-se que se tratava de área de preservação permanente.

Posteriormente, houve o requerimento de envio do procedimento ambiental para a Justiça Federal em razão do interesse da União no conflito, em obediência ao determinado nos artigos 20, inciso III³⁷ e 109, incisos I e IV³⁸ da ambos da Constituição Federal, vez que o Rio Paraguai e suas margens são considerados bens da União, o que foi deferido pelo Juiz de Direito da Comarca de Cáceres/MT, que declinou a sua

DIAS, Daniella S. **O estatuto da cidade e os desafios postos à ação do ministério público na atualidade.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 40, n. 159, p. 113-123, julho/setembro, 2003. p. 121. (Destaque da autora.)

³⁶ DIAS, Daniella S. Op. Cit. p. 121.

³⁷ Art. 20. São bens da União: [...] III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

³⁸ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; [...]. IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral.

competência e determinou a remessa do procedimento para a Justiça Federal da Subseção de Cáceres/MT.

O Ministério Público Federal - MPF entendeu ser caso de instauração de procedimento administrativo, como o Inquérito Civil Público para apuração de crime e/ou da reparação civil ambiental dos danos, em área de preservação permanente e, assim, o procedimento ambiental foi arquivado e remetido ao MPF para as providências cabíveis.

Vale ressaltar que as margens do Rio Paraguai foram ocupadas por 16 (dezesseis) famílias e houve o desmembramento do procedimento ambiental em razão de serem vários os ocupantes da área e, assim, quando os procedimentos foram transformados em Inquérito Civil Público optamos pelo sob nº 1.20.001.000146/2009-43, para ser objeto do estudo por ser o mais completo, inclusive com a realização de perícias ambientais.

Foi deste modo que se instalou a colisão de direitos fundamentais previstos, e, a partir do conflito instalado, nas áreas de preservação permanente urbanas em Cáceres, indaga-se como atuará o Ministério Público para a preservação desses direitos.

É nesse contexto que se implanta a problemática e o objeto deste projeto, o qual tem por linha basal analisar a atuação do Ministério Público diante do conflito do direito à moradia e o direito ao meio ambiente, como direitos fundamentais e humanos, num panorama de desigualdade socioespacial.

1.2 METODOLOGIA

Utilizaremos neste trabalho o método de pesquisa empírica, pois o nosso objetivo é análise documental jurídica do Inquérito Civil Público que envolve a ocupação das áreas preservação permanente urbanas no bairro Empa, no município de Cáceres/MT, e também verificar a situação do direito e acesso à moradia dos habitantes, de modo a identificar a atuação do Ministério Público como fiscal do processo de planejamento e implementação do desenvolvimento urbano no município, no que pertine a essa área.

A pesquisa bibliográfica foi realizada através de consulta do acervo disponível nas bibliotecas de acesso público existentes (em Cáceres/MT, Cuiabá/MT e Belém/PA), sobre a temática. Foram utilizados banco de dados jurídicos eletrônicos e a internet para pesquisa de revistas eletrônicas e artigos científicos.

A pesquisa à legislação e tratados internacionais foi realizada através da internet, em vários sítios eletrônicos como o Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara de Vereadores, ONU, Ministério das Cidades e etc.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Para desenvolvimento esta dissertação e apresentada de forma clara e coerente, dividimos em três partes.

Inicialmente, estudamos o conceito de dignidade da pessoa humana como fundamento dos Direito Humanos, vez que todo ser humano necessita de um conjunto de direitos básicos, mínimo, indispensável e fundamental para uma vida digna. Dentre esses direitos básicos para a vida digna encontramos o direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao meio ambiente, nos espaços urbanos, analisados a partir de uma perspectiva socioambiental do Direito Urbanístico, bem como demonstramos a necessidade de proteção desses direitos humanos fundamentais, reconhecidos e previstos nas declarações internacionais e a na legislação brasileira.

Em seguida, são lançadas luzes ao panorama de ocupação e o processo de urbanização do Estado de Mato Grosso e do município de Cáceres, na qual apresentamos uma visão dos aspectos históricos, econômicos e socioeconômicos. E, ainda, tratamos das ondas migratórias vivida no município de Cáceres e a falta de planejamento urbano que causou desigualdades socioespacial e socioambiental, nas APPs urbanas, em razão da falta de acesso à moradias, analisando a ocupação do Bairro EMPA.

Em terceiro momento, analisamos a atuação constitucional do Ministério Público como defensor da ordem jurídica, que tem o dever funcional de preservar os direitos e garantias fundamentais, os direitos difusos e coletivos, ou seja, da sociedade, bem como sua atuação frente ao conflito instalado do direito à moradia e o direito ao meio ambiente, nas Áreas de Preservação Permanentes urbanas, no

bairro EMPA no município de Cáceres-MT, a partir de uma investigação minuciosa no Inquérito Civil Público que tramita, até o presente momento, na Procuradoria da República – Ministério Público Federal, para tanto buscou-se o processo físico junto ao órgão ministerial, portanto, trata-se de um estudo de caso.

Em nossas considerações finais buscamos demonstrar os desafios para o enfrentamento das desigualdades sociais, nos espaços urbanos, para a concretização do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado, para melhor qualidade de vida de seus habitantes.

2. A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO FUNDAMENTO DOS DIREITOS HUMANOS

Todos os seres humanos, em que pese as incontáveis diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, no entanto, merecem igual respeito, vez que nenhuma pessoa pode afirmar-se superior as demais, ou seja, “superior a nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação”.³⁹

A partir do período Axial da História, o ser humano passa a ser visto, em sua igualdade. Segundo Comparato:

É a partir do período axial que, pela primeira vez na História, o ser humano passa a ser considerado, em sua igualdade essencial, como ser dotado de liberdade e razão, não obstante as inúmeras diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais. Lançavam-se, assim, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e para a afirmação da existência de direitos universais, porque a ela inerentes.⁴⁰

O período Axial da História nos mostra sua relevância por representar o marco para o desenvolvimento da concepção de humanidade, baseada na igualdade natural de seus membros, sendo essencial para o desenvolvimento dos direitos humanos.

Mas esse reconhecimento da igualdade ocorreu muitos séculos depois, nas palavras de Comparato

Foram necessários vinte e cinco séculos para que a primeira organização internacional a englobar a quase totalidade dos povos da Terra proclamasse, na abertura de uma Declaração Universal de Direitos Humanos, que “todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.⁴¹

Deste modo, em razão da igualdade, todos os seres humanos têm o direito a ser respeitados.

A noção de dignidade da pessoa humana vem se construindo e transformando ao longo da história, nesse sentido Eduardo Bittar leciona que “a ideia de dignidade da pessoa humana que hoje, resulta, de certo modo, da convergência de diversas

³⁹ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7 ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 13.

⁴⁰ COMPARATO, Fábio Konder. Op. Cit. p. 13.

⁴¹ COMPARATO, Fábio Konder. Op. Cit. p. 24.

doutrinas e concepções de mundo que vêm sendo construídas de longa data na cultura ocidental”.⁴²

Na tradição Cristã, “Deus é o modelo de pessoa para todos os homens”⁴³ e Jesus “o modelo ético de pessoa”⁴⁴. Na Bíblia Sagrada encontramos relatos sobre a igualdade, isto é, a ideia de que o homem foi criado à imagem e semelhança de Deus⁴⁵, o que proclama a essência e importância do homem.

Bittar leciona que a dignidade humana “ganha profundo alento com o desenvolvimento do pensamento cristão, especialmente considerada a cultura da igualdade de todos perante a criação”.⁴⁶

Nesse sentido se manifesta Sarlet:

para a religião cristã a exclusividade e originalidade quanto à elaboração de uma concepção de dignidade da pessoa, o fato é que tanto no Antigo quanto no Novo Testamento podemos encontrar referências no sentido de que o ser humano foi criado à imagem e semelhança de Deus, premissa da qual o cristianismo extraiu a consequência [...] - de que o ser humano – e não apenas os cristãos - é dotado de um valor próprio e que lhe é intrínseco, não podendo ser transformado em mero objeto ou instrumento.⁴⁷

Por outro lado, a igualdade na tradição cristã só valia no plano espiritual, vez que continuou permitindo-se, durante muitos séculos, a superioridade do homem em relação a mulher, tapando os olhos para a escravidão e os indígenas não podiam ser considerados em igual dignidade ao homem branco.⁴⁸

Na antiguidade clássica, a dignidade da pessoa humana estava ligada a posição social e cargo ocupado pelo indivíduo e, também, dimensão do reconhecimento pelos outros membros da comunidade, tratando-se de “uma

⁴² BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Hermenêutica e constituição: a dignidade da pessoa humana como legado à pós-modernidade, in: ALMEIDA FILHO, A.; MELGARÉ, P. (Orgs.), **Dignidade da pessoa humana: fundamentos e critérios interpretativos**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 246-247.

⁴³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7 ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2010. p. 29.

⁴⁴ COMPARATO, Fábio Konder. Op. cit. p. 30.

⁴⁵ BÍBLIA, Português. **Bíblia Sagrada**. Tradução Ivo Storniolo e Euclides Martins Balancin. São Paulo: Paulus. 1990. Edição Pastoral, p. 14-15

⁴⁶ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. Op. Cit. p. 247.

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 9 ed. rev. atual. 2 tir., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 34.

⁴⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Op. Cit. p. 30.

quantificação e modulação da dignidade”, no sentido de existir pessoas com mais ou menos dignidade.⁴⁹

Em Atenas, em 321 a.C. até segunda metade do século III da Era Cristã, desenvolveu-se a filosofia estoica que conferiu à dignidade ao homem em que pese as várias diferenças individuais e grupais, bem como atribuiu direitos inatos e iguais à todos.⁵⁰

Para o pensamento estoico, ensina Sarlet que:

A dignidade era tida como qualidade que, por ser inerente ao ser humano, o distinguia das demais criaturas, no sentido de que todos os seres humanos são dotados da mesma dignidade, noção esta que se encontra, por sua vez, intimamente ligada a noção da liberdade pessoal de cada indivíduo [...], bem como à ideia de que todos os seres humanos, no que diz sua natureza, são iguais em dignidade.⁵¹

No século XVI, baseado no pensamento estoico e cristão o teólogo espanhol Francisco de Vitória, opôs-se à expansão colonial espanhola e se opôs ao processo de exploração e escravidão indígena, que em decorrência do direito natural e de sua natureza humana, eram livres e iguais, e, mereciam ser respeitados como sujeitos de direitos.⁵²⁵³

Durante os séculos XVII e XVIII, no contexto do pensamento jusnaturalista, a concepção da dignidade da pessoa humana passou por um processo de racionalização e laicização, permanecendo, contudo, “a noção fundamental de igualdade de todos os homens em dignidade e liberdade”.⁵⁴

Para Hobbes, a concepção de dignidade representa o valor de um indivíduo no âmbito social, e está ligada a sua importância social e dos cargos ocupados pelos indivíduos, trata-se de um valor atribuído pelo Estado e pelos demais indivíduos da sociedade, e expõe em sua obra *Leviatã* “o valor público de um homem, aquele que lhe é atribuído pelo Estado, é o que os homens vulgarmente chamam dignidade. E

⁴⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 9 ed. rev. atual. 2 tir., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 34.

⁵⁰ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7 ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2010. p. 28.

⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. Cit. p. 34.

⁵² SARLET, Ingo Wolfgang. Op. Cit. p. 38.

⁵³ OLIVEIRA, Oris de. **Contribuição de Francisco de Vitória ao direito internacional público no de “indis recenter inventis, relectio prior”**. In: *Revistas USP*, de 01/01/1973, p. 362-384, São Paulo: USP, Disponível em: <www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66678/69288> Acesso em 24 jun. 2016, p. 380.

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. Cit. p. 38.

esta sua avaliação pelo Estado se exprime através de cargos de direção, funções judiciais e empregos públicos, ou pelos nomes e títulos introduzidos para a distinção de tal valor”⁵⁵.

Kant parte da concepção de dignidade a partir da autonomia ética do ser humano, ou seja, a dignidade da pessoa resulta da vontade racional e autonomia de vida, assim, Comparato cita, a partir de Kant, “como assinalou o filósofo, que todo homem tem *dignidade* e não um preço, como as coisas. A humanidade como espécie, e cada ser humano em sua individualidade, é propriamente insubstituível: não tem equivalente, não pode ser trocado por coisa alguma”.⁵⁶

Deste modo, Kant sustenta um antagonismo entre pessoa e coisa, vez que o homem é capaz de submeter-se às leis que ele próprio edita, por sua própria natureza e livre arbítrio, e, que a dignidade é a qualidade peculiar e insubstituível da pessoa humana, ou seja, “no reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando um coisa tem um preço, pode pôr-se em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando um coisa está acima de todo o preço, e portanto não permite equivalente, então tem ela dignidade”.⁵⁷

Há muitas críticas e controvérsias em torno da atribuição da dignidade em relação aos demais seres vivos, a natureza, ou seja, a dignidade da vida para além da vida humana, em função da racionalidade proposta por Kant.

Contudo, segundo Sarlet “é justamente no pensamento de Kant que a doutrina jurídica mais expressiva – nacional e estrangeira – ainda hoje parece estar identificando as bases de uma fundamentação e, de certa forma, de uma conceituação da dignidade da pessoa humana”⁵⁸, baseando-se ser a dignidade um atributo restrito à pessoa humana.

Frisa-se que não se pode definir a dignidade da pessoa humana de maneira fixa, em razão da diversidade de valores e evolução das sociedades, pois se trata de um conceito em permanente construção e desenvolvimento. O que se busca, portanto, é sua compreensão para servir de base para sua concretização. Para o Ministro Luís

⁵⁵ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, São Paulo: Nova Cultural, 1997. p. 35.

⁵⁶ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7 ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2010, p. 34.

⁵⁷ KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2005. p. 117.

⁵⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 9 ed. rev. atual. 2 tir., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 42.

Roberto Barroso, a dignidade da pessoa humana é composta por um “conjunto de valores civilizatórios”.⁵⁹

Moraes compreende a dignidade da pessoa humana como:

[...] um valor espiritual e moral inerente à pessoa que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.⁶⁰

Já para Sarlet a dignidade da pessoa humana deve ser compreendida como:

[...] qualidade integrante e irrenunciável da própria condição humana, a dignidade pode (e deve) ser reconhecida, promovida e protegida, não podendo, contudo, criada, concedida ou retirada (embora possa ser violada), já que reconhecida e atribuída a cada ser humano como algo que lhe é inerente.⁶¹

E, ainda, o autor supramencionado, propõe um conceito jurídico a partir de uma concepção multidimensional⁶², aberta e inclusiva de dignidade da pessoa humana:

temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham lhe garantir as condições existências mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais

⁵⁹ BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros. p. 52

⁶⁰ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentário aos arts. 1o a 5o da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 7 ed., São Paulo: Atlas, 2006. p. 48.

⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 9 ed. rev. atual. 2 tir., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 53.

⁶² Concepção multidimensional – “ousamos formular proposta de conceituação (jurídica) da dignidade da pessoa humana que, além de reunir a dupla perspectiva ontológica e instrumental referida, procura destacar tanto a sua necessária faceta intersubjetiva e, portanto, relacional, quanto a sua dimensão simultaneamente negativa (defensiva) e positiva (prestacional). De outra parte, levando em conta o compromisso com uma noção inclusiva de dignidade da pessoa humana, que implica também, além da compatibilidade com uma concepção afinada com as diversidades culturais, considerando também, na formulação do conceito, a necessária dimensão ecológica da dignidade”. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit. p. 72-73.

*seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.*⁶³

A dignidade da pessoa humana deve ser entendida como atributo intrínseco da pessoa humana, comum a todos os homens, o que justifica a sua igualdade, liberdade e autonomia, bem como condições mínimas para uma vida digna, com respeito à vida, a integridade física e moral ao ser humano.

O Professor Brito Filho leciona que “a dignidade, [...], deve ser considerada como atributo do ser humano, algo que dele faz parte e, portanto, o faz merecedor de um mínimo de direitos”.⁶⁴

No século XVIII, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada na França em 1789, serviu de alicerce para o reconhecimento da dignidade humana, que proclamou os direitos individuais, referentes à vida, à igualdade, à liberdade e à fraternidade entre os seres humanos, consideradas garantias mínimas para a sua sobrevivência.

Após a Declaração dos Direitos do Homem nasce a consciência pela afirmação dos direitos fundamentais do homem e de sua proteção, bem como o reconhecimento do direito à dignidade da pessoa humana.⁶⁵

Trata-se de um conjunto de garantias mínimas aos ser humano que são conhecidas como direitos fundamentais, e, de acordo com Moraes, visa garantir ao ser humano, entre outros, o respeito ao direito à vida, à liberdade, à igualdade e à dignidade, e asseguram a não ingerência do Estado na esfera individual, e sua proteção deve ser reconhecida pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais.⁶⁶

E a partir do Século XX, iniciou-se o processo de constitucionalização dos direitos humanos com inspiração na Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, com a proclamação solene dos direitos humanos, como a Constituição Francesa de 1793; a Declaração da Filadélfia de 1776; a Constituição dos Estados Unidos de 1787; a Constituição Mexicana de 1917; a Constituição de Weimar de 1919 e a Carta de Del

⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 9 ed. rev. atual. 2 tir., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 73. (Destaque do autor)

⁶⁴ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2015, p. 44.

⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 562.

⁶⁶ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentário aos arts. 1o a 5o da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 7 ed., São Paulo: Atlas, 2006. p. 44-46.

Lavoro, na Itália de 1927. Como pontua Dalmo de Abreu Dallari, os princípios fundamentais sempre foram os mesmos, “cuja influência chegou muito viva até o Século XX” e, assim, no final da Segunda Guerra Mundial em razão das atrocidades vividas à época, nasce a ideia de uma nova declaração de direitos.⁶⁷

Verifica-se que o reconhecimento do valor da dignidade da pessoa humana não se deu apenas no direito internacional, mas também influenciou o novo constitucionalismo que surgiu pós-guerra.⁶⁸

Assim, em 1945, foi aprovada a Carta das Nações Unidas destinada a defesa da paz mundial, que buscou reafirmar a proteção da dignidade, valores e direitos fundamentais do homem, vejamos:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, **e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade** de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.⁶⁹ (Destaque nosso).

Com o término da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas – ONU, em 1948, aprovou o documento de maior relevância aos direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em seu preâmbulo reconheceu solenemente a dignidade da pessoa humana como fundamento da liberdade, da justiça e paz⁷⁰.

⁶⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 177.

⁶⁸ ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A declaração universal dos direitos humanos de 1948**: matriz do direito internacional dos direitos humanos. P. 1-11. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Claudia (coords). **Direito internacional dos direitos humanos**: instrumentos básicos. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 8.

⁶⁹ ONU, **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em <<http://nacoesunidas.org/carta/>> acesso em 06.set.2015.

⁷⁰ ONU, **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> acesso em 06.set.2015.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos traz em seu bojo direitos fundamentais que são indispensáveis à dignidade humana, como pondera Dalmo de Abreu Dallari:

Indo muito além da simples preocupação com a conservação de direitos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos faz a enumeração dos direitos fundamentais e, no artigo 22, proclama que todo homem tem direito à segurança social e à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade. O exame dos artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos revela que ela consagrou três objetivos fundamentais: a “certeza” dos direitos, exigindo que haja uma fixação “prévia” e “clara” dos direitos e deveres, para que os indivíduos possam gozar dos direitos ou sofrer imposições; a “segurança” dos direitos, impondo uma série de normas tendentes a garantir que, “em qualquer circunstância”, os direitos fundamentais serão respeitados; a “possibilidade” dos direitos, exigindo que se procure assegurar a todos os indivíduos os meios necessários à fruição dos direitos, não se permanecendo no formalismo cínico e mentiroso da afirmação de igualdade de direitos onde grande parte do povo vive em condições sub-humanas. O grande problema, ainda não resolvido, é a consecução da eficácia das normas de declaração de direitos.⁷¹

O núcleo da Declaração Universal dos Direitos Humanos está alicerçado em valores essenciais para que o ser humano consiga viver dignamente e representa um importante instrumento que visa reduzir a desigualdades sociais entre os povos, caminhando para a liberdade de oportunidades, buscando o bem-estar de todos indistintamente.

Piovesan leciona que:

[...] Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, esses sistemas se completam, somando-se ao sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Este é inclusive a lógica e principiologia próprias do direito dos direitos humanos.⁷²

⁷¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 179.

⁷² PIOVESAN, Flávia. Cidadania global é possível? In: PINSKY, Jaime (org.) **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004. p. 261.

No mesmo sentido, Rossi destaca:

O homem somente foi valorizado a partir do reconhecimento desses direitos fundamentais, pois essas regras são uma segurança de respeito à dignidade humana dentro de uma sociedade. A conquista dos povos e a evolução dos tempos ocasionaram o reconhecimento dos direitos humanos; e as declarações, que surgiram ao longo de tantos anos, contribuíram para que o Estado respeitasse e garantisse tais direitos. Durante um longo período foram sendo proclamadas declarações que objetivavam a consagração de direitos fundamentais do homem, mas foi com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que os direitos humanos tiveram alcance universal, sendo, portanto, elevados a nível internacional.⁷³

Apesar disso, a garantia dos direitos fundamentais encontra-se bem distante da realidade que vivemos, vez que as perspectivas para se efetivar uma melhor qualidade de vida para os seres humanos ainda são precárias pelo mundo.

Após a Declaração Universal dos Direitos Humanos, vários outros documentos e instrumentos foram incorporando seus preceitos de proteção aos direitos humanos, a exemplo os pactos internacionais de direitos humanos: em 1969, Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica; em 1976, o Pacto Internacional Relativo a Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos; em 1993, a Declaração de Direitos Humanos de Viena; em 1996, Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos; etc. E segundo Leal, essas convenções e declarações internacionais:

[...] são elaboradas com o objetivo de atender ao processo de proliferação de direitos, que envolve, entre outras coisas, o aumento dos bens merecedores de proteção e ampliação dos direitos sociais, econômicos e culturais, entre outras; a extensão da titularidade de direitos, com o alargamento de sujeito de direito, alcançando as entidades de classe, as organizações sindicais, etc.⁷⁴

Tratam-se de convenções e declarações internacionais que estabelecem sistemas de proteção que têm por finalidade de proteger os direitos humanos em

⁷³ ROSSI, Maria Fernanda Figueira. A evolução dos direitos humanos e seu alcance internacional. P. 343-348. *In*: RIBEIRO, Maria Fátima; MAZUOLLI, Valério de Oliveira (Coords.). **Direitos Internacionais dos direitos humanos: estudos em homenagem a professora Flávia Piovesan**. 1 ed. 2004. 3 tiragem, Curitiba: Juruá, 2006. p. 343.

⁷⁴ LEAL, Rogério Gesto. **Direitos humanos no Brasil: desafios à democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul; EDUNISC, 1997. p. 88-89.

relação a toda e qualquer pessoa que tenha seus direitos violados, e, ainda, trazem mecanismos próprios de controle e implementação de direitos que contemplam.

Deste modo, os referidos documentos internacionais são essenciais, vez que consolidam os direitos humanos e aumentam sua proteção, bem como instauram medidas de implementação dos direitos que contemplam, ofertando maior efetividade dos direitos humanos, para garantir a primazia da pessoa humana.

Para José Afonso da Silva, a dignidade humana é tratada como um valor supremo que traz os direitos fundamentais, vejamos:

Dignidade da pessoa humana é um valor supremo que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais do homem, desde o direito à vida. “Concedido como referência constitucional unificadora de todos os direitos fundamentais [observam Gomes Canotilho e Vital Moreira], o conceito de dignidade da pessoa humana obriga uma densificação valorativa que tenha em conta o seu amplo sentido normativo-constitucional e não qualquer idéia apriorística do homem, não podendo reduzir-se o sentido de dignidade humana à defesa dos direitos pessoais tradicionais, esquecendo-a nos casos de direitos sociais, ou invocá-la para construir “teoria do núcleo da personalidade individual, ignorando-a quando se trate de garantir as bases da existência humana”. Daí decorre que a ordem econômica há de ter por fim assegurar a todos existência digna, a ordem social visará a realização da justiça social, educação, o desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania, etc., não como sendo meros enunciados formais, mas como indicadores de conteúdo normativo eficaz da dignidade da pessoa humana.⁷⁵

Assim, verifica-se que o fundamento dos direitos humanos é o ser humano e a sua dignidade, ou seja, “a universalidade como característica dos Direitos Humanos, a dignidade da pessoa humana como fundamento desde conjunto e a indispensabilidade desse conjunto para a realização de qualquer plano de vida das pessoas”.⁷⁶

Os Direitos Humanos “são um conjunto de direitos básicos, mínimo, indispensáveis, de todos os seres humanos”⁷⁷, que são assegurados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, no entanto, a dignidade precisa cada vez mais de mecanismos de proteção, vez que no mundo contemporâneo persiste a pobreza, a miséria, a violência, a discriminação, surtos terroristas, e, ainda, regimes totalitários.

⁷⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 109.

⁷⁶ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2015, p. 24.

⁷⁷ BRITO FILHO, Op. Cit. p.20.

Portanto, é preciso assegurar os direitos humanos e fundamentais do homem, “deve-se empreender uma luta para que não haja retrocessos na história, pois a experiência nos mostra, continuamente, que os direitos humanos já conquistados não estão sendo assegurados”.⁷⁸

No mesmo sentido, Piovesan leciona:

Que o direito internacional dos direitos humanos, ao consagrar parâmetros mínimos de defesa da dignidade, seja capaz de impedir retrocessos e arbitrariedades, propiciando avanços no regime de proteção dos direitos humanos no âmbito internacional e interno. Hoje, mais do que nunca, é tempo de inventar uma nova ordem, mais democrática e igualitária, que tenha a sua centralidade no valor da absoluta prevalência da dignidade humana.⁷⁹

É preciso criar uma política capaz de concretizar e proteger os direitos humanos, e, conseqüentemente, a dignidade da pessoa humana nos espaços públicos, vez que a violação dos direitos humanos alcança muito mais aqueles que são excluídos socialmente, ou seja, os pobres, os miseráveis, as minorias étnicas, religiosas ou sexuais.

Como supracitado os Direitos Humanos “são um conjunto de direitos básicos, mínimo [...]”⁸⁰, sendo essencial a sua proteção vez que “são as necessidades universais, nascidas da caracterização humana, sem as quais a estrita condição física encontra-se ameaçada de sérios prejuízos de sobrevivência”.⁸¹

Essas necessidades básicas são “a educação; a saúde; a alimentação; o trabalho; a moradia; o ócio; a segurança; a previdência e a assistência sociais, [...], e outros, como a cultura e o meio ambiente”⁸², que compõem a pauta de direitos fundamentais mínimos para que o ser humano viva com dignidade.

Todavia, essa pauta mínima de direitos pode variar com a evolução da sociedade, ou seja, pode se ter a necessidade de novos direitos para assegurar o

⁷⁸ GUERRA, Bernardo Pereira de Lucena Rodrigues. **Direito internacional dos direitos humanos**: nova mentalidade emergente pós-1945. 1 ed. 2 tiragem. Curitiba: Juruá, 2007. p. 104-5.

⁷⁹ PIOVESAN, Flávia. Proteção internacional dos direitos humanos: desafios e perspectivas. In: **Revista de direito internacional e econômico**, ano 1, n. 2, p. 85-99. Publicação Oficial do Instituto Nacional do Contencioso Econômico – INCE/Síntese, jan./fev./mar. 2003. p. 99.

⁸⁰ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2015. p. 24.

⁸¹ MIRANDA, Alessandro Santos de *Apud* BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Op. Cit. p. 26.

⁸² BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. Op. Cit. p. 26.

fundamento dos Direitos Humanos, que é a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, para Brito Filho:

[...], embora as transformações históricas tenham o condão de gerar novos direitos que podem ser definidos como Direitos Humanos, isso não desnatura o fato de que há um fundamento único e maior para todo esse reconhecimento; apenas impõe um reconhecimento de outra ordem: o de que a evolução dos seres humanos é geradora de novos anseios e que alguns deles, em dado momento, podem vir a ser considerados essenciais aos indivíduos.⁸³

Em que pese a evolução da sociedade e a necessidade de novos direitos o fim que se busca é a proteção e a concretização da dignidade da pessoa humana. Bobbio afirma que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”.⁸⁴

Assim, a dignidade da pessoa humana deve ser garantia em todas as suas dimensões, vez que orienta o ordenamento jurídico e é um dos fundamentos do Estado brasileiro.

A partir desses direitos básicos ao ser humano passaremos a estudar o direito à moradia para um vida digna.

⁸³ BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direitos humanos**. São Paulo: LTr, 2015.p. 40.

⁸⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Calos Nelson Coutinho. 19 reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992. p.24. (Destques do autor).

2.1. O DIREITO À MORADIA PARA UMA VIDA DIGNA

O déficit habitacional e a moradia precária são um dos efeitos da exclusão social e do desnível de renda entre as famílias brasileiras. Vale ressaltar que “o direito à moradia é um dos núcleos que possibilita à consecução da dignidade da pessoa humana, razão pela qual deve ser implementado em todos os níveis”,⁸⁵ ou seja, deve ser pensada e executada por uma ação conjunta dos entes federados e por meio da cooperação entre União, Estados e Municípios.⁸⁶

E para Souza “a moradia é uma necessidade do homem tão essencial como a vida, sendo condição *sine qua non* para uma existência humana digna”.⁸⁷

No dicionário de língua portuguesa Aurélio, moradia é conceituada como “lugar onde se mora ou habita; habitação, morada, casa”.⁸⁸ E habitação é denominada como “ato ou efeito de habitar; lugar ou casa onde se habita; morada”.⁸⁹ Portanto, há uma concepção comum dos termos moradia e habitação, como sendo um espaço ou lugar onde se vive habitualmente.

Schweizer e Pizza Júnior lecionam que casa, habitação, moradia, domicílio e residência exprimem uma ideia em geral de unidade física onde as pessoas são encontradas e passam boa parte do tempo.⁹⁰ Trata-se de conceitos expressam a necessidade fundamental de se possuir um abrigo, ter segurança, ter um convívio familiar no contexto social no qual cada indivíduo está inserido.

A moradia para José Afonso da Silva significa:

[...] ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento, etc., para nele habitar. No “morar” encontramos a idéia básica de habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o de *residir* e o *habitar* com a mesma conotação de permanece ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria. Quer-se que garanta a todos um teto onde se abrigue

⁸⁵ RANGEL, Helano Marcio Vieira; DA SILVA, Jacilene Vieira. **O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, n 12 p. 57-78, julho-dezembro, 2009. p. 58.

⁸⁶ RANGEL, Helano Marcio Vieira; DA SILVA, Jacilene Vieira. Op. Cit. p. 75.

⁸⁷ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 21.

⁸⁸ FERREIRA, Aurélio Buarque Holanda. **O mini dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 4 ed. rev. e ampl. 7 impressão, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002. p. 344.

⁸⁹ FERREIRA, Aurélio Buarque Holanda. Op. Cit. p. 264.

⁹⁰ SCHWEIZER, Peter José; PIZZA JÚNIOR, Wilson. **Casa, moradia, habitação**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. v. 31, n. 5, Set./out. 1997, p. 54-69, p. 61.

com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo *morar*, do latim “*morari*”, que significa *demorar, ficar* [...].⁹¹

Importante destacar o posicionamento de Souza:

O bem da moradia é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, *moradia* é elemento essencial de ser humano e um bem extrapatrimonial. *Residência* é o simples local onde se encontraria o indivíduo. E a *habitação* é o exercício efetivo da moradia sobre determinado bem imóvel, a relação entre sujeito e imóvel, seja decorrente dos direitos pessoais ou reais.⁹²

Assim, moradia é um direito inerente e essencial a todos seres humanos. E em razão da sua essencialidade merece proteção.

A Carta das Nações Unidas, assinada em 1945, representa um importante documento internacional, pois inaugurou um novo modelo nas relações internacionais, apesar de que em seu texto não tenha tratado especificamente do direito à moradia, como um direito fundamental humano, definiu uma estrutura de proteção e preservação desses direitos, bem como garantiu condições necessárias ao progresso social e melhoria nas condições de vida, dando ênfase à defesa dos direitos humanos e das liberdades pessoais.

A proteção expressa do direito à moradia como direito humano deu-se a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que estabeleceu o direito à moradia, utilizando a expressão *habitação*, em seu artigo XXV, item I:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em casos de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.⁹³ (Destaque nosso).

⁹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 331.

⁹² SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 39. (Destques do Autor).

⁹³ ONU, **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> acesso em 13.set.2015. p. 13. Destaque nosso.

E, ainda, em seu artigo XII, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, prevê a proteção do lar dos indivíduos, dispondo que:

Ninguém será sujeito à interferência em sua vida privada, em sua família, **em seu lar** ou em sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.⁹⁴ (Destaque nosso)

Reconheceu-se também a necessidade de proteção do direito quanto à interferências indesejadas do lar, isto é, proteção da vida privada do indivíduo, no âmbito de sua moradia.

Deste modo, verifica-se que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, reconheceu “taxativamente, o direito de *habitação*, como um dos elementos, entre outros, capaz de assegurar um padrão de vida concernente à própria dignidade de existência do ser humano”.⁹⁵

Em dezembro de 1965, as Nações Unidas adotaram a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, como um instrumento voltado ao combate da discriminação racial e de proteção dos direitos humanos. Fundada no valor da primazia da pessoa humana, este instrumento conjuga e reforça o almejado aprimoramento e eficácia da proteção, defesa e promoção dos direitos humanos.⁹⁶

A referida Convenção estabelece em seu art. 5º, alínea ‘e’, inciso iii, a obrigação do Estado-Parte em garantir o direito à moradia (alojamento) como sendo um direito social, vejamos:

De acordo com as obrigações fundamentais enunciadas no Artigo 2.º da presente Convenção, os Estados Partes obrigam-se a proibir e a eliminar a discriminação racial, sob todas as suas formas, e a garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, nomeadamente no gozo dos seguintes direitos:

⁹⁴ ONU, **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> acesso em 13.set.2015. p. 8. Destaque nosso.

⁹⁵ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 55.

⁹⁶ PIOVESAN, Flávia; GUIMARÃES, Luis Carlos Rocha. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial**. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_convencao_sobre Eliminacao_todas_formas_discriminacao_racial.pdf> Acesso em 14 set. 2015. p.1.

- e) Direitos econômicos, sociais e culturais, nomeadamente:
- iii) Direito ao alojamento;⁹⁷

Já em 1966 foi aprovado o principal documento de proteção aos direitos sociais, no âmbito das Nações Unidas, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “quando, pela primeira vez, o termo *moradia* surgiu”.⁹⁸

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, em seu artigo 11, previu:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.⁹⁹ (Destaque nosso).

Assim, o direito à moradia foi expressamente reconhecido como um direito humano, incluído no rol dos direitos sociais e que tem por finalidade garantir um nível de vida adequado ao ser humano e sua família, assim como uma melhoria contínua das condições de vida.

Vale ressaltar que o Pacto ainda previu em seu artigo 2º o comprometimento de cada Estado Parte em adotar medidas que visem “progressivamente” o pleno exercício dos direitos ali reconhecidos.

Para Saule Júnior:

A adoção do termo progressivamente no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, significa que os Estados devem tomar medidas, implementar políticas, programas e planos visando a realização progressiva desses direitos. [...]. Os Estados Partes tem a obrigação legal de instituir organismos e instrumentos

⁹⁷ ONU. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial**. 1965. Disponível em <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/pd-eliminacao-discriminacao-racial.html>> acesso em 14.set.2015.

⁹⁸ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 56.

⁹⁹ ONU. **Pacto Internacional do Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em 14.set.2015.

para a promoção de políticas públicas de modo a tornar pleno o exercício desse direito.¹⁰⁰

Verifica-se que, no cenário internacional, o reconhecimento e a proteção do direito à moradia como direito humano desenvolveu-se como uma técnica para a criação e adoção de medidas legislativas (interna de cada Estado) que permitam a facilitação e o pleno exercício da moradia, “principalmente às classes menos favorecidas”¹⁰¹, como forma de garantir um nível de vida adequado.

No sistema interamericano, temos a Convenção Americana de Direitos Humanos, adotada em 1969, conhecida como o Pacto de São José da Costa Rica, que não enuncia especificamente qualquer direito econômico, social ou cultural. Apenas determina aos Estados “que alcancem, de forma progressiva, a plena realização desses direitos, mediante a adição de medidas legislativas”¹⁰², no entanto, a Convenção enumera os direitos civis e políticos e, no âmbito desses direitos, encontramos o direito à moradia, sob o termo do direito de residir no Estado.

O direito de residir está expresso na Convenção em seu artigo 22, vejamos: “toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado tem o direito de nele livremente circular e de nele residir, em conformidade com as disposições legais”, assim, é assegurando o direito da pessoa que legalmente esteja no país poder ali permanecer, ou seja, estabelece o direito da pessoa optar por sua residência.

Em 1976 foi realizada em Vancouver, no Canadá, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Urbanos que adotou a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, na qual o olhar sobre a habitação e a moradia foi feito na perspectiva dos assentamentos humanos (*human settlements*).

As razões que motivaram a realização da Conferência estão expressas na Declaração de Vancouver sobre os Assentamentos Humanos, que apresenta os princípios gerais e propostas para ações efetivas no sentido de melhorar a qualidade de vida dos indivíduos nos assentamentos¹⁰³, e ainda, refere-se

¹⁰⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. p. 63-126. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad. 1999, p. 77-78.

¹⁰¹ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 56.

¹⁰² SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. Op. Cit. p. 57.

¹⁰³ GOMES, Francisco Donizete. **Direito fundamental social à moradia**: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. Porto Alegre: UFRGS/Faculdade de Direito, 2005. p. 43.

Às péssimas condições de vida em assentamentos humanos e proclama que a melhoria das condições de vida dos indivíduos nesses assentamentos a patamares condizentes com a dignidade humana deve integrar a política de desenvolvimento humano do Estado.

São mencionadas as condições extremamente sérias dos assentamentos humanos, especialmente nos países em desenvolvimento, e o reconhecimento de que esses problemas não são isolados do desenvolvimento econômico e social dos países e das injustas relações econômicas internacionais, que agravam as dificuldades em satisfazer as necessidades básicas dos indivíduos de emprego, moradia, serviços de saúde, educação e recreação, e as aspirações condizentes com os princípios da dignidade humana.¹⁰⁴

Verifica-se que a Declaração de Vancouver detalha os assentamentos humanos e destaca o problema para melhorar a qualidade de vida dos indivíduos e traz a moradia como elemento indispensável do programa de ação e política do Estado para uma vida digna de seus indivíduos.

Ainda, tivemos vários outros documentos que fizeram alusão ao direito à moradia, como: a Convenção sobre Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a mulher, de 1979; a Declaração sobre Desenvolvimento, de 1986; a Convenção Sobre os Direitos da Criança, de 1989.

Merece destaque a Agenda 21, adotada na Conferência da Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que em seu capítulo 7, item 6, prevê o direito de “acesso a uma habitação sadia e segura, é essencial para o bem-estar econômico, social, psicológico e físico da pessoa humana e deve ser parte fundamental das ações de âmbito nacional e internacional”.¹⁰⁵

Em 1996, um importante instrumento internacional sobre o direito à moradia foi inaugurado e adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em Istambul, a Agenda Habitat “que teve temas globais a Adequada Habitação para Todos, e o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização”.¹⁰⁶

¹⁰⁴ GOMES, Francisco Donizete. **Direito fundamental social à moradia**: legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. Porto Alegre: UFRGS/Faculdade de Direito, 2005, p. 43-44.

¹⁰⁵ SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. p. 63-126. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad. 1999, p. 82.

¹⁰⁶ SAULE JÚNIOR, Nelson. Op. Cit. p. 82.

E a Agenda Habitat estabelece o conceito de moradia digna ou adequada como sendo:

Aquela que oferece condições de vida sadia, com segurança, apresentando infraestrutura básica, como suprimento de água, saneamento básico e energia, e contando com a prestação eficiente de serviços públicos urbanos, tais como saúde, educação, transporte coletivo, coleta de lixo. Ainda, pressupõe a segurança da habitação: é possível ir e vir em segurança e o local não é suscetível a desastres naturais. Quanto à acessibilidade, é preciso que a infraestrutura viária permita o acesso decente e seguro à habitação.¹⁰⁷

Deste modo, a Agenda Habitat estabelece que o direito à moradia compreende a habitação adequada, sadia, acessível e disponível, segura, protegida, com a inclusão de serviços básicos como: água, energia, saneamento básico, coleta de lixo e etc., baseada no bem-estar e melhor qualidade de vida para seus habitantes.

A partir dos documentos internacionais conclui-se que o direito à moradia é um direito humano fundamental, devendo ser respeitado e protegido, nacional e internacionalmente, através de instrumentos, programas e plano de ações sobre política habitacional, como forma de garantir esse direito a todos os seres humanos indistintamente, salvaguardando a dignidade da pessoa humana.

No Brasil, o direito à moradia foi inserido na Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo II, artigo 6º, pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de abril de 2000, como Direito Social, que passou a ter a seguinte previsão:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.¹⁰⁸ (Destaque nosso).

Contudo, Silva leciona que o direito à moradia “já era conhecido como uma expressão dos direitos sociais no art. 23, IX, segundo o qual é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento””.¹⁰⁹

¹⁰⁷ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais**. Revista Eletrônica do CEAf. Porto Alegre - RS. Ministério Público do Estado do RS. Vol. 1, n.1, out. 2011/jan. 2012. p. 7.

¹⁰⁸ BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 01 out. 2015. (Grifo nosso).

¹⁰⁹ SILVA, José Afonso da. **Comentários contextuais à constituição**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 186.

No mesmo sentido, Saule Jr. defende que mesmo antes da edição da Emenda Constitucional nº 26 de 2000, o direito à moradia estava no ordenamento jurídico brasileiro, sendo extraído:

Dos princípios e normas constitucionais estabelecidas sobre direitos fundamentais, sobre repartição de competências entre as entidades da Federação brasileira, e sobre a política urbana [...]. Portanto a Constituição trata dos direitos humanos, utilizando a terminologia dos direitos fundamentais, no qual estão previstos os direitos civis, políticos, econômicos, **sociais** e culturais.¹¹⁰ (Destaque nosso).

É de se destacar que os direitos sociais que são aqueles de tendem garantir condições materiais básicas e indispensáveis para a vida dos indivíduos. E, em geral, exigem uma prestação positiva do Estado e têm o objetivo de diminuir as desigualdades sociais, melhorando as condições de vida dos indivíduos, configurando um dos fundamentos do Estado brasileiro, previsto no artigo 1º, Inciso, IV, da Constituição Federal.¹¹¹

Os direitos sociais, segundo Krell, “não são direitos contra o Estado, mas sim direitos através do Estado, exigindo do poder público certas prestações materiais”.¹¹²

Para Silva, os direitos sociais são:

Como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualação de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao aferimento de igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condições mais compatíveis com o exercício efetivo da liberdade.¹¹³

O direitos sociais são conceituados por Tavares “como direitos que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante do Estado na implementação

¹¹⁰ SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. p. 63-126. *In*: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad. 1999, p. 85-86. (Grifo nosso).

¹¹¹ MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais**: teoria geral, comentário aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência. 7 ed., São Paulo: Atlas, 2006. p. 43.

¹¹² KRELL, Andreas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, p. 19.

¹¹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 276-278.

da igualdade social dos hipossuficientes. São, por esse exato motivo, conhecidos também como direitos à prestação, ou direitos prestacionais”.¹¹⁴

Assim, os direitos sociais expressam “resposta concreta à desigualdade social e econômica da sociedade liberal, constituem o cerne, o núcleo normativo do Estado Democrático de Direito”.¹¹⁵

Dias destaca que

A questão da implementação dos direitos fundamentais sociais é tema importante dentro da análise das funções do Estado, ator principal para impor o controle político sobre economia. O Estado precisa forjar instituições e mecanismos para o enfrentamento das complexas questões geradas pela globalização, entre elas, as profundas desigualdades econômicas que se revelam nos espaços sociais, sob a forma de tantas outras desigualdades.¹¹⁶

Verifica-se que os direitos sociais visam atingir a igualdade real, proporcionando condição de vida mais favoráveis ao indivíduo, estão o que se espera é “a atuação do Poder Público que dever garantir a efetividade desses direitos constitucionalmente previstos, como mecanismos coercitivos, já que a Constituição Federativa do Brasil não se satisfaz abstratamente com o simples reconhecimento de um direito”.¹¹⁷

Dias leciona que

Os órgão estatais têm liberdade de conformação das políticas públicas para a realização dos direitos sociais. Todavia, devem buscar concretizar, implementar tais direitos, maximizando sua eficácia ao propiciarem as condições necessárias à sua implementação. A total vinculação do poder público para implementar os direitos fundamentais sociais deve-se ao fato de que são direitos fundamentais, dotados de aplicabilidade imediata; não podem ser relativizados ou considerados como “categorias de direitos” que não fazem parte do conjunto dos direitos fundamentais dispostos no texto constitucional.¹¹⁸

¹¹⁴ TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2012, p. 837.

¹¹⁵ BARRETO, Vicente de Paulo. *Apud* DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia urbana**: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil? Curitiba: Juruá, 2010. p. 150.

¹¹⁶ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia urbana**: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil? Curitiba: Juruá, 2010. p. 151.

¹¹⁷ SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 99-100.

¹¹⁸ DIAS, Daniella Maria dos Santos. 2010, Op. Cit. p. 147.

Deste modo, o direito à moradia integra a classe dos direitos sociais e para ter eficácia jurídica e social, o poder estatal é obrigado a facilitar e proteger o pleno exercício do direito à moradia, a partir de sua ação positiva, ou seja, de execução de políticas públicas, “no caso em especial da promoção de política urbana e habitacional”.¹¹⁹

Segundo Silva a condição de eficácia do direito à moradia se encontra na ação positiva do Estado, senão vejamos:

[...] direito à moradia consiste no direito de obter uma moradia digna e adequada, revelando-se como um direito positivo de caráter prestacional, porque legitima a pretensão de seu titular à realização do direito por via de uma ação positiva do Estado. É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia.¹²⁰

Desta forma, é por meio da declaração constitucional dos direitos sociais que, tais direitos conquistam sua condição de eficácia jurídica. Porém não basta que os direitos fundamentais sociais tenham sido reconhecidos e declarados, é necessário que sejam efetivados e garantidos pelo Poder Público, a partir de sua ação positiva, para que adquiram sua condição de eficácia.

No mesmo sentido, Saule Jr. leciona:

Como resultante das normas definidora do direito à moradia terem aplicação imediata, significa que estas tem eficácia plena. Isto é de imediato o Estado Brasileiro tem a obrigação de adotar as políticas, ações e demais medidas compreendidas e extraídas do texto constitucional para assegurar e tornar efetivo esse direito, em especial aos que se encontram em estado de pobreza e miséria. [...] construir políticas públicas que garantam o acesso de todos ao mercado habitacional, construindo sim planos e programas habitacionais com recursos públicos e privados para os segmentos sociais que não tem acesso ao mercado e vivem em condições precárias de habitabilidade sem uma vida digna.¹²¹

Verifica-se que o direito à moradia é um direito de aplicabilidade imediata, que já está incluído como direito e garantia fundamental. E a partir de tal premissa tem-se que o exercício do direito de moradia independe de normas criadoras de sistemas

¹¹⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do Estado brasileiro. p. 63-126. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad. 1999, p. 92.

¹²⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentários contextuais à constituição**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 186.

¹²¹ SAULE JÚNIOR, Nelson. Op. Cit. p. 96.

para facilitação, proteção e exercício desse direito, vez que a omissão do Estado gera responsabilização.¹²²

Vale destacar que a aplicação imediata do direito à moradia gera a obrigação ao ente Público de tornar sua efetivação plena de forma progressiva, o que implica na adoção imediata de uma política habitacional que privilegie suas ação para atender os hipossuficientes. Ou seja, “o Estado brasileiro precisa ser um Estado Social, precisa cumprir suas promessas e direitos insculpidos no texto constitucional”.¹²³

Para “cumprir suas promessas” o Estado necessita da implementação de políticas públicas que atendam os objetivos fundamentais traçados como: a promoção da justiça social, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais, assegurar a cidadania e a dignidade da pessoa humana, previstos no artigo 3º da Constituição Federal. Portanto, são estabelecidos deveres e obrigações à União, aos Estados e aos Municípios para assegurar os direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, tornando efetivo direito fundamental social à moradia.

Deste modo, a prioridade é a dignidade da pessoa humana fazendo com que o Poder Público desenvolva políticas de desenvolvimento urbano que facilite o acesso à moradia digna e adequada, num meio ambiente urbano equilibrado e preservado, para as presentes e futuras gerações, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o bem-estar e a sadia qualidade de vida de seus habitantes. Assim, passamos a análise do meio ambiente como um direito humano.

¹²² SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 112-113.

¹²³ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Democracia urbana**: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil? Curitiba: Juruá, 2010. p. 152.

2.2 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO UM DIREITO HUMANO E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

No cenário internacional, no período do pós-Guerra, começaram a surgir as primeiras grandes normas de proteção internacional do meio ambiente, como complemento aos direitos fundamentais do homem, “dando ensejo à formação desse novo ramo do direito, o chamado Direito Internacional do Meio Ambiente”.¹²⁴ Senão vejamos:

O homem do pós-guerra, no entanto, não tardou a perceber que a dignidade humana estava não só ameaçada pela possibilidade de guerras apocalípticas, mas também pela deterioração que o próprio homem vinha impondo ao meio ambiente. Os perversos efeitos do vazamento das indústrias químicas, a poluição transfronteiriça em rios internacionais, os acidentes com os superpetroleiros, os riscos de catástrofes provenientes das usinas nucleares, a independência dos países africanos nos anos 1960 e a inserção de novos atores na geopolítica mundial complementaram o mosaico de fatores que aceleraram os debates e o nascimento do direito internacional ambiental em 1972, com a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano.¹²⁵

Segundo Gamba a partir de uma “multiplicidade de temas que envolvem a proteção do meio ambiente, sobretudo no plano internacional, possibilitou o desenvolvimento do “Direito Ambiental Internacional””.¹²⁶

Para Guerra “o direito internacional ambiental consiste num conjunto de normas complexas que merecem ser tratadas de forma global e organizadas, de modo a permitir a participação democrática de todos os países, o que é, em grande parte, feito no âmbito da Organização das Nações Unidas”.¹²⁷

¹²⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente.** In: Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais, Cuiabá, Ano 1, n. 1, P. 169-196, Jan.-jun. 2007. p. 174 -175.

¹²⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. **O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Revista Direito GV [online]. 2013, vol.9, n.1, p. 199-241. ISSN 1808-2432. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v9n1/a08v9n1.pdf>> Acesso em 08.out.2015. p. 200.

¹²⁶ GAMBA, Juliane Caravieri Martins. **A justiça intergeracional como princípio e fundamento do direito ambiental internacional.** In: Revista de Direito Ambiental, v. 77/2015, p. 531-561, Jan. – Mar. 2015.

¹²⁷ GUERRA, Sidney. **Para efetiva proteção do meio ambiente no plano internacional: a criação do tribunal internacional do meio ambiente.** In: Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010, p. 1605-1627. p. 1612.

A partir do surgimento do direito internacional ambiental, temas e instrumentos internacionais, tanto os direitos relativos à pessoa humana como ao meio ambiente passaram a ser prioridades inequívoca da agenda internacional.¹²⁸

Mazzuoli leciona que em 1966, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais quando tratou do direito à saúde fez primeira alusão ao meio ambiente, senão vejamos:

A preocupação com o meio ambiente, em plano global, somente tornou-se questão de cunho internacional alguns anos depois de finda a Segunda Guerra Mundial, tendo sido feita uma primeira menção ao meio ambiente no art. 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, onde aparece o *direito à saúde* ao lado do direito a um nível de vida adequado. Não obstante ter sido indireta a referência feita ao meio ambiente, não se pode deixar de reconhecer a importância que teve a menção à saúde no texto do referido Pacto de 1966, como querendo significar que o direito a uma vida digna também é corolário de um meio ambiente sadio e equilibrado.¹²⁹

No entanto, o marco inicial do Direito Internacional Ambiental está associado à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, teve “o intuito de buscar definir padrões de conduta adequados à conservação da natureza, do meio ambiente e, conseqüentemente, da sociedade humana global”.¹³⁰

No entendimento de Guerra a Conferência de Estocolmo “representa o instrumento pioneiro em matéria de Direito Internacional Ambiental, tendo em seu texto um preâmbulo e vinte e seis princípios que abordam as principais questões que prejudicavam o planeta e a recomendação de critérios para minimizá-los”.¹³¹

Portanto, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, foi a primeira conferência global voltada ao meio ambiente, sendo considerada um símbolo histórico político internacional, a qual foi a base para o surgimento de políticas

¹²⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente.** In: Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais, Cuiabá, Ano 1, n. 1, P. 169-196, Jan.-jun. 2007. p.175.

¹²⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. Cit. p. 174.

¹³⁰ PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. **A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente.** In: Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. v. 6. p. 1-25. 2009. Curitiba/PR. Disponível em: <revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/download/18/17+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> acesso em 09.out.2015. p. 12.

¹³¹ GUERRA, Sidney. **Direito internacional ambiental.** Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2006. p. 97.

de gerenciamento ambiental, voltando a atenção da comunidade internacional para as questões ambientais do planeta.

As questões apresentadas no preâmbulo da Declaração de Estocolmo, em 1972, nortearam o meio ambiente natural e o artificial, tratando-os como essenciais para se alcançar os direitos humanos e uma qualidade de vida saudável, trazendo uma forte relação entre a qualidade de vida humana e a qualidade do meio ambiente. Houve também uma preocupação com a degradação e o desequilíbrio do meio ambiente. E destacou a industrialização, o desenvolvimento tecnológico e o subdesenvolvimento (desigualdades sociais) como sendo os fatores responsáveis pelos danos ambientais. E, ainda, descreveu a importância do ser humano nas transformações do meio em que se vive e como lida com o meio ambiente, vez que é responsável pelo desenvolvimento econômico e social.¹³² E, ainda, levou à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), órgão responsável dentro da ONU, por zelar pela implementação do programa de ação de proteção ao meio ambiente, monitoramento, recomendações, bem como pela promoção de diálogos internacionais pacíficos sobre questões ambientais.

As relevantes discussões ocorridas na Conferência de Estocolmo, representaram uma tentativa de aproximação entre os direitos humanos e o meio ambiente, cujo o assunto qualidade ambiental passou a fazer parte dos debates e das agendas políticas dos Estados, sendo considerado essencial para a melhoria da qualidade de vida humana.¹³³

Deste modo, a Declaração de Estocolmo de 1972, serviu “como um paradigma e referencial ético para toda a comunidade internacional, no que tange à proteção internacional do meio ambiente como um direito humano fundamental de todos nós”, vez que “antes da Conferência de Estocolmo, o meio ambiente era tratado, em plano mundial, como algo dissociado da humanidade”.¹³⁴

¹³² ONU, **Declaração de Estocolmo sobre meio ambiente humano**. 1972. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/doc/estoc72.htm> acesso em 09.out.2015.

¹³³ PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. **A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente**. In: Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. v. 6. p. 1-25. 2009. Curitiba/PR. Disponível em: revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/download/18/17+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br Acesso em 09.out.2015. p. 1.

¹³⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente**. In: Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais, Cuiabá, Ano 1, n. 1, P. 169-196, Jan.-jun. 2007. p. 178.

Após a Declaração de Estocolmo de 1972 houve um aumento expressivo de discussões, tratados e documentos internacionais, de cunho global e regional, que trataram de questões ambientais. Mazzuoli destaca que:

O impacto da Declaração de Estocolmo para os anos que se seguiram à Conferência se fez sentir principalmente no que tange à impressionante avalanche de tratados internacionais concluídos nos últimos tempos (tanto multilaterais, como bilaterais e regionais) relativos à proteção internacional do meio ambiente *lato sensu*, sendo praticamente impossível determinar com exatidão o número preciso desses instrumentos internacionais atualmente.¹³⁵

Assim, a Declaração de Estocolmo “conseguiu, portanto, modificar o foco do pensamento ambiental do planeta, mesmo não se revestindo da qualidade de *tratado internacional*, enquadrando-se, ao lado das várias outras declarações memoráveis das Nações Unidas”.¹³⁶

Depois dez anos da Conferência de Estocolmo, foi realizada uma avaliação das questões discutidas, Sequinel leciona:

Em 1982, uma avaliação dos dez anos pós-Estocolmo aconteceu sob a supervisão do PNUMA, em Nairóbi, emergindo daí o clamor para a formação de uma Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, implementada em 1983. Em 1987, os resultados dessa Comissão deram origem ao Relatório Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório Brundtland, cuja principal recomendação era a realização de uma conferência mundial que direcionasse as questões do meio ambiente e do desenvolvimento ali levantadas.¹³⁷

Assim, após a publicação do Relatório Brundtland, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992, conhecida como ECO-92 ou RIO-92, contou com delegação de 178 Governos, com a presença de mais de 100 Chefes de Estado, “foi a maior conferência já realizada pelas Nações Unidas, até

¹³⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente.** In: Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais, Cuiabá, Ano 1, n. 1, P. 169-196, Jan.-jun. 2007. p. 179.

¹³⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. Cit. p.178.

¹³⁷ SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo:** entre o sonho e o possível. Análise Conjuntural, v 24, n. 11-12, p. 12-15, nov.-dez. 2002. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf> Acesso em 17.out.2015. p. 12.

aquele momento histórico. Denominada, com justiça, a “Cúpula da Terra”¹³⁸, segundo Mazzuoli:

A reunião não foi apenas consequência de um intenso processo de negociações internacionais acerca de questões ligadas à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento. Seus resultados significaram, também, a reafirmação de princípios internacionais de direitos humanos, como os da indivisibilidade e interdependência, agora conectados com as regras internacionais de proteção ao meio ambiente e aos seus princípios instituidores.¹³⁹

Gamba afirma que a Conferência da Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, do Rio de Janeiro em 1992, contribuiu “para o aprofundamento e maior instrumentalização dos princípios de Direito Ambiental Internacional”.¹⁴⁰

Vale ressaltar que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento produziu várias outras convenções sobre temas diversos envolvendo o meio ambiente e sustentabilidade, senão vejamos:

Essa Conferência, também conhecida como Cúpula da Terra, Conferência do Rio ou simplesmente Rio-92 gerou os seguintes documentos: Agenda 21, programa de ação global com 40 capítulos; Declaração do Rio, um conjunto de 27 princípios por meio dos quais deveria ser conduzida a interação dos seres humanos com o planeta; Declaração de Princípios sobre Florestas; Convenção sobre Diversidade Biológica e Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas.¹⁴¹

No mesmo sentido, Mazzuoli e Teixeira lecionam:

Produziu a Convenção sobre Mudança do Clima, a Convenção sobre Biodiversidade, a Declaração de Princípios sobre Florestas, a adoção da *Agenda 21* – um plano de ação voltado para adoção do desenvolvimento sustentável em todos os países – e a estruturação de uma “nova engenharia” (para falar como Guido Soares) na proteção internacional do meio ambiente.¹⁴²

¹³⁸ SOARES, Guido Fernando Silva. Dez anos após Rio-92: o cenário internacional, ao tempo da cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável (Joanesburgo, 2002). In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene (Orgs.). **Novas perspectivas do direito ambiental brasileiro**: visões interdisciplinares. Cuiabá/MT: Carlini & Caniato: Cathedral Publicações. 2009. p. 25.

¹³⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente**. In: Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais, Cuiabá, Ano 1, n. 1, P. 169-196, Jan.-jun. 2007. p. 171.

¹⁴⁰ GAMBÁ, Juliane Caravieri Martins. **A justiça intergeracional como princípio e fundamento do direito ambiental internacional**. In: Revista de Direito Ambiental, v. 77/2015, p. 531-561, Jan. – Mar. 2015.

¹⁴¹ SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo**: entre o sonho e o possível. *Análise Conjuntural*, v 24, n. 11-12, p. 12-15, nov.-dez. 2002. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf> Acesso em 17.out.2015. p. 12.

¹⁴² MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. **O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Revista Direito GV [online]. 2013,

Deste modo, a Rio-92 além de produzir outras convenções sobre diversos assuntos, produziu uma nova estruturação da proteção do meio ambiente, trazendo maior celeridade aos mecanismos e entrada em vigor das normas internacionais que tratam sobre o meio ambiente, em razão do longo tramite dos tratados internacionais.¹⁴³

Durante a Rio-92, com a confecção da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e Agenda 21, ascendeu a discussão sobre sustentabilidade ambiental no meio urbano, “apresentando o referido documento compromissos acordados pela comunidade internacional signatária, de incorporação de ações e metas para promoção da qualidade de vida e equidade social nas cidades”.¹⁴⁴

Segundo Sequinel:

Agenda 21 e a Declaração do Rio, definiram o contorno de políticas essenciais para se alcançar um modelo de desenvolvimento sustentável que atendesse às necessidades dos menos favorecidos e reconhecesse os limites desse desenvolvimento em escala global. O termo “necessidades” deveria ser interpretado não apenas sob a ótica dos interesses econômicos mas sob a forma de criação de um sistema universal que privilegiasse tanto a dimensão ambiental quanto a humana.¹⁴⁵

Sayago leciona que nos anos seguintes à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, as discussões sobre sustentabilidade no meio ambiente urbano continuaram e:

Constaram da Declaração e Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos (1993) e continuaram durante a Conferência Habitat II, realizada em Istambul, 1996, que aprovou um documento denominado Agenda Habitat II, que apresenta princípios, compromissos e estratégias a serem adotados pelo poder público e

vol.9, n.1, p. 199-241. ISSN 1808-2432. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v9n1/a08v9n1.pdf>> Acesso em 08.out.2015. p. 201.

¹⁴³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. Op. Cit. p. 201. E lecionam: “Tradicionalmente, a entrada em vigor dos tratados internacionais obedece a um complexo e longo trâmite que acompanha as negociações preliminares, a assinatura, a adoção, a aprovação e a ratificação ou adesão de um Estado aos termos de um tratado”.

¹⁴⁴ SAYAGO, Dóris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano diretor**: instrumento de política urbana e gestão ambiental. In: VI Anais do Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica- ECOEGO, 2005. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa3/des_urbano_meioambiente.pdf> Acesso em 12.out.2015. p. 4.

¹⁴⁵ SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo**: entre o sonho e o possível. Análise Conjuntural, v 24, n. 11-12, p. 12-15, nov.-dez. 2002. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf> Acesso em 17.out.2015. p. 12.

pela sociedade, com vistas ao desenvolvimento sustentável na área urbana.¹⁴⁶

Verifica-se que a partir da Declaração de Estocolmo de 1972 e da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 os problemas ambientais assumiram alcance global, fazendo com que a comunidade internacional buscasse esforços para impedir novos danos ambientais e meios para resguardar para as gerações futuras. E ainda, criou-se uma a complexa rede “para proteger direitos humanos definidos pela Declaração Universal de 1948 teve, a partir de 1972, de se adaptar à nova concepção de que o acesso a um ambiente sadio é *também* um direito humano a ser garantido”¹⁴⁷, inclusive no meio urbano.

Sarlet ensina que se trata da dimensão ambiental da dignidade da pessoa humana, senão vejamos:

Sempre haverá como sustentar a dignidade da própria vida de um modo geral, ainda mais numa época em que o reconhecimento da proteção do meio ambiente como valor fundamental indicia que não mais está em causa apenas a vida humana, mas a preservação de todos os recursos naturais, incluindo todas as formas de vida existentes no planeta, ainda que se possa argumentar que tal proteção da vida em geral continua, em última análise, exigência da vida humana e de uma vida humana com dignidade, tudo a apontar para o reconhecimento do que se poderia designar de uma dimensão ecológica ou ambiental da dignidade da pessoa humana.¹⁴⁸

Nas palavras de Mazzuoli e Teixeira:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações.¹⁴⁹

Fonseca destaca:

¹⁴⁶ SAYAGO, Dóris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano diretor**: instrumento de política urbana e gestão ambiental. In: VI Anais do Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica- ECOEGO, 2005. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa3/des_urbano_meioambiente.pdf> Acesso em 12.out.2015. p. 4.

¹⁴⁷ MAZZUOLI, Valério de Oliveira; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. **O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Revista Direito GV [online]. 2013, vol.9, n.1, p. 199-241. ISSN 1808-2432. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v9n1/a08v9n1.pdf>>. Acesso em 08.out.2015. p. 204.

¹⁴⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988**. 9 ed. rev. atual. 2 tir., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 43.

¹⁴⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente**. In: Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais, Cuiabá, Ano 1, n. 1, P. 169-196, Jan.-jun. 2007. p. 179.

É evidente, portanto, que uma das razões para se proteger o meio ambiente, emerge da necessidade premente de se proteger a vida humana, assegurando os pré-requisitos indispensáveis para salvaguardar o valor e a dignidade humana, assim como seu desenvolvimento adequado.¹⁵⁰

Assim, o direito ao meio ambiente é um direito humano fundamental, devendo ser respeitado e protegido, nacional e internacionalmente, através de instrumentos, programas e plano de ações, como forma de garantir esse direito a todos os seres humanos indistintamente, salvaguardando a dignidade da pessoa humana, a partir de uma condição de vida adequada, num meio ambiente sadio.

A evolução do direito ambiental não se deu apenas no âmbito internacional, mas também internamente, em cada país, inclusive no Brasil, sendo considerado um dos países mais influente.

Soares leciona:

De nossa parte, acreditamos que foi em grande parte devido a consciência ambiental que a Conferência de Estocolmo acabou por provocar no Brasil, que pudemos ter uma legislação interna bastante desenvolvida, e vemos consagrados os ideais preservacionistas do meio ambiente, na sua mais elevada forma normativa, que é a Constituição Federal de 1988.¹⁵¹

A visão do Direito Ambiental foi refletida na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, *caput*, prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, senão vejamos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

¹⁵⁰ FONSECA, Fúlvio Eduardo. **A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional**. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 50, n. 1, Brasília. p. 121-138, Jan.-jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292007000100007&script=sci_arttext> Acesso em 13.out.2015. p. 131.

¹⁵¹ SOARES, Guido Fernando Silva. Dez anos após Rio-92: o cenário internacional, ao tempo da cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável (Joanesburgo, 2002). In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene (Orgs.). **Novas perspectivas do direito ambiental brasileiro: visões interdisciplinares**. Cuiabá/MT: Carlini & Caniato: Cathedral Publicações. 2009. p. 19.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 consagra o direito ao meio ambiente como um direito humano fundamental, ao passo que tem como objetivo à proteção do direito à vida do indivíduo. Nesse sentido vejamos a lição de Mazzuoli:

Este dispositivo do texto constitucional consagra também o princípio segundo o qual o meio ambiente é um *direito humano fundamental*, na medida em que visa proteger o direito à vida com todos os seus desdobramentos, incluindo a sadia qualidade de seu gozo. Trata-se de um direito *fundamental* no sentido de que, sem ele, a pessoa humana não se realiza plenamente, ou seja, não consegue desfrutá-lo *sadiamente*, para se utilizar a terminologia empregada pela letra da Constituição. No sentido empregado pelo art. 225, *caput*, do texto constitucional, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um *prius* lógico do direito à vida, sem o qual esta não se desenvolve sadiamente em nenhum dos seus desdobramentos. É dizer, o bem jurídico *vida* depende, para a sua integralidade, entre outros fatores, da proteção do meio ambiente com todos os seus consectários, sendo dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações.¹⁵²

Verifica-se que a Constituição de 1988 refletiu uma mudança de mentalidade no âmbito nacional em razão da necessidade de proteção e preservação do meio ambiente, a partir da consciência de que um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado está profundamente ligada à preservação da própria vida humana e sua dignidade.

Ao determinar a proteção ambiental o legislador constitucional de 1988 criou um capítulo no qual garantiu a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E, ainda, incorporou a questão ambiental na ordem econômica “de modo que as atividades econômico-produtivas sejam desenvolvidas levando-se em consideração a proteção dos recursos naturais e aos ecossistemas, evitando-se assim o desequilíbrio ecológico”.¹⁵³

Tratar de desenvolvimento econômico que conclama a junção de vários fatores, como:

O crescimento econômico e a garantia desse mesmo crescimento para as futuras gerações, somente possível mediante a proteção ambiental, bem como a criação de condições sociais para que os

¹⁵² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente**. In: Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais, Cuiabá, Ano 1, n. 1, P. 169-196, Jan.-jun. 2007. p. 182.

¹⁵³ MARIN, Jeferson Dytz; MARIN, Karen Irena Dytz. **Meio ambiente e reordenamento do espaço: um novo olhar sobre a cidade**. In: Revista de Informação Legislativa/Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 46, n. 182. p. 65 – 82, Abr./jun. 2009. Brasília/Senado Federal. p. 69.

homens possam viver com dignidade, qualidade e de maneira saudável.¹⁵⁴

Deste modo, insere-se, nesse contexto, a ideia de desenvolvimento sustentável na medida que se visa a busca pelo “crescimento econômico de maneira racional, não separada do respeito à natureza e à sociedade como um todo”.¹⁵⁵

No mesmo sentido Mukai e Nazo lecionam:

Assim é que o artigo 170 da C.F. contempla, como um dos princípios gerais da atividade econômica, a defesa do meio ambiente (inc. VI) e no art. 225 concede um direito subjetivo público a todos de terem um meio ambiente ecologicamente equilibrado, equiparando-o aos bens de uso comum do povo, obrigando o Poder Público e a coletividade a defendê-lo e preservá-lo para a presente e futuras gerações.¹⁵⁶

“Mais do que nunca há que se encontrar formas de compatibilizar o desenvolvimento com a preservação ambiental”¹⁵⁷, vez que se busca conciliar o desenvolvimento com a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida da população, com redução das desigualdades sociais e o direito à uma vida digna.

Contudo, no Brasil problemas ambientais como enchentes, alagamentos, desmoronamento de encostas e desmatamento adentraram ao Século XXI, e, houve muita pressão para alterações do Código Florestal brasileiro, assim “em 1999 é apresentado ao Congresso o Projeto de Lei nº 1876/1999, de autoria do deputado ruralista Sergio Carvalho, que tramitou por 13 anos até culminar criação do Novo Código Florestal pela Lei Federal 12.651/2012”.¹⁵⁸ No entanto, logo após sua entrada em vigor, teve seu texto modificado pela Medida Provisória nº 571/2012 que foi convertida na Lei nº 12.727 em 17 de outubro de 2012 pelo Congresso Nacional.

¹⁵⁴ MARIN, Jeferson Dytz; MARIN, Karen Irena Dytz. **Meio ambiente e reordenamento do espaço**: um novo olhar sobre a cidade. In: Revista de Informação Legislativa/Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 46, n. 182. p. 65 – 82, Abr./jun. 2009. Brasília/Senado Federal. p. 69.

¹⁵⁵ MARIN, Jeferson Dytz; MARIN, Karen Irena Dytz. Op. cit. p. 69.

¹⁵⁶ MUKAI, Toshio; NAZO, Georgette Nacarato. **O direito ambiental no brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 224, p. 117-145, Abr./jun. 2001. p.128.

¹⁵⁷ ARANTES, Aldo. Meio ambiente e desenvolvimento. In: **Princípios**: revista teórica, política e de informação. N. 83 p. 23-26. Fev.-Març./2006. São Paulo. p. 25.

¹⁵⁸ SEPE, Patricia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara; BELLENZANI, Maria Lucia. O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos? In: **Anais do III Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo realizado em Belém/PA** – 10 a 13 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>>. Acesso em 06.jan.2016. p. 4.

A Lei n. 12.651/2012 – o novo Código Florestal¹⁵⁹ – que revogou o antigo Código Florestal (Lei Federal n. 4.771/65), bem como suas alterações, “cujo processo de consolidação legislativa evidenciou um forte conflito entre “ambientalistas” e “desenvolvimentistas”¹⁶⁰, e, ainda, houve polêmicas e tentativas de suprimir a sua aplicabilidade no ambiente urbano.

O novo Código Florestal trouxe muita polêmica devido ao conflito entre os ambientalistas, “alegando irregularidades no novo código, sobretudo, flexibilidade e abrandamentos que resultariam em prejuízos a proteção ambiental. Por sua vez, em ponto antagônico, a bancada ruralista perquiria um código que não prejudicasse à sua atividade econômica”.¹⁶¹

E ainda, trouxe alterações ao regime de proteção das APPs – Áreas de Preservação Permanentes, tratando inclusive da autorização para a intervenção e supressão dessas áreas protegidas nas hipóteses de baixo impacto ambiental, utilidade pública ou interesse social, no âmbito urbano. Vejamos o que leciona Azevedo, a respeito do tema:

O novo CFlo, por sua vez, alterou substancialmente o tratamento até então dispensado para os casos de utilidade pública e de interesse social, tanto no que diz respeito a sua caracterização individualizada como no que se refere aos procedimentos e condicionantes sobre esta específica e excepcional forma de utilização de APPs. [...], as alterações produzidas fragilizam significativamente a sistemática de controle até então adotada, permitindo uma maior utilização destas áreas [...]. As mudanças empreendidas são de fácil percepção. Inicialmente, aumenta-se consideravelmente o rol de casos que podem ser enquadrados como de utilidade pública e de interesse social.¹⁶²

¹⁵⁹ BRASIL, República Federativa. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> Acesso em 26 jun. 2016.

¹⁶⁰ AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de. **Reflexos do novo código florestal nas áreas de preservação permanente – apps – urbanas**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 29, p 17-91, abr. 2014.

¹⁶¹ ZANGIROLAMI, Gabriel Nunes; MORON, Fábio Ferreira. **A área de preservação em face da lei nº 12.651/12: do retrocesso à ilegalidade**. In: Colloquium Humanarum, vol. 12, n. Especial, 2015, p. 530-537. ISSN: 1809-8207. p. 532.

¹⁶² AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de. **Reflexos do novo código florestal nas áreas de preservação permanente – apps – urbanas**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 29, p 17-91, abr. 2014. p. 79.

Vale ressaltar que a Área de Preservação Permanente (APP) é um dos espaços especialmente protegidos, tendo a sua definição prevista no artigo 3º, inciso II, do Novo Código Florestal:

Art. 3º. Para efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;¹⁶³

As principais mudanças trazidas pelo Novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) para as áreas urbanas em relação ao Código Florestal de 1965 correspondem a:

- a) Delimitação das APPs de curso hídrico: Considera-se APP, em zonas rurais ou urbanas, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima diferenciada a partir da largura do curso hídrico, enquanto que o Código de 1965 preconizava a medida a partir do nível mais alto do curso hídrico.
- b) Delimitação das APPs no entorno dos lagos e lagoas naturais: Na área urbana é exigida faixa de APP com largura de 30 metros.
- c) Delimitação das APPs no entorno reservatórios d'água artificiais: Não prevê APP no entorno de reservatório artificial que não decorra de barramento de curso d'água, e a largura da faixa é a definida na licença ambiental. Nos reservatórios para abastecimento público e geração de energia, o empreendedor deve adquirir a faixa de APP, observando-se a largura mínima de 15 metros e a máxima de 30 metros na área urbana. No Código de 1965 era exigida a faixa mínima de APP de 30 metros em área urbana consolidada e 100 metros em áreas rurais.
- d) Delimitação das APPs das nascentes e dos olhos d'água: A faixa de APP deve ter um raio mínimo de 50 metros, abrangendo apenas as nascentes e olhos d'água perenes que dão origem a um curso d'água, enquanto que o Código de 1965 incluía nascentes e olhos d'água intermitentes e não definia que estes deveriam dar origem a curso d'água.
- e) Intervenção ou supressão de vegetação nativa em APP por utilidade pública ou interesse social: Não é exigida comprovação da inexistência de alternativa técnica e locacional para todas as situações enquadradas como de utilidade pública e de interesse social. [...]
- f) Inserção de área verde urbana: Define área verde urbana como espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação,

¹⁶³ BRASIL, República Federativa. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> Acesso em 26 jun. 2016.

preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais. [...]

g) Criação do programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente: Entre outros incentivos inclui pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, e a utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição APP e Reserva Legal.¹⁶⁴

Há quem defenda que houve retrocesso e criticam que apesar de estar em vigor o Novo Código Florestal não está sendo efetivamente aplicado, tendo inclusive alguns artigos que sequer foram regulamentados.

E ainda que em 2013 a Procuradoria Geral da República ajuizou três Ações Diretas de Inconstitucionalidade em face do Novo Código Florestal Lei n. 12.651/2012 – ADI nº 4901 discutindo especificamente sobre redução da reserva legal, a ADI nº 4902 tratando da anistia concedida a quem comete degradação ambiental e ADI nº 4903 sobre as áreas de preservação permanente - APPs.¹⁶⁵

As inconstitucionalidades apontadas no Código Florestal pelas ADIs são fundamentadas em violação ao princípio da vedação do retrocesso, ao princípio da proporcionalidade, em sua vertente de vedação à proteção deficiente e ao dever geral de não degradar o meio ambiente, havendo uma fragilização dos instrumentos de proteção ambiental e autorização para consolidação dos danos ambientais já perpetrados, sustentam que houve uma violação integral os mandamentos constitucionais, atingindo o núcleo fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, negando-lhe vigência e retirando a sua força

¹⁶⁴ SEPE, Patricia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara; BELLENZANI, Maria Lucia. O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos? In: **Anais do III Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo realizado em Belém/PA** – 10 a 13 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>>. Acesso em 06.jan.2016. p. 8-9.

¹⁶⁵ VALPORTO, Marília; ABREU, Mayara Araujo; MONTEIRO, Isabella Pearce. **O retrocesso do Novo Código Florestal Brasileiro diante de uma análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901**. In: REVISTA DO CEDS - Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB. n. 1 agosto/dezembro 2014, Disponível em: <http://www.undb.edu.br/ceds/revistadocecds> Acesso em: 17 mar. 2016. p. 5

normativa.¹⁶⁶ Todavia, até o momento as ADIs não foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal – STF.

Contudo, há quem entenda que as mudanças implementadas pelo novo Código Florestal Brasileiro estão sendo vistas com um avanço na legislação ambiental, em que pese a superficialidade das discussões de sua aplicabilidade na esfera urbana, bem como a forma genérica com que trata as APPs urbanas, sem atentar para as especificidades de cada região ou cidade.¹⁶⁷

Deste modo, em que peses as dificuldades enfrentadas para a proteção do meio ambiente e o seu adequado tratamento, o que se busca é a realização do bem estar coletivo, da segurança e vida digna dos cidadãos, a partir da promoção e valorização dos princípios da equidade transgeracional, da justiça social e da participação democrática, para a construção de um futuro mais sustentável e seguro¹⁶⁸, vez que a necessidade de proteção e preservação do meio ambiente está profundamente ligada à preservação da própria vida humana.

¹⁶⁶ CUREAU, Sandra. **As inconstitucionalidades do novo código florestal: ação do MP.** In: XIII Congresso Brasileiro do MP de Meio Ambiente - vitória/ES – 19/04/2013. Disponível em: http://www.abrampa.org.br/eventos_antecedentes/congresso_vitoria/doc/1904/sandra_cureau.pdf Acesso em: 17 mar. 16.

¹⁶⁷ SEPE, Patricia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara; BELLENZANI, Maria Lucia. O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos? In: **Anais do III Seminário Nacional Sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo realizado em Belém/PA** – 10 a 13 de setembro de 2014. Disponível em: <http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>. Acesso em 06.jan.2016. p.17.

¹⁶⁸ BODNAR, Zenildo. **A tutela jurisdicional nas cidades sustentáveis.** In: **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 28, 24 mar. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br.> Acesso em 10.dez.2015. p.17.

2.3 A PERSPECTIVA SOCIOAMBIENTAL - DIREITO À MORADIA E O DIREITO AO MEIO AMBIENTE

“A Terra urbanizou-se ainda mais depressa do que previa o Clube de Roma em seu relatório em 1972, *Limits of Growth* [Limites do crescimento]”¹⁶⁹. Davis, afirma que “pela primeira vez, a população urbana da Terra será mais numerosa do que a rural”¹⁷⁰ e, ainda que:

Em 1950, havia 86 cidades no mundo com mais de 1 milhão de habitantes; hoje são 400, e em 2015 serão pelo menos 550. Com efeito, as cidades absorveram quase que dois terços da explosão populacional global desde 1950 e hoje o crescimento é de 1 milhão de bebês e imigrantes por semana. A força de trabalho urbana do mundo mais que dobrou desde 1980, e a população urbana atual de 3,2 bilhões de pessoas é maior do que a população total do mundo quando John F. Kennedy tomou posse.¹⁷¹

No Brasil, segundo Vasconcelos, “em 1970, 56% dos brasileiros moravam em áreas urbanas. Hoje são 80%. Até 2050, segundo estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU), 90% se concentrarão em grandes centros e a população nacional girará em torno de 200 milhões de pessoas”¹⁷², no entanto, o crescimento tem ocorrido de forma desequilibrada.

Para Jorge:

Mais de 80% dos habitantes de Mato Grosso estão concentrados nas áreas urbanas de Cuiabá, Várzea Grande, Rondonópolis e Cáceres. Um movimento totalmente contrário à proposta de colonização das décadas passadas, quando se pensou a ocupação do estado a partir da atividade agrícola. As dificuldades das terras do Cerrado impulsionaram a população para as cidades.¹⁷³

Pesquisa realizada, pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, sobre a qualidade de vida nas aglomerações urbanas, verificou que com o aumento

¹⁶⁹ DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 13.

¹⁷⁰ DAVIS, Mike. Op. Cit. p. 13.

¹⁷¹ DAVIS, Mike. Op. Cit. p. 13-14.

¹⁷² VASCONCELOS, Lia. **Urbanização – metrópoles em movimento**. In: Revista Desafios do desenvolvimento - IPEA. 2006. ano 3. 22 ed. 5.5.2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=994:catid=28&Itemid=23> Acesso em 09.jan.2016. p. 1.

¹⁷³ JORGE, Wanda. **Periferia e favelização avançam nas grandes cidades da América Latina**. *Cienc. Cult.* [online]. 2005, vol.57, n.2, pp. 9-12. ISSN 2317-6660. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252005000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 10.jan.2016. p.12.

do tamanho das cidades, a qualidade de vida de seus habitantes piora, “essa deterioração pode ser mensurada, por exemplo, pela infra-estrutura, pela rede de serviços de saúde e educação, pelos gastos do governo local com bens públicos, e ainda pelo acesso à coleta de lixo e à água encanada, pela expectativa de vida e pela mortalidade infantil”.¹⁷⁴

Segundo Bonduki

O modelo de crescimento urbano que vigora na maior parte dos países com acelerado crescimento, como o Brasil, é insustentável do ponto de vista socioambiental. Está marcado por processos urbanos e econômicos como apropriação privada de terras e remoção forçadas de populações, especulação imobiliária, altas densidades com ocupação horizontal nos assentamentos humanos precários, acentuada desigualdade socioterritorial, e priorização do automóvel – elementos que provocam fortes impactos ambientais.¹⁷⁵

A desigualdade socioespacial será o preço dessa nova ordem urbana, vez que “há pouco ou nenhum planejamento para acomodar essas pessoas e prestar-lhes serviços”¹⁷⁶. O mercado habitacional formal raramente oferece mais de 20% do estoque de moradias e, assim, por necessidade, a população menos favorecida economicamente recorre a barracos, locações informais, loteamentos clandestinos ou às calçadas.¹⁷⁷

Davis ressalta que

Desde 1970, o crescimento das favelas em todo o hemisfério sul ultrapassou a urbanização propriamente dita. Assim, [...] a urbanista Priscilla Connolly observa que “até 60% do crescimento da cidade resulta de pessoas, principalmente mulheres, que constroem heroicamente suas próprias moradias em terrenos periféricos sem uso”.¹⁷⁸

No Brasil, “as favelas de São Paulo – meros 1,2% da população em 1973, mas 19,8% em 1993 – cresceram na década de 1990 no ritmo explosivo de 16,4% ao

¹⁷⁴ VASCONCELOS. Lia. **Urbanização – metrópoles em movimento**. In: Revista Desafios do desenvolvimento - IPEA. 2006. ano 3. 22 ed. 5.5.2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=994:catid=28&Itemid=23> Acesso em 09.jan.2016. p. 1.

¹⁷⁵ BONDUKI, Nabil. **A sustentabilidade das cidades e a Rio+20**. In: Le Monde Diplomatique Brasil, ano 5, n. 59, p. 6-15, junho/2012, p. 6.

¹⁷⁶ DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 14.

¹⁷⁷ DAVIS, Mike. Op. Cit. p. 27.

¹⁷⁸ DAVIS, Mike. Op. Cit. p. 27.

ano”¹⁷⁹. Já na Amazônia, “uma das fronteiras urbanas que crescem com mais velocidade em todo o mundo, 80% do crescimento das cidades tem-se dado nas favelas, privadas, em sua maior parte, de serviços públicos e transporte municipal, tornado assim sinônimos “urbanização” e “favelização””.¹⁸⁰

Segundo Fernandes

Uma das principais características do processo de urbanização intensiva no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Ao longo das décadas de crescimento urbano, mas sobretudo nas últimas décadas, dezenas de milhões de brasileiros não têm tido acesso ao solo urbano e à moradia senão através de processos e mecanismos informais – e ilegais. Favelas, loteamentos e conjunto habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casa dos fundos, ocupações de áreas públicas, viadutos, marquises, nas beiras de rios e mesmo, em uma das avenidas da cidade de São Paulo, “casas” sendo construídas em cima de árvores – essas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras.¹⁸¹

Erminia Maricato, professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP) e foi por 3 anos Secretária Executiva do Ministério das Cidades, leciona que:

A urbanização está ocorrendo de forma dispersa. Isso significa terra ociosa e, portanto, cara, o que expulsa gente para a periferia e eleva o custo da infra-estrutura urbana. A urbanização em curso no Centro-Oeste caminha para uma segregação que vai, em algum momento, se traduzir em violência e conflitos, [...]. O modelo paulistano e de muitas outras metrópoles não deveria ser reproduzido. Estima-se que cerca de 33% dos pobres brasileiros vivam em grandes centros do Sudeste. **Concentram-se também nas regiões metropolitanas 80% dos que vivem em favelas.** E a tendência é de que o país tenha um número crescente metrópoles. Das 123 regiões analisadas pelo Ipea, somente três estavam na faixa de 2 milhões de habitantes em 1970. Em 2000 eram dez.¹⁸² (Grifo nosso)

¹⁷⁹ DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 27.

¹⁸⁰ DAVIS, Mike. Op. Cit. p. 27.

¹⁸¹ FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais**: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: Fórum de Direito Urbano e Ambiental, ano 1, n. 5, p. 440-446, setembro/outubro – 2002. p. 440.

¹⁸² VASCONCELOS, Lia. **Urbanização – metrópoles em movimento**. In: Revista Desafios do desenvolvimento - IPEA. 2006. ano 3. 22 ed. 5.5.2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=994:catid=28&Itemid=23> Acesso em 09.jan.2016. p. 1.

Para Dias:

As cidades informais, os espaços ocupados “de forma ilegal” – que se caracterizam pela existência de favelas, de loteamentos irregulares, pela ocupação de terrenos abandonados, pela construção de moradias totalmente inadequadas à sobrevivência humana – são recorrentes na realidade urbana brasileira.¹⁸³

Fala-se que as cidades do futuro serão construídas em grande parte de tijolo aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimento e restos de madeira, “boa parte do mundo urbano do século XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excrementos e deterioração”.¹⁸⁴

Deste modo, o crescimento desordenado, a ocupação das cidades e o processo de favelização tem despertado grande preocupação acerca dos mecanismos de proteção e defesa do bem-estar dos seus habitantes, considerando que a ocupação desordenada dá-se, geralmente, em áreas de riscos, encostas, lugares mais afastados e menos valorizados da cidade, sem qualquer infraestrutura necessária para uma vida digna, a exemplo de saneamento básico, escolas, assistência à saúde, transporte e lazer.

Aliada à falta de planejamento público, o processo de ocupação irregular das áreas urbanas gera a poluição da água, do ar e das paisagens, o desmatamento, a ausência de áreas verdes nas cidades e outras mazelas, “sendo fator decisivo para degradação ambiental e, por consequência, para a diminuição da qualidade de vida daqueles que habitam estas áreas”.¹⁸⁵

Para Dias

A questão ambiental está intensamente relacionada com o processo de urbanização e de favelização desenfreada por que passam a maioria dos países do mundo, pois as forma de apropriação dos espaços físicos territoriais por milhões de miseráveis e indigentes têm direitos reflexos sobre os recursos naturais, haja vista esses assentamentos humanos ilegais, serem desprovidos de qualquer infraestrutura, serviços de esgoto, coleta de lixo, fornecimento de água potável, energia elétrica, dentre outros serviços. Logo, impossível pensar em planejamento urbano e políticas habitacionais de forma

¹⁸³ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba/PR: Juruá, 2012. p. 30.

¹⁸⁴ DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 29.

¹⁸⁵ DIAS, Daniella Maria dos Santos (2012). Op. Cit. p. 30.

segmentada do problema ambiental, pois não há sustentabilidade ambiental com extrema pobreza.¹⁸⁶

A sustentabilidade se mostra como necessidade de enfrentamento dos percalços urbanos, furto do processo acelerado de urbanização, sem controle e fiscalização, que tem como consequências a expansão dos espaços urbanos, a criação de inúmeros assentamentos informais, fazendo-se necessária a intervenção o poder público para implementar políticas e ações para a transformação dos espaços urbanos.¹⁸⁷

A Constituição Federal de 1988 traz em seu bojo um marco da ordem urbanística, e prevê a política de desenvolvimento urbano que “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”¹⁸⁸, conforme dispõe o artigo 182 da Constituição Federal.

Vale ressaltar que durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio-92, e com a elaboração da Declaração da Agenda 21, “cresce o debate em torno da sustentabilidade do meio ambiente urbano, apresentando o referido documento compromissos acordados pela comunidade internacional signatária, de incorporação de ações e metas para promoção da qualidade de vida e equidade social nas cidades”.¹⁸⁹

As discussões sobre a sustentabilidade urbana também continuaram na Declaração e Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos (1993) e bem como durante a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II, realizada em Istambul, 1996, que aprovou um documento denominado Agenda Habitat II, apresentando princípios, compromissos e estratégias a serem adotados pelo Poder Público e pela sociedade, com vistas ao desenvolvimento sustentável na área urbana.¹⁹⁰

¹⁸⁶ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba/PR: Juruá, 2012. p. 33.

¹⁸⁷ DIAS, Daniella Maria dos Santos. 2012. Op. Cit. p. 39.

¹⁸⁸ BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Art. 182. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 09. Jan. 2016.

¹⁸⁹ SAYAGO, Dóris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano diretor**: instrumento de política urbana e gestão ambiental. In: VI Anais do Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica- ECOEGO, 2005. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/ Mesa3/des_urbano_meioambiente.pdf> Acesso em 12.out.2015. p. 4.

¹⁹⁰ SAYAGO, Dóris; PINTO, Mariana Oliveira. Op. Cit. p. 4.

Sayago e Pinto lecionam que:

Desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92 e a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, a discussão sobre a construção de “cidades sustentáveis”, de modo a buscar um equilíbrio das práticas socioeconômicas e ecológicas desenvolvidas pelo homem nos centros urbanos, proporcionando um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como assegura a Carta de 1988.

Para isso, um instrumento importante é o planejamento urbano, por parte do Poder Público Municipal, que pode não ser somente um mecanismo de gestão territorial urbana, mas também de gestão ambiental.¹⁹¹

Deste modo, no Brasil, seguindo as discussões internacionais, em 2001 foi aprovada a lei que regulamenta a política urbana no Brasil (artigos 182 e 183 da Constituição Federal), o Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/2001 – “apresentando-se como suporte jurídico para a realização do planejamento urbano e para a ação dos governos municipais, traçando as diretrizes necessárias para o planejamento e para a condução do processo de gestão das cidades”¹⁹², garantindo qualidade de vida aos habitantes e sustentabilidade à existência da cidade.

Para Carvalho Filho, a política urbana é “o conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades”.¹⁹³

O Estatuto da Cidade serve para dar densidade normativa à política urbana prevista constitucionalmente, sendo um sistema legal, “que apresenta mecanismos jurídicos, políticos, urbanísticos, tributários para que a intervenção do poder público nas áreas urbanas e rurais se realize”¹⁹⁴, para dar melhor qualidade de vida e a realização das funções sociais da cidade.

¹⁹¹ SAYAGO, Dóris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano diretor**: instrumento de política urbana e gestão ambiental. In: VI Anais do Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica- ECOEGO, 2005. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa3/des_urbano_meioambiente.pdf> Acesso em 12.out.2015. p. 4.

¹⁹² DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro**: óbices e desafios. Curitiba/PR: Juruá, 2012. p. 43.

¹⁹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3 ed. rev. ampl. E atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009. p. 12.

¹⁹⁴ DIAS, Daniella Maria dos Santos. Op. Cit. p. 44.

Segundo Fernandes o Estatuto da Cidade tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam:

Consolida a noção de função social e ambiental da propriedade e da cidade como marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluída pelos municípios; aponta processos políticos-jurídicos para gestão democrática das cidades; e, de forma a materializar o direito social de moradia, propõe diversos instrumentos jurídicos – [...] para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.¹⁹⁵

Dessa forma, o Estatuto da Cidade consolidada a ordem constitucional quanto ao processo de desenvolvimento urbano, orienta o poder público de acordo com critérios econômicos, sociais e ambientais e a traz novos instrumentos jurídicos-urbanísticos para desenvolver as funções sociais da cidade e melhoria das condições de vida de seus habitantes.

E para desenvolver as funções sociais de uma cidade, Carvalho Filho leciona que se faz necessário:

Implementar uma série de ações e programas que tenham por alvo a evolução dos vários setores que compõem uma comunidade, dentre eles os pertinentes ao comércio, à indústria, à prestação de serviços, à assistência médica, à educação, ao ensino, ao transporte, à habitação, ao lazer e, enfim, todos os subsistemas que sirvam para satisfazer as demandas coletivas e individuais.¹⁹⁶

No mesmo sentido Dias:

Para a realização do bem-estar dos habitantes das cidades, das atribuições para o desenvolvimento das funções sociais das cidades está concentrada no âmbito do poder público municipal. Este, de acordo com as diretrizes gerais fixadas no Estatuto da Cidade, deve implementar políticas públicas que, paulatinamente, assegurem a todos os cidadãos ao direito à cidade sustentável.¹⁹⁷

¹⁹⁵ FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais**: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: Fórum de Direito Urbano e Ambiental, ano 1, n. 5, p. 440-446, setembro/outubro – 2002. p. 444.

¹⁹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 3 ed. rev. ampl. E atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009. p. 15.

¹⁹⁷ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro**: óbices e desafios. Curitiba/PR: Juruá, 2012. p. 44.

Dentro dessa perspectiva, deve o poder público implementar nos espaços urbanos políticas, ações referente ao uso, à ocupação, à transformação dos espaços urbanos, à realização das funções públicas essenciais como circulação, trabalho, lazer, moradia e outros, aliados à gestão ambiental e a promoção da sustentabilidade do espaço.¹⁹⁸

A sustentabilidade das cidades, para Dias, implica:

A criação de políticas públicas que venham dar densidade aos objetivos constitucionais. Faz-se necessário que, por meio da criação de normas urbanísticas, por meio da criação de planos diretores e de planos especiais de ordenamento urbano, por meio de normas de controle de utilização do solo – parcelamento e zoneamento urbanos – e de ordenação das edificações, ordenamento jurídico seja instrumento para a transformação da realidade social.¹⁹⁹

O que se busca nos espaços urbanos é o enfrentamento da desigualdade social, ou seja, da exclusão social e uma vida digna com qualidade para os habitantes do meio urbano a partir do desenvolvimento sustentável.

Como salienta Wolff:

O Estatuto da Cidade lança grandes desafios aos planejadores e arquitetos das cidades, pois deverão repensar o meio ambiente urbano 'construível' a partir dos conceitos de sustentabilidade, a saber, a busca permanente da compatibilização entre progresso econômico, proteção do meio ambiente e instauração da justiça social.²⁰⁰

A Carta Mundial do Direito à Cidade, criada no Fórum Social Mundial, em 2005, realizado no Rio Grande do Sul, prevê os direitos inerentes ao direito à cidade, para o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, como:

A liberdade e a integridade física e espiritual; a participação política; o direito à associação; à reunião e uso democrático do espaço público; o direito de acesso à justiça; à segurança pública e a convivência pacífica, solidária e multicultural; o acesso a serviços públicos domiciliares e urbanos; o direito ao transporte público e à mobilidade urbana; **o direito à habitação**; o direito à educação; direito ao trabalho, à cultura e ao lazer; o direito à saúde e **ao meio ambiente**.²⁰¹ (Grifo nosso).

¹⁹⁸ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro: óbices e desafios**. Curitiba/PR: Juruá, 2012. p. 38.

¹⁹⁹ DIAS, Daniella Maria dos Santos. Op. Cit. p. 41.

²⁰⁰ WOLFF *apud* DIAS, Daniella Maria dos Santos. Op. Cit. p. 51.

²⁰¹ DIAS, Daniella Maria dos Santos. p. 59.

Assim, os direitos inerentes à cidade sustentável e igualitária visam assegurar nos espaços urbanos o desenvolvimento econômico, social e a proteção ambiental que são componentes interdependentes para consecução da dignidade humana nos espaços urbanos.

Dias ressalta que

A proteção do meio ambiente e a qualidade de vida são valores que devem ser justificados e compreendidos por todos os ramos do Direito. Nesse sentido, a qualidade de vida é inexistente onde há pobreza, e a pobreza – refletida na falta de condições dignas de sobrevivência, nas favelas, nas invasões e nos cortiços – afeta o meio ambiente, a saúde e a qualidade de vida da população, impossibilitando a concretização do princípio da dignidade humana, por falta de meios e condições para se ter uma vida decente.²⁰²

Portanto, deve haver a integração e interdependência entre o meio ambiente e ser humano para que se concretizem nos espaços urbanos uma condição de vida digna, sadia e equilibrada, isto é, “o bem-estar humano por meio do equilíbrio ambiental”.²⁰³

A manutenção do meio ambiente equilibrado nos espaços urbanos é um desdobramento do princípio da dignidade humana, pois interfere diretamente na condição de vida do indivíduo, na sua busca de bem estar e do seu projeto de vida. Considerando os riscos e vulnerabilidades da questão socioambiental nas cidades brasileiras é preciso avançar na gestão dos espaços urbanos assegurando o desenvolvimento econômico, social e a proteção ambiental, contribuindo e assegurando uma condição de vida digna e sustentável nas cidades no futuro.

Deste modo, iremos tratar da questão do processo de ocupação e urbanização do município de Cáceres e os desafios para a concretização do direito à moradia e do direito ao meio ambiente equilibrado, para melhor qualidade de vida de seus habitantes.

²⁰² DIAS, Daniella Maria dos Santos. **O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos** fundamentais sociais. Revista Eletrônica do CEAf. Porto Alegre - RS. Ministério Público do Estado do RS. Vol. 1, n.1, out. 2011/jan. 2012. p. 12.

²⁰³ DIAS, Daniella Maria dos Santos. Op. Cit. p.12.

3. O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E URBANIZAÇÃO

3.1 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO

O Estado Mato Grosso foi considerado o maior estado em extensão territorial no período colonial, com 1.477.042 km², um território dominado por povos indígenas e a fixação do homem branco se deu a partir da descoberta do ouro na região.²⁰⁴

Fala-se que a ocupação do Estado de Mato Grosso se deu em três ondas: a primeira com a descoberta do ouro, no período colonial; a segunda, após a guerra do Paraguai quando a coroa incentivou a ocupação da região para não perder o território para outros colonizadores. A terceira onda foi a “Marcha para Oeste”, quando o governo de Getúlio Vargas promoveu o projeto de expansão para ocupar e desenvolver a região centro-oeste, subsidiando a fronteira agrícola.²⁰⁵²⁰⁶

Para Santos, a formação e organização do espaço de Mato Grosso deu-se com:

A abertura do território pelos bandeirantes com o intuito de explorar minas auríferas e madeiras, manter o domínio e a segurança do território no Brasil Colônia. Com a chegada dos bandeirantes, começa o processo do fluxo migratório e povoamento. Com isso surgem os primeiros povoados urbanos nos arredores das explorações diamantíferas na região de Cuiabá, no início do século XIX. A ocupação humana da região era uma forma de garantir a geopolítica territorial inicial para o governo central.²⁰⁷

Assim, a descoberta das minas no interior do país fez com que tanto os portugueses como a população da costa litorânea brasileira, fosse atraída para o interior, fazendo com que a Coroa Portuguesa, reavaliasse “o potencial da colônia, desenvolvendo ações de controle, com destaque para de criação de novos núcleos urbanos ou até mesmo a aceitação de núcleos que surgiram das ações dos bandeirantes e da exploração mineral”.²⁰⁸

²⁰⁴ FERREIRA, João Carlos Vicente. **Mato Grosso e seus municípios**. Cuiabá: Secretaria de Estado de Educação, 2001. p. 23.

²⁰⁵ SIQUEIRA, Elizabeth Madureira. **História de Mato Grosso: da ancestralidade aos dias atuais**. Cuiabá-MT: Entrelinhas, 2002.

²⁰⁶ MACIEL, Loura Antunes. **A capital de Mato Grosso**. Cuiabá, MT: EdUFMT, 1992.

²⁰⁷ SANTOS, Roberto de Souza. **Fronteira agrícola, força de trabalho e o processo de urbanização em Mato Grosso**. In: Revista Caminhos de Geografia. v. 13, n. 43, out/2012 p. 264–279, Uberlândia/MG: Programa de Pós-graduação em Geografia da UFU. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/17330>> Acesso em 14.jan.2016. p. 265.

²⁰⁸ AZEVEDO, Doriane. **A urbanização mato-grossense: uma reflexão a partir da relação urbano – rural**. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – USP/SP, p. 1376-1389,

Rossete leciona que:

Mato Grosso que historicamente teve suas origens no ciclo de mineração do período colonial na busca de ouro e diamante, e mais recentemente na década de 70 e 80 com a vinda de levas de garimpeiros para o Norte mato-grossense e Baixada Cuiabana, atualmente tem sua principal produção mineral os de uso imediato (ouro, areias).²⁰⁹

No entanto, “no início de sua ocupação no período colonial, o espaço mato-grossense esteve à mercê das ações de planejamento – da Coroa Portuguesa até os dias atuais”.²¹⁰

No mesmo sentido Santos afirma que:

As áreas urbanas em Mato Grosso em um primeiro momento tiveram sua origem e formação proporcionadas pela atividade garimpeira e agropecuária. O processo de urbanização nestas áreas se estabeleceu de forma espontânea, isto é, sem um planejamento urbanístico e local do poder público.²¹¹

Contudo, o processo acelerado de urbanização de Mato Grosso deu-se com os programas de desenvolvimento implementados pelo governo federal, em 1930 com a “Marcha para o Oeste” de Getúlio Vargas, bem como em 1970, através de suas Superintendências de Desenvolvimento, com os Planos Nacional de Desenvolvimento.²¹²

Segundo Santos

A fronteira agrícola subsidiada pelo Estado a partir de 1930 faz parte do contexto das políticas “Marcha Para o Oeste” instituídas pelo Presidente Getúlio Vargas. A criação dos eixos rodoviários da BR-364 e da BR-163 abriu caminhos para o processo de colonização, de urbanização e de ocupação humana e para o desenvolvimento regional em Mato Grosso.

A partir de 1970, o governo militar implantou uma política agropecuária para exportação em Mato Grosso que integrou-o a Amazônia Legal em 1972. Os Programas como POLOAMAZÔNIA e POLO-CENTRO, o II Plano de Nacional de Desenvolvimento – PND de 1975 a 1979 e os planos de pólos desenvolveram consideravelmente a agropecuária

Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Investigacion/03.pdf>> Acesso em 14.jan.2016. p. 1386.

²⁰⁹ ROSSETE, Amintas Nazareth. Mineração em Mato Grosso. In: ALVES, André; PUHL, João Ivo; FANK, Jônia (orgs.). **Mato Grosso sustentável e democrático**. Cuiabá: Defanti, 2006. p. 38-39.

²¹⁰ AZEVEDO, Doriane. Op. Cit.. p. 1376.

²¹¹ SANTOS, Roberto de Souza. **Fronteira agrícola, força de trabalho e o processo de urbanização em Mato Grosso**. In: Revista Caminhos de Geografia. v. 13, n. 43, out/2012 p. 264–279, Uberlândia/MG: Programa de Pós-graduação em Geografia da UFU. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/17330>> Acesso em 14.jan.2016. p. 265.

²¹² AZEVEDO, Doriane. Op. Cit. p. 1376.

e propiciou a migração de trabalhadores para a região e a formação da fronteira agrícola mecanizada.²¹³

Vale ressaltar que a política de desenvolvimento e o processo de integração da região Centro-Oeste e da Amazônia fizeram com que houvesse a incorporação de novas áreas ao processo produtivo, com novas terras para o desenvolvimento de projetos agropecuários, extrativistas e agrominerais e, ainda, amplos incentivos fiscais a partir de planos e programas oficiais (II PND, PIN, POLOCENTRO, PRODECER e outros), interligados a consecução da infraestrutura necessária como rodovias, a exemplo a BR-163 (Cuiabá-Santarém)²¹⁴, que para Volochko:

Revelam como o Estado patrocinou o acesso à terra para os grandes grupos econômicos e empresas transnacionais, que valorizavam as terras através da produção agropecuária e também por meio da colonização privada fundamentada no loteamento/especulação, num processo contundente de produção de novos núcleos urbanos completamente articulados à lógica do campo mecanizado.²¹⁵

No mesmo sentido leciona Santos:

A atuação das políticas de provimentos na esfera federal e estadual, juntamente com a ampliação e melhoria da malha rodoviária, a expansão das telecomunicações e a abertura de novas fronteiras agrícolas, em imensas glebas de colonização particular e pública, são fatores que contribuíram para a consolidação de ocupação e formação da fronteira mecanizada e ampliação do processo de urbanização no estado. Essa fronteira, juntamente com o processo de urbanização, é fruto de uma política de provimento para a territorialização do grande capital na região.²¹⁶

O avanço da fronteira do agronegócio que se dá em Mato Grosso através da expansão da produção de grãos – sobretudo: soja, algodão e milho – e de carne industrializada – bovinos, suínos e aves – está direcionado para o aumento da produtividade e da redução dos custos de produção, ou seja, buscam industrializar suas *commodities*, ampliando os rendimentos, produzindo a modernização das bases

²¹³ SANTOS, Roberto de Souza. **Fronteira agrícola, força de trabalho e o processo de urbanização em Mato Grosso**. In: Revista Caminhos de Geografia. v. 13, n. 43, out/2012 p. 264–279, Uberlândia/MG: Programa de Pós-graduação em Geografia da UFU. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/17330>> Acesso em 14.jan.2016. p. 265.

²¹⁴ VOLOCHKO, Danilo. **Da extensão do campo à centralização do urbano**: elementos para o debate da produção do espaço em Mato Grosso. In: Revista Mato-Grossense de Geografia - Cuiabá - n. 16 - p. 18 – 38. jan/jun. 2013. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/geografia/article/view/768>> Acesso em 14.jan.2016. p. 19.

²¹⁵ VOLOCHKO, Danilo. Op. Cit. p. 19.

²¹⁶ SANTOS, Roberto de Souza. Op. Cit. p. 270.

produtivas e, conseqüentemente, criando um crescimento econômico que, no entanto, não acaba com as desigualdades sociais.²¹⁷

Vale ressaltar que apesar das desigualdades sociais, as cidades que estão inseridas em região de agricultura mecanizada onde a produção agrícola aumentou nos últimos, propiciaram o desenvolvimento regional e econômico, bem como atraíram mais pessoas para as localidades. Segundo Orlandi,

Com a expansão da fronteira agrícola, o território mato-grossense passou ser atrativo em função da disponibilidade de terras, custos baixos de produção pecuária e o preço acessível dos terrenos, estimulando as migrações, principalmente do Sul e Sudeste do Brasil, com a ocupação e uso efetivo da terra para a produção de *commodities*. Isso consolida a expansão fronteira agrícola no Estado.²¹⁸

Como leciona Cunha, a colonização acelerada de Mato Grosso gerou conseqüências como:

A multiplicação de diversos novos municípios nas áreas de fronteira, como é o caso do norte de Mato Grosso, os quais sofrem até hoje com a ausência de infra-estrutura e serviços. São cidades pequenas, na maioria das vezes com população variando entre 20 e 50 mil habitantes, distantes geograficamente umas das outras.²¹⁹

Frisa-se que, no ano de 2000, somente cerca de 20% da população de Mato Grosso residia realmente nas zonas rurais, havendo aparentemente uma contradição, por se tratar de um estado ocupado e colonizado com base no agronegócio, que no entanto, em razão da utilização de tecnologias e mecanização faz com que se diminua a mão-de-obra para as atividades agropecuárias desenvolvidas na região.²²⁰ Segundo Cunha,

Mato Grosso caracteriza-se não apenas pela predominância de grandes latifúndios, mas também por uma produção primária baseada na monocultura e/ou pecuária extensiva. No primeiro caso, a produção

²¹⁷ VOLOCHKO, Danilo. **Da extensão do campo à centralização do urbano**: elementos para o debate da produção do espaço em Mato Grosso. In: Revista Mato-Grossense de Geografia - Cuiabá - n. 16 - p. 18 – 38. jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/geografia/article/view/768>> Acesso em 14.jan.2016. p. 20.

²¹⁸ ORLANDI, Marínes; LIMA, Jurandir Ferrera de. **Ocupação territorial e a espacialidade das atividades econômicas**: o caso do estado de Mato Grosso. In: Revista GEPEC, v. 16, n. 1, p. 26-41. Disponível em <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/viewArticle/6337>> Acesso em 18.jan.2016. p. 27.

²¹⁹ CUNHA, José Marcos Pinto da. **Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro**: o caso de Mato Grosso. In: Revista Brasileira de Estudos de População. v. 23, n. 1, p. 87-107, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v23n1/v23n1a06.pdf>> Acesso em 18.jan.2016. p. 89.

²²⁰ CUNHA, José Marcos Pinto da. Op. Cit. p. 91.

agrícola é altamente tecnicizada e, portanto, utiliza pouca mão-de-obra na realização destas atividades.²²¹

Em razão disso a população rural buscou as cidades, bem como ocasionou o “arrefecimento de imigração, relacionado à indiscutível diminuição dos atrativos para os migrantes, especialmente para aqueles interessados na “promessa” das fronteiras agrícolas para se estabelecerem como pequenos proprietários e desenvolverem uma agricultura ou pecuária em base familiar”²²², ocasionando a redução do crescimento populacional mato-grossense.

Vale ressaltar, também que a atividade econômica garimpeira que influenciou fortemente no fenômeno urbano mato-grossense, até os anos 1970 e, posteriormente aos anos 1980, em virtude do declínio da atividade mineradora as áreas urbanas tiveram seu crescimento demográfico e econômico atenuados.²²³

Para Azevedo e Delgado:

De maneira geral, as lavras de minerais preciosos no Centro Oeste foram de curta duração, não possibilitando a instalação de pólos urbanos e administrativos de controle das minas, como ocorreu em Minas Gerais. Após a ocupação inicial estimulada pela mineração, a principal atividade econômica da região passa a ser a pecuária extensiva e a agricultura de subsistência, caracterizando a ocupação do Centro Oeste por grandes propriedades pastoris, em áreas de grandes vazios demográficos.²²⁴

Sem contar que todas as atividades mineradoras causam em comum as seguintes alterações ambientais:

Mudança na paisagem do local de lavra, causada pela escavação e pela retirada de rochas e cascalho, alterando totalmente o terreno da lavra, aumentando a erosão e assoreando cursos d'água adjacentes. A mineração realizada no leito dos rios provoca profundas alterações,

²²¹ CUNHA, José Marcos Pinto da. **Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro: o caso de Mato Grosso.** In: Revista Brasileira de Estudos de População. v. 23, n. 1, p. 87-107, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v23n1/v23n1a06.pdf>> Acesso em 18.jan.2016. p. 91.

²²² CUNHA, José Marcos Pinto da. Op. Cit. p. 91.

²²³ VOLOCHKO, Danilo. **Da extensão do campo à centralização do urbano:** elementos para o debate da produção do espaço em Mato Grosso. In: Revista Mato-Grossense de Geografia - Cuiabá - n. 16 - p. 18 – 38. jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/geografia/article/view/768>> Acesso em 14.jan.2016. p. 19.

²²⁴ AZEVEDO, Adalberto Mantovani Martiniano de; DELGADO, Célio Cristiano. **Mineração, Meio Ambiente e Mobilidade Populacional: um levantamento nos estados do Centro-Oeste expandido.** In: XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_PO30_Azevedo_texto.pdf> Acesso em 18.jan.2016. p. 2.

devido às operações de dragagem. Além disso, também ocorrem impactos indiretos bastante significativos, causados pelo deslocamento de populações aos locais de lavra, com o uso predatório de recursos naturais (principalmente madeira e fauna).²²⁵

Além dos problemas ambientais, a atividade mineradora causa problemas de ordem socioambiental como “problemas típicos de aglomerações humanas não planejadas, como saneamento precário, difusão de doenças epidêmicas, problemas sociais como exploração do trabalho, subemprego, prostituição e violência, que contribuíram para a disseminação da imagem das áreas de garimpos como uma "terra de ninguém””.²²⁶

No Mato Grosso atualmente as principais regiões de garimpo são: de ouro em Alta Floresta e Peixoto de Azevedo (que atualmente já estão praticamente esgotados), Pontes e Lacerda, Cuiabá e Poconé; diamante em Poxoréu.²²⁷

Segundo Azevedo e Delgado:

São comuns em todo o mundo relatos sobre "corridas do ouro", deslocamentos de grandes contingentes populacionais para as regiões de lavra em busca de riqueza. No Mato Grosso, a descoberta de ouro no Rio Jurena, a 30 km de Cuiabá, em 1966, atraiu mais de 3.000 pessoas para o local, muitas vindas das regiões de garimpo do Rio Tapajós, no Pará. A descoberta de ouro nestes lugares atrai garimpeiros de outras regiões, empresas de mineração e colonos de projetos de colonização agrícola. [...]. Segundo a cooperativa Matogrossense de produtores de ouro, a produção mensal de ouro em Poconé em 1993 era de 500 kg; em 1995, caiu para 150 kg; apesar da baixa produção, existem atualmente cerca de 60 garimpos na região de Poconé.²²⁸

Na região oeste de Mato Grosso, especificamente tivemos a descoberta do ouro no período colonial em Vila Bela da Santíssima Trindade²²⁹; e em Pontes e Lacerda, descobre-se ouro entre as bacias dos rios Guaporé e Jauru, na década de 80; a cidade se torna então um polo garimpeiro e, entre os anos de 1990 e 1994

²²⁵ AZEVEDO, Adalberto Mantovani Martiniano de; DELGADO, Célio Cristiano. **Mineração, Meio Ambiente e Mobilidade Populacional: um levantamento nos estados do Centro-Oeste expandido**. In: XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_PO30_Azevedo_texto.pdf> Acesso em 18.jan.2016. p. 7-8.

²²⁶ AZEVEDO, Adalberto Mantovani Martiniano de; DELGADO, Célio Cristiano. Op. Cit. p. 8.

²²⁷ AZEVEDO, Adalberto Mantovani Martiniano de; DELGADO, Célio Cristiano. Op. Cit. p. 10.

²²⁸ AZEVEDO, Adalberto Mantovani Martiniano de; DELGADO, Célio Cristiano. Op. Cit. p. 13.

²²⁹ MENDES, Natalino Ferreira. **Efemérides Cacerenses**. 2 ed. Brasília – DF: Centro Gráfico do Senado Federal, 1992. p. 15.

produziu 5 toneladas de ouro²³⁰; e atualmente foi encontrada nova jazida na região, senão vejamos a notícia que percorreu o país, atraindo milhares de pessoas a região oeste do Estado de Mato Grosso:

A descoberta de jazidas de ouro entre as serras da Borda e Santa Bárbara tem movimentado a pacata cidade de Pontes e Lacerda, localizada a 483 km de Cuiabá. A notícia se espalhou nas últimas duas semanas e muitos 'aventureiros', como são chamados pelos moradores da cidade, já que muitos não são garimpeiros profissionais, migraram para a região em busca de ouro, como relata o dono de uma concessionária na região. [...]. A movimentação entre as serras, a aproximadamente 30 km do perímetro urbano de Pontes e Lacerda, é intenso, que, de acordo com o autônomo Júlio Cesar Ferreira de Souza, que mora na cidade, 'parece uma cidade'. "Deve estar beirando umas 2 mil pessoas. Tem idosos, crianças, famílias. Algumas ficam o tempo todo lá, se revezando em turno de 12 horas", conta.²³¹

Verifica-se que a descoberta de nova jazida causa no furor e alteração no ambiente urbano de uma "pacata" cidade, ou seja, transforma o ambiente urbano, causa transtorno e influencia no processo de urbanização.

Volochko trata a realidade do estado como sendo de

Múltiplas temporalidades se entrecruzam na história urbana de Mato Grosso, julgamos ser possível pensar em termos de uma urbanização que caminha no tempo histórico, sendo lentamente formada (na duração de séculos) e que constitui uma morfologia espacial com características próprias, heterogêneas. Deste modo, as cidades da Depressão Cuiabana, as do Pantanal, além de Vila Bela da Santíssima Trindade e aquelas da região de Diamantino (incluindo esta), constituem a urbanização ligada a ciclos de exploração de riquezas minerais ou a estratégias geopolíticas da coroa portuguesa (Vila Bela e Cáceres), constituindo uma cultura, modos de vida, de fala, de representação, mais diretamente ligados à naturalidade das regiões onde se encontram.²³²

²³⁰ AZEVEDO, Adalberto Mantovani Martiniano de; DELGADO, Célio Cristiano. **Mineração, Meio Ambiente e Mobilidade Populacional: um levantamento nos estados do Centro-Oeste expandido**. In: XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_PO30_Azevedo_texto.pdf> Acesso em 18.jan.2016. p. 13.

²³¹ ARAÚJO, Pollyana. **Descoberta de jazida movimenta pacata cidade de MT**. In: G1, publicado em 13/10/2015, Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/10/descoberta-de-jazidas-de-ouro-movimenta-pacata-cidade-de-mt.html>> Acesso em 20.jan.2016.

²³² VOLOCHKO, Danilo. **Da extensão do campo à centralização do urbano**: elementos para o debate da produção do espaço em Mato Grosso. In: Revista Mato-Grossense de Geografia - Cuiabá - n. 16 - p. 18 – 38. jan/jun. 2013. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/geografia/article/view/768>> Acesso em 14.jan.2016. p. 25.

Já a pecuária no Mato Grosso iniciou-se como atividade subsidiária à mineração, chegando os primeiros rebanhos ao estado na primeira metade do século XVIII, por volta do ano de 1.731, servido para alimentar a população das minas de Cuiabá e do vale do Guaporé.²³³

A atividade de bovinocultura, em Mato Grosso, responde por diferentes etapas no processo histórico e do desenvolvimento econômico passando pela ocupação e manutenção do território. O núcleo pioneiro onde se fazia a “criação de gado” foi o Pantanal, seguido pela introdução da pecuária no Cerrado mato-grossense no século XVIII. Técnicas rudimentares permitiram, durante anos, a implantação e formação de pastagens chamadas genericamente, capoeira. Utilizando pastos naturais e pequenos capões de mata, essa forma extensiva de produzir promoveu o crescimento do rebanho [...] até os tempos atuais.²³⁴

As fazendas com criação de gado desenvolveram-se na região pantanal no sul de Mato Grosso e, também em áreas próximas à Poconé, Rosário do Rio Acima e Vila Maria (hoje conhecida como Cáceres), vez que estas áreas apresentavam uma boa topografia para a atividade.²³⁵

Segundo Trubiliano:

Os rebanhos estimularam o desenvolvimento do comércio de gado em pé, entre os criadores pantaneiros e os invernistas mineiros e de São Paulo. A base econômica mato-grossense passava, paulatinamente, de mineradora a agropastoril, tendo na pecuária sua principal atividade. No decorrer do século XIX, o Pantanal concentrava os maiores rebanhos de Mato Grosso; lá se desenvolveu uma raça específica: o gado pantaneiro.²³⁶

Em razão do baixo custo da produção, disponibilidade de pastagem, privilegiada logística de escoamento da produção pelo Rio Paraguai, a pecuária extensiva se consolidou em meados do século XIX e impulsionou a formação da indústria agropastoril no Sul de Mato Grosso, principalmente estimulado pelo capital

²³³ BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. **Do extrativismo à pecuária**: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso: 1870 a 1930. São Paulo: Scortecci, 2001. p. 75.

²³⁴ CARVALHO, Thiago Bernardino de; FURLANETTO, Leone Vinicius; ZEN, Sergio de; RIBEIRO, Gabriela Garcia. **Potencial da produtividade e rentabilidade da pecuária de corte do Mato Grosso**. In: Anais do 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, de 25 a 28 de julho 2010, em Campo Grande/MS. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/204.pdf>> Acesso em 25.jan.2016. p. 2.

²³⁵ BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. Op. Cit. p. 75.

²³⁶ TRUBILIANO, Carlos Alexandre Barros. **No rastro da boiada**: pecuária e ocupação do sul de Mato Grosso (1870-1920). In: Revista Crítica Histórica. Ano V, n. 9, julho/2014, p. 174-196. Disponível em: <[http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/202/NO%20RASTRO%20DA%20BOIADA%20PECU%20U%20C3%81RIA%20E%20OCUPA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SUL%20DE%20MATO%20GROSSO%20\(1870-1920\).pdf](http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/202/NO%20RASTRO%20DA%20BOIADA%20PECU%20U%20C3%81RIA%20E%20OCUPA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SUL%20DE%20MATO%20GROSSO%20(1870-1920).pdf)> Acesso em 22.jan.2016. p. 179.

estrangeiro, que fomentou a estruturação de companhias na produção de charque na região, especificamente em Cáceres, instalou-se a Empresa Extrativa e Pastoril do Brasil S.A – a Charqueada do Barranco Branco.²³⁷

Já nas primeiras décadas do século XX, os empreendimentos gerenciados por capital transnacional, principalmente na região de Cáceres foram ampliados e o investimento estrangeiro estava em diversos setores da econômica, isto é, nas fazendas de gado, nas charqueadas, nos saladeiros e na produção de erva-mate.²³⁸ Como resultado, tivemos surgimento de novos núcleos de produção e um crescimento espacial da área urbana.

Do período colonial até os dias de hoje houve modernização da pecuária em Mato Grosso e “o Estado ocupa um lugar de destaque nacional, por possuir o maior rebanho brasileiro, grande capacidade de expansão produtiva e expressiva rede industrial”.²³⁹

Deste modo, o processo de ocupação do Estado de Mato Grosso está relacionado ao processo de colonização e de ciclos econômicos, que influenciaram no fluxo migratório de outros estados, o processo de apropriação de terra, a mecanização e atividades agrícolas que expulsaram a mão-de-obra do campo para as cidades, sendo este o principal componente demográfico da urbanização no Estado.

Os ciclos econômicos, a fronteira agrícola e agropecuária mato-grossense estimularam a fragmentação e expansão do território, com o surgimento de novos espaços urbanos e de assentamentos humanos, que ocasionou transformações rápidas, com expressivo crescimento populacional, o aparecimento de bairros novos, em razão de loteamentos regulares e ocupações espontâneas.

A partir da década de 1970, a migração interna ocorrida no Brasil, em particular, em Mato Grosso, fez com que as cidades mato-grossenses crescessem de

²³⁷ TRUBILIANO, Carlos Alexandre Barros. **No rastro da boiada**: pecuária e ocupação do sul de Mato Grosso (1870-1920). In: Revista Crítica Histórica. Ano V, n. 9, julho/2014, p. 174-196. Disponível em: <[http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/202/NO%20RASTRO%20DA%20BOIADA%20PECU%20C3%81RIA%20E%20OCUPA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SUL%20DE%20MATO%20GROSSO%20\(1870-1920\).pdf](http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/202/NO%20RASTRO%20DA%20BOIADA%20PECU%20C3%81RIA%20E%20OCUPA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SUL%20DE%20MATO%20GROSSO%20(1870-1920).pdf)> Acesso em 22.jan.2016. p. 182.

²³⁸ TRUBILIANO, Carlos Alexandre Barros. Op. Cit. p. 184.

²³⁹ CARVALHO, Thiago Bernardino de; FURLANETTO, Leone Vinicius; ZEN, Sergio de; RIBEIRO, Gabriela Garcia. **Potencial da produtividade e rentabilidade da pecuária de corte do Mato Grosso**. In: Anais do 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, de 25 a 28 de julho 2010, em Campo Grande/MS. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/204.pdf>> Acesso em 25.jan.2016. p. 2.

forma intensa e desorganizada, tendo ocorrido muitas ocupações irregulares, porém o poder público municipal não encontrou uma solução definitiva para o caso da moradia para seus habitantes.²⁴⁰

A grande população migrante vinda das mais diversas regiões do país dirigiu-se para o Mato Grosso em busca de melhores condições de vida, emprego e educação. “Não havendo moradia, esses grupos encontraram solução nas invasões e ocupações clandestinas. Em torno da cidade, espalharam-se habitações modestas, com multidões de invasores de terrenos públicos e particulares, que pareciam ter brotado do nada, alargando o espaço urbano”.²⁴¹

Felix et al. nos mostra como a ocupação espontânea aconteceu no meio urbano em Mato Grosso, senão vejamos:

De repente, vários loteamentos clandestinos tomam de assalto as terras livres, transformando-as em verdadeiros bairros, nos quais, são construídas casas da forma que lhes convém, embora isso não transforme sua condição social, possibilita-lhes ter um “teto”. Essas construções, executadas sem a autorização do Poder Público, colocam-se como verdadeiro desafio às autoridades constituídas, desmentindo a tese de que a habitação é responsabilidade do Estado. A sociedade prova que não necessita do sistema legal para construir suas casas e muitos menos da autorização da prefeitura para formação espontânea de bairros, pessoas de origem humilde tornam-se, em poucos dias donos de uma moradia, que em geral possui péssimas condições.²⁴²

Trata-se de “sistema de autoconstrução”²⁴³, gerador de habitações precárias e inacabadas e, ainda, de uma paisagem nunca completada, que são os chamados “cortiços e favelas que apontam soluções técnicas populares para a obtenção de moradia”.²⁴⁴

²⁴⁰ FELIX, Giseli Dala Nora; WEYER, Marlise; RIBEIRO, Guslene Tertuliana; GODOI, Dayane Pricila Alves; MOTA, Anilza Maria Florentino Souza. **Ocupação irregular nos espaços urbanos**: estudo de caso bairro Nova Conquista – Cuiabá – MT. In: Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos – ENG2010, realizado de 25 a 31 de julho de 2010. ISBN 978-85-99907-02-3, p. 1-10, Porto Alegre - RS, 2010. Disponível em: < www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1509> Acesso em 05 abr. 2016. p. 2.

²⁴¹ FELIX, Giseli Dala Nora; WEYER, Marlise; RIBEIRO, Guslene Tertuliana; GODOI, Dayane Pricila Alves; MOTA, Anilza Maria Florentino Souza. Op. Cit. p. 6.

²⁴² FELIX, Giseli Dala Nora; WEYER, Marlise; RIBEIRO, Guslene Tertuliana; GODOI, Dayane Pricila Alves; MOTA, Anilza Maria Florentino Souza. Op Cit. p. 3.

²⁴³ CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

²⁴⁴ RIBEIRO, Wagner Costa, Cidades ou sociedades sustentáveis In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CARRERAS, Carles (orgs). **Urbanização e Mundialização estudos sobre a metrópole**. São Paulo: Contexto, 2005. p. 65.

Segundo Felix et al após a ocupação da área

Logo começam a surgir centenas de casebres, as ruas são tortuosas, sem água, sem energia, sem esgoto. Em meio a essa diversidade de ocupantes, o posseiro faz o que pode, com auxílio da mulher e dos filhos, para construir pouco a pouco sua moradia, o que supre uma das mais importantes necessidades do indivíduo.²⁴⁵

Verifica-se que o movimento migratório para o Estado de Mato Grosso provocou invasões e grilagens em áreas urbanas nos municípios, fazendo com que a maioria das cidades crescesse de forma desordenada e desigual, sem contar com um plano urbano que orientasse sua expansão. E esses migrantes não tendo onde morar, mesmo porque em sua maioria, eram pobres, encontraram como solução a invasão.

Normalmente as áreas ocupadas transformaram-se em bairros nos quais predominam a falta de higiene e seus moradores estão sujeitos as doenças, degradação social e uma moradia indigna, sem infraestrutura no meio da poeira e da lama. E segundo Felix et al. “o Poder Público chega sempre com atraso, pois se verifica que a forma de abertura das ruas, o tamanho dos lotes, os tipos de casa, o saneamento contrariam as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo do município”.²⁴⁶

Vale ressaltar que no estado o INTERMAT - Instituto de Terras de Mato Grosso – que tem a função de regularizar as área urbanas ocupadas por meio de ações espontâneas ou violentas, para fins de habitação, “bem como áreas de assentamentos, a organização e a fiscalização dos bairros da capital do Estado ou das cidades do interior nas quais se faça necessária sua presença, objetivando a erradicação dos aglomerados urbanos decorrentes de invasões”.²⁴⁷

O papel do poder público é de grande importância porque deverá assumir a responsabilidade de criar acesso à moradia à população de baixa renda e não permitir a criação de novos loteamentos irregulares, os quais não tem os padrões mínimos

²⁴⁵ FELIX, Giseli Dala Nora; WEYER, Marlise; RIBEIRO, Guslene Tertuliana; GODOI, Dayane Pricila Alves; MOTA, Anilza Maria Florentino Souza. **Ocupação irregular nos espaços urbanos**: estudo de caso bairro Nova Conquista – Cuiabá – MT. In: Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos – ENG2010, realizado de 25 a 31 de julho de 2010. ISBN 978-85-99907-02-3, p. 1-10, Porto Alegre - RS, 2010. Disponível em: < www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1509> Acesso em 05 abr. 2016. p. 5.

²⁴⁶ FELIX, Giseli Dala Nora; WEYER, Marlise; RIBEIRO, Guslene Tertuliana; GODOI, Dayane Pricila Alves; MOTA, Anilza Maria Florentino Souza. Op. Cit. p. 7.

²⁴⁷ FELIX, Giseli Dala Nora; WEYER, Marlise; RIBEIRO, Guslene Tertuliana; GODOI, Dayane Pricila Alves; MOTA, Anilza Maria Florentino Souza. Op. cit. p. 7.

exigidos por lei, como implantação de serviços básicos e toda infraestrutura, como ruas e sistema de drenagem, água encanada, serviços de esgoto e coleta de lixo, creches e escolas, hospitais e etc.

Em Mato Grosso uma grande parcela dos habitantes encontra-se em moradias inadequadas, muitas vezes em locais perigosos e proibidos. Os matogrossenses de baixa renda não vivem nesses locais devido à ignorância, mas sim em razão de ser o único local em que tem condições financeiras suprir, ou seja, de construir ou alugar suas moradias, por serem mais são baratos.

É necessário implantar estratégias eficazes, elaboração de políticas públicas que garanta o acesso a todos os indivíduos ao mercado habitacional, com planos e programas habitacionais, com recursos públicos e privados, para a população de baixa renda que não tem acesso ao mercado imobiliário para que vivam com dignidade.

Veremos a ocupação, a urbanização e os aspectos da moradia no município de Cáceres não foram diferente do restante dos municípios do mato-grossenses.

3.2 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E URBANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CÁCERES

3.2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS E ECONÔMICOS

A política de povoação e criação de vilas no Brasil foi instituída no reinado de D. Pedro II (1667-1706), continuou com D. João V (1706-1750) e manteve-se com D. José I (1750-1777), através de Cartas Régias e Instruções encaminhadas ao Vice-Rei do Brasil, para autoridade de todas as regiões fundassem vilas que fossem mais convenientes, para morar as povoações civis.²⁴⁸

Segundo Zattar:

Garantida a política de ocupação de espaços brasileiros pelo processo de criação de vilas ao longo da costa litorânea, a Coroa portuguesa volta, então os olhos para o interior [...], no sentido de explorar terras, demarcar fronteiras com os espanhóis, fundar vilas e incorporá-las ao seu controle administrativo e fiscal.²⁴⁹

No território mato-grossense não foi diferente. Na segunda metade do século XVIII, foi fundada a Vila Maria do Paraguai (1778), por ordem do Governador da Capitania de Mato Grosso, Luiz Albuquerque de Melo Pereira e Cáceres, “pela estratégia da localização, para controlar o desvio de ouro de contrabandistas e reforço defensivo da capital contra os vizinhos espanhóis”.²⁵⁰

Com intuito de garantir o controle sobre a evasão de impostos e riquezas oriundos do ouro extraído no Vale do Guaporé, em 1772 foi instalada uma base de controle que funcionou como uma espécie de posto fiscal, pelo então governador da capitania de Mato Grosso Luís de Albuquerque de Mello Pereira e Cáceres. Sua posição estratégica e localização privilegiada as margens do Rio Paraguai deu-lhe a função de registrar todo o ouro que passava pela rota Vila Bela da Santíssima Trindade a Cuiabá. No período de seu surgimento, Cáceres fazia parte de estratégias geopolítica traçadas pelo governo português para ocupação e povoamento deste território.²⁵¹

Assim, o processo de ocupação e urbanização de Cáceres está relacionado ao ciclo econômico da mineração e a povoação do município iniciou-se no período

²⁴⁸ ZATTAR, Neuza. **Do sítio povoado à margem do Paraguai à cidade de Cáceres: 237 anos.** Cáceres: Ed. UNEMAT, 2015, p. 14.

²⁴⁹ ZATTAR, Neuza. Op. Cit. p. 14.

²⁵⁰ ZATTAR, Neuza. Op. Cit. p. 14.

²⁵¹ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010.** In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 118-119.

colonial, com o assentamento da Vila Maria, hoje Cáceres a margem esquerda do rio Paraguai.²⁵²

Cáceres foi fundada, como povoamento, em 06 de outubro de 1778, com a denominação de Vila Maria do Paraguai, em homenagem à rainha de Portugal à época [...], o povoamento é elevado, em 1874, em consequência do desenvolvimento da pecuária, da indústria têxtil e da facilitação de navegação fluvial, à categoria de cidade, recebendo o nome de São Luiz de Cáceres, em homenagem ao padroeiro do município (São Luiz) e ao fundador do povoamento (Luiz de Albuquerque de Mello Pereira e Cáceres). Em 1938, o município passou a denominar-se apenas Cáceres.²⁵³

A Lei n. 03, de 30 de maio de 1.874 modificou o nome de Villa Maria para São Luiz de Cáceres²⁵⁴, sendo a pequena vila elevada “à categoria de município e, 64 anos após sua municipalização passou a se chamar somente Cáceres, este último nome se contemporiza até os dias atuais”.²⁵⁵

Com a diminuição da corrida pelo ouro, iniciou-se “a exploração das matas do Alto Paraguai”²⁵⁶, possibilitando o incremento extrativista e o progresso de Cáceres, vista como uma vila sem importância, contudo, o gado, a borracha, a poia e a navegação fluvial contribuíram para o progresso do município. De uma simples vila, Cáceres passou a ser uma cidade importante, destacando-se como líder na produção regional da borracha e com a economia direcionada a pecuária.²⁵⁷

No final do século XX, as fazendas Descalvado, Jacobina, São João, Nova Larga, Porto do Campo, Palmital, Taquaral e Barranco Alto, influenciaram o processo de povoamento e desenvolvimento de Cáceres. Essas fazendas se destacavam na época pela produção de gado e derivados. Ainda, no início do século XX, destaca-se na região a produção em grande quantidade do açúcar, que era o principal produto da Fazenda Ressaca. Na primeira metade do século XX, as atividades extrativistas também contribuíram para o desenvolvimento da região, neste período alguns produtos ganharam destaque no cenário internacional, [...]. As atividades extrativistas da borracha,

²⁵² FERREIRA, João Carlos Vicente, **Mato Grosso e seus municípios**. Cuiabá: Secretaria de Estado de Educação, 2001. p. 404.

²⁵³ FERREIRA, Evaldo. **Planejamento de transporte cicloviário: o caso de Cáceres-MT**. Cuiabá: Ed. UNEMAT, 2010. p. 93.

²⁵⁴ FERREIRA, João Carlos Vicente, Op. Cit. p. 406.

²⁵⁵ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010**. In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 119.

²⁵⁶ LEANDRO, Gustavo Roberto dos Santos; ANDRADE, Leila Nalis Paiva da Silva; BINDANDI, Nádia Micheli. **Processo de navegação e uso das margens no rio Paraguai no município de Cáceres – Mato Grosso**. In: Revista GeoPantanal. UFMS/AGB. Grupo de Pesquisa Pantanal Vivo. Corumbá/MS. 8(14): 27-45. Jan./Jun. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/103>> Acesso em 25.jan.2016. p. 33.

²⁵⁷ ARRUDA, Adson de. **Imprensa, vida urbana e fronteira: a cidade de Cáceres nas primeiras décadas do século XX (1900-1930)**. Cuiabá/MT: Universidade Federal de Mato Grosso, 2002 (Dissertação de Mestrado). p. 4-5.

mas, principalmente, a poaia (*Cephaeles Ipecacuanha*), nativa da região e muito valorizada no mercado medicinal internacional, na produção de emetina, também incrementou a economia, até a primeira metade do século XX.²⁵⁸

O Rio Paraguai foi de grande importância, vez que navegável, impulsionando a ocupação de Cáceres, facilitando a comunicação com cidades importantes como a capital Cuiabá, Corumbá/MS e Rio de Janeiro/RJ, bem como o escoamento dos produtos produzidos na região. “No início da década de 1850, a abertura da navegação fluvial pelo rio Paraguai, que permitia uma ligação mais rápida entre Mato Grosso e o Rio de Janeiro, era uma necessidade e uma reivindicação recorrentes da elite local e do governo imperial”.²⁵⁹

Mato Grosso exportava, via rio Paraguai, para os mercados europeus, borracha, ipecacuanha, penas de garças, madeira, couros e charques de sua prospera indústria saladeiril. Em contrapartida, importava máquinas, móveis, ferragens, tecidos, calçados, conservas alimentícias, vinhos, cerveja, artigos de limpeza e outros, tudo transportado pela rota do rio da Prata. Esse intercâmbio foi forte principalmente nos últimos anos do século passado e nas duas primeiras décadas do atual, quando os nossos produtos de exportação, sobretudo a borracha estavam no auge.²⁶⁰

Até as primeiras décadas do século XX a movimentação de transportes no município de Cáceres era realizada quase que exclusivamente pelas águas do rio Paraguai.²⁶¹ “As embarcações que chegavam e saíam era o principal instrumento que permitia à cidade transações comerciais diversas com outros países, tendo em vista que as atividades de importação e exportação eram uma constante das práticas econômicas locais”.²⁶²

A partir do ano 1960 foi concluída a ligação rodoviária permanente entre Cáceres e Cuiabá²⁶³, bem como a inauguração da ponte Marechal Rondon sobre o

²⁵⁸ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010**. In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 119-120.

²⁵⁹ LEANDRO, Gustavo Roberto dos Santos; ANDRADE, Leila Nalis Paiva da Silva; BINDANDI, Nádia Micheli. **Processo de navegação e uso das margens no rio Paraguai no município de Cáceres – Mato Grosso**. In: Revista GeoPantanal. UFMS/AGB. Grupo de Pesquisa Pantanal Vivo. Corumbá/MS. 8(14): 27-45. Jan./Jun. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/103>> Acesso em 25.jan.2016, p. 28.

²⁶⁰ LEANDRO, Gustavo Roberto dos Santos; ANDRADE, Leila Nalis Paiva da Silva; BINDANDI, Nádia Micheli. p. 28.

²⁶¹ LEANDRO, Gustavo Roberto dos Santos; ANDRADE, Leila Nalis Paiva da Silva; BINDANDI, Nádia Micheli. Op. Cit. p. 28.

²⁶² LEANDRO, Gustavo Roberto dos Santos; ANDRADE, Leila Nalis Paiva da Silva; BINDANDI, Nádia Micheli. Op. Cit. p. 28.

²⁶³ FERREIRA, Natalino Mendes. **Memória cacerense**. Cáceres/MT: Carlini e Ciniato. 1998. p. 103.

Rio Paraguai²⁶⁴ que facilitou a expansão em direção ao noroeste do Estado²⁶⁵, e ainda, o município “foi beneficiado pelo Programa de Integração Nacional - PIN criado pelo Decreto-lei nº. 1.106 de 16/06/1970, que construiu a BR-174 que liga Cáceres ao estado de Rondônia”.²⁶⁶

Vale ressaltar que outros programas do governo federal beneficiaram o município de Cáceres, entre eles destacam-se: “Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PRODOESTE, Programa Espacial de Desenvolvimento do Pantanal - PRODEPAM, Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil - POLONOROESTE e o Programa Pantanal”.²⁶⁷

Importante destacar que o município de Cáceres está a margem esquerda do rio Paraguai e possui mais de 70% da sua área no Pantanal mato-grossense²⁶⁸, sendo conhecida como “princesinha do pantanal”²⁶⁹, no entanto, apresenta “ambientes de pantanal, cerrado e mata, além de faixas de transição entre estes ambientes”.²⁷⁰

O Pantanal brasileiro é a maior planície de inundação continental do planeta, “está inserido na área contínua denominada Bacia do Alto Paraguai, [...] a paisagem natural pantaneira caracteriza-se pela rara beleza da sua flora e fauna distribuídas em um mosaico de áreas alagáveis, não alagáveis ou sazonalmente inundadas”.²⁷¹ Integrando “uma rede mundial de áreas úmidas de extrema importância para a manutenção da qualidade de vida dos habitantes do planeta”.²⁷² Contudo,

Apenas cinco por cento da área do Pantanal está protegida na forma de reservas ambientais, sendo o restante áreas privadas. Embora existam outras atividades econômicas ligadas aos centros urbanos,

²⁶⁴ LEANDRO, Gustavo Roberto dos Santos; ANDRADE, Leila Nalis Paiva da Silva; BINDANDI, Nádia Micheli. **Processo de navegação e uso das margens no rio Paraguai no município de Cáceres – Mato Grosso**. In: Revista GeoPantanal. UFMS/AGB. Grupo de Pesquisa Pantanal Vivo. Corumbá/MS. 8(14): 27-45. Jan./Jun. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/103>> Acesso em 25.jan.2016. p. 28.

²⁶⁵ Prefeitura Municipal de Cáceres. **História de Cáceres**. Disponível em: <<http://www.caceres.mt.gov.br/Caceres-Historia/>> Acesso em 07 fev. 2015.

²⁶⁶ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010**. In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufrb.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 120.

²⁶⁷ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. Op. Cit. p. 120.

²⁶⁸ GIRARDI, Eduardo Paulon; ROSSETTO, Onélia Carmem. **Análise da pecuária no pantanal mato-grossense**. Estudo financiado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Áreas Úmidas (INAU) - Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia - CNPq/MCT. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/33.pdf>> Acesso em 26.jan.2015. p. 5.

²⁶⁹ Prefeitura Municipal de Cáceres. **História de Cáceres**. Disponível em: <<http://www.caceres.mt.gov.br/Caceres-Historia/>> Acesso em 07 fev. 2015.

²⁷⁰ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. Op. Cit. p. 121.

²⁷¹ GIRARDI, Eduardo Paulon; ROSSETTO, Onélia Carmem. Op. Cit. p. 4.

²⁷² GIRARDI, Eduardo Paulon; ROSSETTO, Onélia Carmem. Op. Cit. p. 5.

mineração, pesca e turismo, a pecuária de corte é a principal atividade desenvolvida no Pantanal brasileiro.²⁷³

Deste modo, Cáceres tornou-se um polo agropecuário do estado, tendo em vista o baixo custo da produção, disponibilidade de pastagem nas áreas de pantanal e cerrado, privilegiada logística de escoamento da produção pelo rio Paraguai, consolidando-se na pecuária extensiva, o que impulsionou a formação da indústria agropastoril²⁷⁴ e fazendas de gado que se instalaram no município, destacavam-se a produção de gado e derivados e influenciaram o processo de povoamento e desenvolvimento de Cáceres.²⁷⁵

²⁷³ GIRARDI, Eduardo Paulon; ROSSETTO, Onélia Carmem. **Análise da pecuária no pantanal mato-grossense.** Estudo financiado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Áreas Úmidas (INAU) - Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia - CNPq/MCT. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/33.pdf>> Acesso em 26.jan.2015. p. 5.

²⁷⁴ TRUBILIANO, Carlos Alexandre Barros. **No rastro da boiada:** pecuária e ocupação do sul de Mato Grosso (1870-1920). In: Revista Crítica Histórica. Ano V, n. 9, julho/2014, p. 174-196. Disponível em: <[http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/202/NO%20RASTRO%20DA%20BOIADA%20PECU%20C3%81RIA%20E%20OCUPA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SUL%20DE%20MATO%20GROSSO%20\(1870-1920\).pdf](http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/202/NO%20RASTRO%20DA%20BOIADA%20PECU%20C3%81RIA%20E%20OCUPA%20C3%87%20C3%83O%20DO%20SUL%20DE%20MATO%20GROSSO%20(1870-1920).pdf)> Acesso em 22.jan.2016. p. 182.

²⁷⁵ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010.** In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136. Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 119.

3.2.2 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS

O município tem uma população de 87.942 habitantes, segundo o Censo do IBGE-2010, com estimativa de que em 2015 estava com uma população de 90.518 habitantes, sendo que 87,07% da população de Cáceres vive na área urbana e, com incidência de pobreza de 39,02%.²⁷⁶

Em que pese Cáceres tenha se tornado um polo agropecuário tem população rural de apenas 12,93%, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano de 2013²⁷⁷, concluindo que a agropecuária é desenvolvida por um pequeno número de proprietário de terras.²⁷⁸

O município de Cáceres está situado a margem esquerda do rio Paraguai e na sudoeste do estado de Mato Grosso, na microrregião do alto Pantanal e mesorregião do centro-sul mato-grossense, com uma área territorial de 24.796,8 km² (IBGE, 2000), localizada a 215 km da capital do Estado, Cuiabá.²⁷⁹ Sua ocupação é estilo típica portuguesa. Mas foi na década de 1970 que o município viveu o ápice de sua economia, o que incentivou a movimentação de imigrantes para a região, na busca por um pedaço de terra.²⁸⁰

Entre as décadas de 1970 e 1980 se efetivaram emancipações de várias glebas da região da grande Cáceres, a partir daí se deu o surgimento de novos núcleos urbanos, ou seja, novos municípios, o que contribuiu para uma diminuição da população cacerense neste período.

Santos e Zamparoni lecionam que:

A expansão da malha urbana de Cáceres em 1953 se restringia à área central da cidade, próxima a Praça Barão do Rio Branco. Neste

²⁷⁶ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mato grosso – Cáceres**. Cidades, 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=510250>> Acesso em 11.fev.2016.

²⁷⁷ PNUD, 2013. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas de desenvolvimento humano de 2013**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/caceres_mtl <http://portal.cnm.org.br/sites/6700/6745/AtlasIDHM2013_Perfil_Caceres_mt.pdf> Acesso em 16.fev.2016.

²⁷⁸ GIRARDI, Eduardo Paulon; ROSSETTO, Onélia Carmem. **Análise da pecuária no pantanal mato-grossense**. Estudo financiado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Áreas Úmidas (INAU) - Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia - CNPq/MCT. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/33.pdf>> Acesso em 26.jan.2015. p. 5.

²⁷⁹ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010**. In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 118.

²⁸⁰ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. Op. Cit. p. 119.

período iniciava-se o processo de povoamento da região, que se tornou efetivo entre as décadas de 1960 e 1970, com poucos migrantes ocupando a área urbana, pois os destinos mais procurados eram as glebas (zona rural), devido a esses imigrantes virem para a região em busca de melhores condições de vida e de constituírem bens, através da posse de terra. **A população que ocupava a área urbana se restringia às tradicionais famílias cacerenses, detentoras de poder aquisitivo, e de pessoas que residiam na cidade e trabalhavam para essas famílias, tanto nos serviços domésticos quanto nos rurais.**²⁸¹ (Grifo nosso).

Observa-se que os habitantes urbanos de Cáceres eram pessoas de posses e alto padrão aquisitivo os quais tinham suas residências as margens do rio Paraguai e não se preocupavam com o crescimento do município.

A partir de 1966 a malha urbana se expande consideravelmente, cuja expansão se concentrou ao sul e oeste da cidade e, até 1980 a expansão do município acompanhou o leito do rio Paraguai²⁸², como se pode observar das figuras abaixo.



Figura 01 – Uso do solo na área urbana central do município de Cáceres²⁸³

²⁸¹ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010.** In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 131.

²⁸² SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. Op. Cit. p. 131.

²⁸³ NEVES, Ronaldo J. **Modelagem e Implementação de Atlas Geográficos Municipais** – Estudo de Caso do Município de Cáceres-MT. 2008. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de

A partir de 1980 a população de Cáceres cresceu significativamente e grande parte dessa população ocupou a área urbana do município, com isso houve o surgimento de novos bairros e, conseqüentemente, a expansão urbana para novas direções, segundo estudo realizado entre 1966 e 1989 a malha urbana da cidade de Cáceres triplicou²⁸⁴.

Já “na década de 1990 o município contava com uma população de 77.544 habitantes, sendo que deste total 54.535 habitantes residiam no perímetro urbano e apenas 23.005 habitantes ocupavam a área rural”²⁸⁵, cujo período foi marcado por muita especulação imobiliária que transformou “o solo urbano em mercadoria”.²⁸⁶

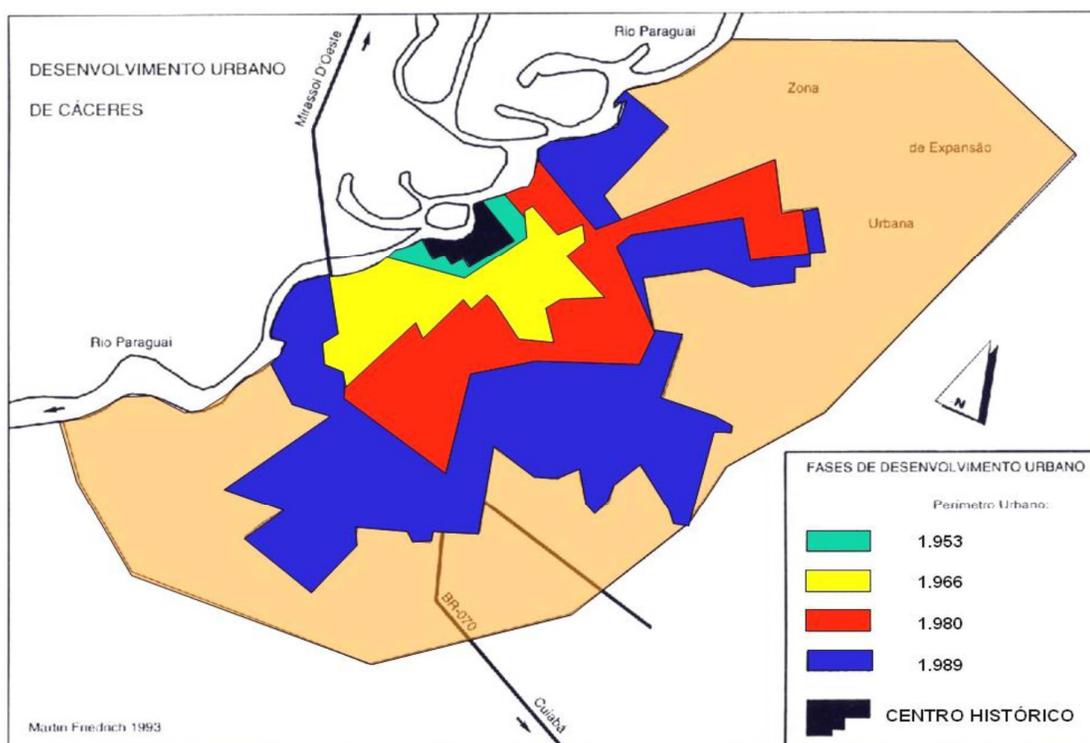


Figura 02 - Mapa exemplificando o desenvolvimento urbano de Cáceres, de 1953 a 1989. Organizado pela Prefeitura Municipal de Cáceres²⁸⁷.

Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www2.unemat.br/atlascaceres/>> Acesso em 12 abr. 2016.

²⁸⁴ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010.** In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 132.

²⁸⁵ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. Op. Cit. p. 132.

²⁸⁶ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. Op. Cit. p. 133.

²⁸⁷ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010.** In: Revista ACTA



Figura 03 – Vista aérea de Cáceres²⁸⁸

Para Santos e Zamparoni

Neste processo de expansão urbana temos que mencionar os loteamentos irregulares que contribuíram com a expansão de Cáceres-MT, estes loteamentos, associados à falta de gestão pública e políticas adequadas de uso e ocupação do solo urbano, são grandes responsáveis pelo crescimento desordenado do espaço urbano, pois na grande maioria das vezes, estes loteamentos são ocupados por pessoas com baixo poder aquisitivos, e baixo índice de instrução, são pessoas oriundas da zona rural, expulsas pelo capital no campo, e que encontram na cidade a única forma de sobrevivência.²⁸⁹

Nota-se que no período de maior expansão urbana houve omissão do Poder Público, vez que Cáceres cresceu de forma desordenada, com ocupações irregulares, sem com que houvesse preocupação com seus habitantes (migrantes) e com o meio ambiente, sem a formulação de estratégias e elaboração de políticas públicas que garantisse o acesso à moradia a todos indistintamente, para gerar uma vida digna para a população.

O pequeno agricultor (migrante), pressionado pela modernização e industrialização do campo, saiu de suas terras de agricultura familiar para buscar na

Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufrb.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 132.

²⁸⁸ Google imagens, Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=rio+paraguai+caceres&biw=1366&bih=643&source=Inms&tbm=isch&sa=X&sqi=2&ved=0ahUKÉwjDhridz5nMAhVHvJAKHV6MD6sQ_AUIBygC&dpr=1#imgrc=8Yg2k4FMWwUcUM%3A> Acesso em 18 abr. 2016.

²⁸⁹ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. Op. Cit. p. 133.

cidade qualidade de vida e emprego. “Os trabalhadores despossuídos e expulsos do campo passam a recriar na periferia das pequenas cidades seu novo habitat”.²⁹⁰

Estudos demonstram que “Cáceres foi subdividida em duas partes: **o centro** histórico e **a periferia**”.²⁹¹ O centro histórico sempre foi o local de concentração de atividades comerciais, que permanece até os dias atuais, vez que no final do século passado foi cenário de grande importância para o Estado do Mato Grosso, em razão do contato com mercados europeus. No centro há residências da classe dominante e, ainda, a Praça Barão do Rio Branco e o Cais do Porto que são pontos de encontro da população de melhor poder aquisitivo e de atração para turistas. Encontramos, ainda, na parte central da cidade a maioria dos serviços institucionais públicos, serviços de saúde, sendo, portanto, a área mais valorizada em Cáceres.²⁹² “Os bairros [...] próximos e contíguos ao centro são bastante valorizados, pois estão completando a área central, possuem razoável infra-estrutura, o comércio e os serviços também a eles se estendem”.²⁹³

Vale ressaltar que a parte central do município de Cáceres foi tombado pelo Patrimônio Histórico por meio da Portaria Estadual nº 027/2002, em razão das construções do século XIX e início do século XX, para preservação do valor histórico e o aspecto colonial português dos imóveis.²⁹⁴

Já a população carente de Cáceres foi empurrada para os lugares mais periféricos, de menor importância e menos valorizado da cidade, que vivem e sobrevivem sem mínimas condições de saneamento e infraestrutura, que são as chamadas periferias. “A paisagem urbana é quem denuncia essa segregação sócio-espacial: as camadas pobres vivendo em precárias moradias, em lugares desprovidos

²⁹⁰ BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora; OLIVEIRA, Tatiana Aparecida. **Políticas habitacionais em pequenas cidades** – estudo comparativo dos municípios de Angélica e Ivinhema/MS. In: Observatório geográfico da América Latina, Disponível em <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/260.pdf>> Acesso em 19 abr. 16. p. 4

²⁹¹ DAN, Vivian Lara Cáceres. **Questões sócio-espaciais da cidade de Cáceres que configuram a desigualdade**. In: Anais do I Seminário do Meio Ambiente Urbano Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável da UNEMAT – Campus de Cáceres – 31 de Junho a 02 de Julho de 2009, Disponível em: <http://www.unemat.br/eventos/semiau/isemau/docs/i_semau_anais.pdf> Acesso em: 16. Abr. 2016. p. 27. (Grifo da autora).

²⁹² DAN, Vivian Lara Cáceres. (2009). Op. Cit. p. 27.

²⁹³ DAN, Vivian Lara Cáceres. **O acesso à cidade: questões sócio-econômicas da cidade de Cáceres com enfoque na praça da feira**. Marechal Candido Rondon/PR: Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, 2010 (Dissertação de Mestrado). p. 95.

²⁹⁴ DAN, Vivian Lara Cáceres. (2010). Op. Cit. p. 102.

de infra-estrutura urbana, saneamento, postos de saúdes e escolas, localizados nas periferias urbanas ou em forma de enclaves (regiões isoladas)”.²⁹⁵

Segundo Coy et al em Cáceres nos deparamos com

Um desenvolvimento completamente desordenado no contexto urbano causado pelo processo migratório e pela expulsão do homem do campo para a cidade. E assim, grandes áreas urbanizadas surgiram de invasões e de grilagem e mais de 50% dos lotes urbanos particulares em Cáceres não tem documentos, nenhum título, somente posse.²⁹⁶

Segundo Dan, “a urbanização reflete determinadas relações sociais, assim como as contradições da economia de mercado e também as desigualdades sociais marcadas pela estratificação e pela produção setorizada do espaço urbano”.²⁹⁷

Verifica-se que o espaço urbano cacerense é fragmentado e explorado, com contradições entre abundância e escassez, ricos e pobres, centralidade e periferia, há, portanto, uma enorme desigualdade social.

Nessa perspectiva, a produção do espaço urbano em Cáceres está relacionada ao processo de urbanização próprio das cidades brasileiras, ou seja, a centralidade e periferia. “A periferização das classes populares reflete a segregação socioespacial e a consequente exclusão dos benefícios urbanos das camadas menos favorecidas da população”.²⁹⁸

Deste modo, é necessário que o Poder Público crie políticas públicas que estabeleça, nos dizeres de Milton Santos, “os alicerces de um espaço verdadeiramente humano, de um espaço que possa unir os homens para e por seu trabalho, mas não para em seguida dividi-los em classes, em exploradores e explorados”.²⁹⁹

²⁹⁵ DAN, Vivian Lara Cáceres. **Questões sócio-espaciais da cidade de Cáceres que configuram a desigualdade**. In: Anais do I Seminário do Meio Ambiente Urbano Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável da UNEMAT – Campus de Cáceres – 31 de Junho a 02 de Julho de 2009, Disponível em: < http://www.unemat.br/eventos/semiau/isemau/docs/i_semau_anais.pdf> Acesso em: 16. Abr. 2016. p. 29.

²⁹⁶ COY Martin. FRIEDERICH, Martin. ROPER, Monika. SSCHIER, Michada. DE AGUIAR, Maria Virginia A. **Questão urbana na bacia do Alto Paraguai**. UFMT. Centro de Estudos da América Latina, 1994, p. 91.

²⁹⁷ DAN, Vivian Lara Cáceres. **O acesso à cidade: questões sócio-econômicas da cidade de Cáceres com enfoque na praça da feira**. Marechal Candido Rondon/PR: Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, 2010 (Dissertação de Mestrado), p. 94.

²⁹⁸ ROMANCINI, Sônia Regina. **A produção do espaço urbano: reflexões sobre a sustentabilidade**. In: Anais do I Seminário do Meio Ambiente Urbano, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável da UNEMAT – Campus de Cáceres – 31 de Junho a 02 de Julho de 2009, Disponível em: < http://www.unemat.br/eventos/semiau/isemau/docs/i_semau_anais.pdf> Acesso em: 16. Abr. 2016. p. 13.

²⁹⁹ SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do Homem**. 5 ed., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. p. 41.

Estudo realizado por Neves et al. demonstrou a preocupação socioambiental, vez que a zona urbana cacerense tem diversos componentes ambientais importantes, como o próprio Rio Paraguai, cinco córregos (canais fluviais) conhecidos como Olhos D'água, Fontes, Sangradouro, Renato e Junco, bem como áreas úmidas, que cortam a zona urbana do município em direção a oeste, desaguando no Rio Paraguai e, em razão da ocupação desordenada, aterros indevidos, dejetos nos canais como lixo e esgoto, tem ocasionado inundações em áreas de concentração populacional, inclusive, na área central da cidade.³⁰⁰

A partir de 2008, foi observado que a expansão urbana cacerense ocasionou o desaparecimento de alguns córregos e das áreas úmidas³⁰¹ e, nas últimas décadas, muitos dos córregos foram canalizados e outros viraram esgotos. Santos e Zamparoni lecionam que

O processo de urbanização desordenado acarreta custos altos aos ambientes naturais. Na atualidade as margens desses córregos foram ocupadas por moradias e ruas, por serem áreas vulneráveis as inundações, tais moradores enfrentam praticamente todos os anos problemas relacionados a alagamentos, pois em muitas dessas áreas as águas invadem as casas causando altíssimos prejuízos materiais. A ocupação urbana destas áreas contribuiu para fazer dos leitos desses córregos depósitos de lixos, que tem o Rio Paraguai como destino. [...]. Nas últimas décadas é comum a população se preparar para enfrentar o período chuvoso, pois sabe que os prejuízos são inevitáveis, isso se agrava ainda mais, nos bairros mais carentes e localizados em áreas suscetíveis às enchentes.³⁰²

Observa-se que em razão do processo de urbanização desordenado e sem qualquer planejamento do espaço urbano no município de Cáceres sofre com os impactos na área urbana, vez que na “estação das águas” e chuvas fortes, a população cacerense enfrenta sérios problemas de ordem financeira, social e ambiental devido às enchentes. Muitas famílias principalmente as que vivem em áreas

³⁰⁰ NEVES, Ronaldo J.; NEVES, Sandra M.A. da Silva; CASARIN, Rosalia; COCHEV, Jakeline Santos; CAMPOS, Janaina Moraes de. **Análise espaço-temporal do uso do solo de Cáceres, MT:** através de imagens de sensoriamento remoto e SIG. In: Anais 2º Simpósio de Geotecnologias no Pantanal, Corumbá, 7-11 novembro 2009, Embrapa Informática Agropecuária/INPE, p. 765-775, 2009. Disponível em: <<https://www.geopantanal.cnptia.embrapa.br/2009/cd/p66.pdf>> Acesso em 15 abr. 2016. p. 770.

³⁰¹ NEVES, Ronaldo J.; NEVES, Sandra M.A. da Silva; CASARIN, Rosalia; COCHEV, Jakeline Santos; CAMPOS, Janaina Moraes de. Op. Cit. p. 772.

³⁰² SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010.** In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 134.

de risco, ficam desabrigadas e são removidas para escolas e/ou para casa de parentes.

Para Santos e Zamparoni:

Desde o início este processo foi se desenvolvendo de forma desordenada no tempo e no espaço, sem uma visão integrada, voltada à gestão democrática, pautada no princípio da sustentabilidade que leve em consideração os aspectos físico, socioeconômicos e culturais, não foi lançada sobre a cidade de Cáceres-MT, as presentes e futuras gerações irão ter que conviver com erros praticados por agentes que reproduziram e reproduziram em o espaço urbano do município de Cáceres-MT, em prol de interesses econômicos e particulares.³⁰³

O município passou por muitas transformações ao longo do tempo, e “atualmente as margens do rio no perímetro urbano de Cáceres é ocupada por residências, ruas, áreas de recreação, comércio, indústrias, ancoradouros e área portuária”.³⁰⁴

A área central de Cáceres, chamada de Centro Histórico, encontra-se em uma área de proteção permanente - APP, que foi ocupada e teve sua vegetação suprimida desde a sua criação no período colonial, portanto, trata-se de área consolidada em razão da proteção do Patrimônio Histórico e Cultural, e hoje essa ocupação se enquadra nos casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, previstos na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 369/2006, bem como no art. 8º da Lei nº 12.651/2012 - Novo Código Florestal, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente.

Diferentemente da ocupação nas áreas marginais dos córregos urbanos, as margens do Rio Paraguai são ocupadas em prevalência, por pessoas que possuem um alto poder aquisitivo, por ser local de grande beleza, razão pela qual se tornou um

³⁰³ SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010.** In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufr.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016. p. 134.

³⁰⁴ SILVA, Rosimeire Vilarinho da; SOUZA, Celia Alves de. **Ocupação e degradação na margem do rio Paraguai, Mato Grosso.** Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.8, n 1, p 125-152, Jan-abr. 2012, Taubaté/SP. p. 132.

atrativo turístico, favorecendo as atividades comerciais e casas de veraneio nessas áreas.³⁰⁵

Vale ressaltar que no entorno dessas margens e das casas de veraneio cacerenses, encontramos a população pobre, que vive em casebres, casas sem reboco e/ou acabamento, à mingua, sem qualquer infraestrutura estatal, a mercê dos serviços públicos, havendo segregação social.

A urbanização advinda das atividades turísticas e de veraneio, geralmente vêm acompanhada também de uma grande segregação sócio-espacial entre os setores residenciais da população permanente e a sazonal, pois os setores privilegiados são destinados às atividades turísticas como hotéis, pousadas, ou ainda, segunda residência para veranistas. Isso ocorre em Cáceres, ou seja, em algumas áreas a população local já se encontra excluída, por conta do domínio privado da maioria das áreas marginais, que dão acesso ao rio.³⁰⁶

É preciso que o Poder Público ofereça, a essa população de baixa renda, melhores condições de vida, com investimentos públicos em: moradia, infraestrutura básica, educação, saúde, segurança e fora de áreas de riscos e de proteção ambiental, no qual possam usufruir dos benefícios e direitos da cidade, para redução dos níveis de injustiça social no meio urbano, promovendo a democratização do planejamento e da gestão das cidades.

Como supramencionado, a maioria das áreas urbanizada de Cáceres é fruto de invasão e de “grilagem”³⁰⁷, isto é, de ocupação irregular pela população de baixa renda para construir suas moradias, que acabam por ocupar espaços desqualificados, em áreas de risco e de proteção ambiental, permanecendo ali no esquecimento, como é o caso da ocupação ocorrida no bairro Jardim das Oliveiras, conhecido como EMPA.

³⁰⁵ SILVA, Rosimeire Vilarinho da; SOUZA, Celia Alves de. **Ocupação e degradação na margem do rio Paraguai, Mato Grosso**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.8, n 1, p 125-152, Jan-abr. 2012, Taubaté/SP. p. 132.

³⁰⁶ SILVA, Rosimeire Vilarinho da; SOUZA, Celia Alves de. Op. Cit. p. 140.

³⁰⁷ COY Martin. FRIEDERICH, Martin. ROPER, Monika. SSCHIER, Michada. DE AGUIAR, Maria Virginia A. **Questão urbana na bacia do Alto Paraguai**. UFMT. Centro de Estudos da América Latina, 1994, p. 91.

3.2.3. O CASO DA OCUPAÇÃO DO EMPA

O Bairro Jardim das Oliveiras, popularmente conhecido como Empa, está localizado às margens do Rio Paraguai, e surgiu a partir de uma ocupação irregular.

As terras que formaram o bairro pertenciam ao Município de Cáceres-MT, quando surgiu a proposta de trazer à região uma entidade de fomento agrícola, ou seja, a Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural - S.A – EMPAER-MT³⁰⁸, assim em 19.09.2002 foi lavrada a escritura pública de doação à EMPAER-MT de uma área de 130,1873 has, sob matrícula nº 42.654 do 1º Ofício – Serviços Notariais e Registrais da Comarca de Cáceres/MT, contudo, após alguns anos de funcionamento a empresa deixou de realizar suas pesquisas, abandonando o local e instalações, cuja a área foi invadida e ocupada irregularmente pela população de baixa renda.

O bairro Empa está localizado na periferia do município de Cáceres e a sua ocupação inicial foi realizada pela população de baixa renda, por se tratar de área abandonada por empresa do Estado e longe da centralidade da cidade. Vejamos:

Na época a ocupação/apropriação das terras do bairro Empa foi feita por pessoas de baixa renda; entretanto, com o passar dos anos esses foram “expulsos”, dando lugar para as pessoas com maior poder aquisitivo. Os novos donos criaram pousadas, restaurantes e casas de veraneios que são alugadas para os turistas nos finais de semana. Nesses locais também foram criados tablados para pesca para os clientes, impedindo que a população menos abastada tivesse acesso ao rio. Desse modo, presenciamos no bairro um contraste social, se se por um lado existem belas construções (na margem do rio), do outro observa-se casas humildes ou terrenos baldios.³⁰⁹

No mesmo sentido Silva e Souza lecionam que:

A ocupação das margens do rio Paraguai em Cáceres difere de outras cidades brasileiras, uma vez que na grande maioria das cidades do país, as áreas marginais de córregos, rios, lagos e encostas geralmente são ocupadas por uma população de baixa renda [...]. Em Cáceres por ser um local de grande beleza cênica, ocorreu o contrário, as margens são ocupadas em sua maioria, por pessoas que possuem

³⁰⁸ Sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Agricultura e Assuntos Fundiários do Estado de Mato Grosso, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, estabelecida em Cuiabá-MT.

³⁰⁹ COSTA, Dilma Lourença da; COSTA, Alex Bruno Silva; JUSTINIANO, Laura A. de Arruda; SILVA, Tânia Paula da. **Olhar geográfico sobre o espaço urbano de Cáceres-MT**: experiências e vivências compartilhadas através da aula de campo. In: Anais do VII do Congresso Brasileiro de Geógrafos realizado de 10 a 16 de agosto de 2014, Vitória/ES. Disponível em: <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404693213_ARQUIVO_Alex_Art_Final_CBG2014.pdf> Acesso em 18 abr.2016. p. 8.

um melhor poder aquisitivo. Tornou-se, portanto, um grande atrativo turístico, favorecendo as atividades comerciais na área.³¹⁰

Verifica-se que na área de estudo há um contraste entre pobres e ricos, há uma “segregação residencial”, ou seja, uma separação visível no contexto em que vivem dos habitantes do Empa, nos dizeres de Romancini

A segregação residencial é uma expressão espacial das classes sociais que surge da localização diferenciada destas classes no espaço urbano, em consequência da diferenciada capacidade que cada grupo social tem para pagar pela sua residência, a qual é diferente em termos de localização e de características.³¹¹

Cáceres não é diferente do restante das cidades brasileiras se enquadrando no padrão de segregação, isto é, o centro *versus* a periferia. É nas regiões centrais da cidade encontramos a maioria dos serviços urbanos, tanto público como privado. No centro encontramos a ocupação das classes de mais alta renda, das famílias tradicionais. Já na periferia concentra-se os excluídos da sociedade, isolados de tudo e de todos. Deste modo, o espaço urbano mostra-se como um instrumento de exclusão social, onde as pessoas de elevado poder aquisitivo concentram-se nas terras com preços mais altos e os de baixo poder aquisitivo nas áreas menos privilegiadas, cujo valor da terra é mais barato ou são obtidas por invasões.

Portanto, é preciso investimentos públicos no acesso à moradia digna, regularização fundiária urbana, infraestrutura entre outros, para evitar as mazelas sociais e conflitos relacionados ao planejamento, gestão, propriedade, apropriação e uso do solo nas áreas urbanas, como ocorreu no caso do bairro EMPA.

Nota-se que no próprio bairro Empa que está na periferia do município de Cáceres encontramos a segregação social, de um lado os ricos e do outro os pobres, a população carente expulsa das margens do Rio Paraguai, pelo mercado imobiliário.

³¹⁰ SILVA, Rosimeire Vilarinho da; SOUZA, Celia Alves de. **Ocupação e degradação na margem do rio Paraguai, Mato Grosso**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.8, n 1, p 125-152, Jan-abr. 2012, Taubaté/SP. p. 138.

³¹¹ ROMANCINI, Sônia Regina. **A produção do espaço urbano: reflexões sobre a sustentabilidade**. In: Anais do I Seminário do Meio Ambiente Urbano, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável da UNEMAT – Campus de Cáceres – 31 de Junho a 02 de Julho de 2009, Disponível em: < http://www.unemat.br/eventos/semiau/isemau/docs/i_semau_anais.pdf> Acesso em: 16. Abr. 2016. p. 12.

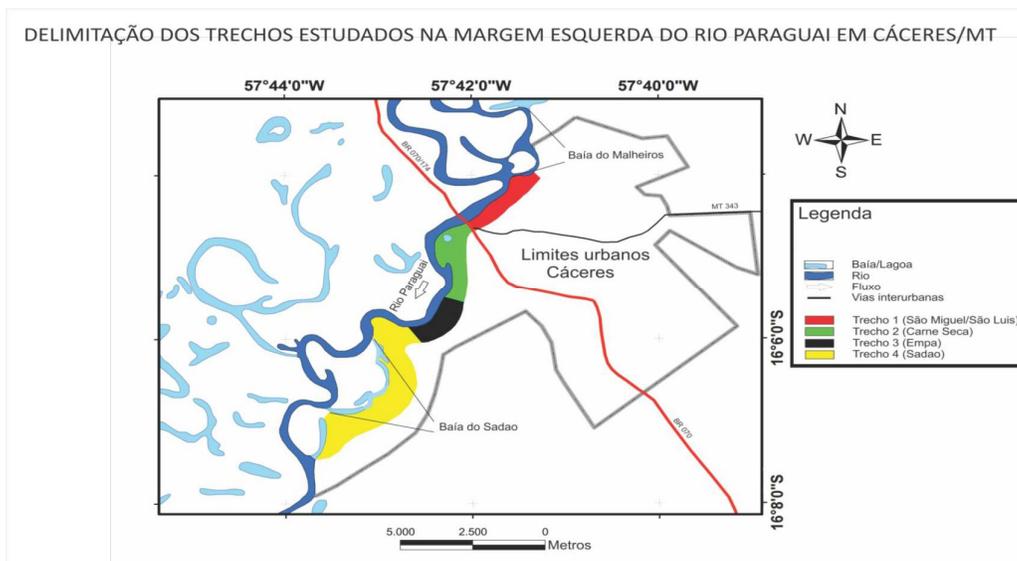


Figura 04 – Mapa de delimitação do trecho estudado à margem esquerda do rio Paraguai em Cáceres/MT, no trecho em preto corresponde ao EMPA.³¹²



Figura 05 – Área de Estudo.³¹³

Importante frisar que o bairro EMPA está as margens o Rio Paraguai, é um rio nacional, considerado o principal formador da Bacia do Alto Paraguai, que nasce na Serra do Araporé, próximo à cidade de Diamantino-MT, percorre uma extensão de 2.693 km² em território brasileiro, abrangendo terras do Centro-Oeste (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e, ainda, da Bolívia, da Argentina e do Paraguai.³¹⁴

³¹² SILVA, Rosimeire Vilarinho da. **Uso e ocupação da margem esquerda do rio Paraguai e a percepção ambiental de usuários do município de Cáceres, Mato Grosso**. Cáceres/MT: Universidade do Estado de Mato Grosso – Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais, 2011 (Dissertação de Mestrado). p. 41.

³¹³ Google Earth, 2016, Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/C%C3%A1ceres+-+MT/@-16.0985484,-57.7121777,1469m/data=!3m1!1e3!4m2!3m1!1s0x939a5589b35ef77f:0xc44da2f19737a002>> Acesso em 18.Abr.2016.

³¹⁴ SILVA, Rosimeire Vilarinho da; SOUZA, Celia Alves de. **Ocupação e degradação na margem do rio Paraguai, Mato Grosso**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.8, n 1, p 125-152, Jan-abr. 2012, Taubaté/SP. p. 129.

Segundo Silva e Souza,

Possui uma grande importância no contexto estratégico da administração dos recursos hídricos do Brasil, da Bolívia e do Paraguai, que a compartilham. A Bacia inclui o Pantanal, uma das maiores extensões de áreas alagadas do planeta, e é a ligação entre o Cerrado do Brasil e o Chaco da Bolívia e do Paraguai.³¹⁵

Vale ressaltar que as margens do rio Paraguai foram ocupadas sem qualquer recuo e com supressão da mata ciliar, não respeitando a área de preservação permanente obrigatória. A preocupação com a ocupação das faixas marginais dos rios e lagos, até a última década do século XX, eram desconsideradas, em que pese a existência de legislação que visava conter essas ocupações irregulares.



Figura 06 – Pousada ³¹⁶

³¹⁵ SILVA, Rosimeire Vilarinho da; SOUZA, Celia Alves de. **Ocupação e degradação na margem do rio Paraguai, Mato Grosso**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.8, n 1, p 125-152, Jan-abr. 2012, Taubaté/SP. p. 129-130.

³¹⁶ SILVA, Rosimeire Vilarinho da. **Uso e ocupação da margem esquerda do rio Paraguai e a percepção ambiental de usuários do município de Cáceres, Mato Grosso**. Cáceres/MT: Universidade do Estado de Mato Grosso – Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais, 2011 (Dissertação de Mestrado). p. 41.



Figura 07 – residências e tablados de pesca³¹⁷



Figura 08 – residências e tablados de pesca

Diante das fotos acima, observa-se que o Bairro Empa, ao longo de sua área marginal, é todo ocupado por residências, pesqueiros e pousadas. “Os proprietários

³¹⁷ Acervo pessoal da mestranda.

dessa área não possuem documentação de suas propriedades”³¹⁸, uma vez que se trata de área de propriedade de empresa pública do Estado de Mato Grosso e não houve boa vontade dos órgãos públicos para a regularização fundiária da área, bem como de recuperação da área de preservação ambiental degradada.

Deste modo, as políticas urbanas e o planejamento urbano devem contemplar mecanismos tanto de gestão territorial urbana quanto de gestão ambiental para a promoção da sustentabilidade do espaço urbano, nortadas pelo direito à uma vida digna na cidade, ou seja, pelo direito de viver com qualidade.

³¹⁸ SILVA, Rosimeire Vilarinho da. **Uso e ocupação da margem esquerda do rio Paraguai e a percepção ambiental de usuários do município de Cáceres, Mato Grosso**. Cáceres/MT: Universidade do Estado de Mato Grosso – Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais, 2011 (Dissertação de Mestrado). p. 49.

3.3 O DÉFICIT DE MORADIAS

A ocupação da área da EMPAER-MT pela população de baixa renda cacerense se deu em razão do déficit de moradias existente no município, ou seja, pela falta de acesso à moradia. Com a invasão do local para construção de moradias, toda a área marginal do rio Paraguai foi tomada pela população.

Vale dizer que não houve gerenciamento do município e do Estado que contemplassem os interesses coletivos e proporcionassem qualidade de vida para todos os habitantes da cidade, bem como acesso à moradia.

Cáceres, assim como o restante dos municípios brasileiros, enfrenta sérios problemas na área de habitação. Em 2011 havia um déficit habitacional em Cáceres chegava a 8 mil casas.³¹⁹

O município de Cáceres atualmente tem uma população de 87.942 habitantes, segundo Censo do IBGE-2010, o qual estimou que em 2015 estaria com uma população de 90.518 habitantes, e, com incidência de pobreza de 39,02%³²⁰.

O programa Minha Casa Minha Vida do governo federal, há aproximadamente 7 anos, tem ofertado aos habitantes cacerenses com renda até R\$ 1.600,00 acesso à moradia, no entanto, essa oferta não tem sido suficiente para suprir o déficit habitacional no município, que segundo o secretário de Ação Social, Claudio Henrique Donatoni, em 2016 “Cáceres ainda possui um déficit habitacional para famílias de baixa renda de aproximadamente 7 mil moradias”.³²¹

A política habitacional no Brasil enfrenta sérios problemas desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) em 1986, em razão da descontinuidade do enfrentamento do déficit de moradia, pela perda de capacidade de formulação de políticas em nível federal e do encolhimento de recursos destinados a políticas

³¹⁹ Cáceres Governo Municipal. **Túlio Fontes assina adesão ao PAC 2 Habitação e Cáceres poderá ter mais 2 mil casas populares.** Publicada em 29/09/2011 10:24:00. Disponível em: <<http://www.caceres.mt.gov.br/Noticia/1215/tulio-fontes-assina-adesao-ao-pac-2-habitacao-e-caceres-podera-ter-mais-2-mil-casas-populares-#.VGuxBzTF808>> Acesso em 15 nov. 2014.

³²⁰ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mato grosso – Cáceres.** Cidades@, 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=510250&search=matogrosso|caceres|infograficos:-informacoes-completas>> Acesso em 18 nov.2014.

³²¹ TEIXEIRA, José Carlos. **Mais de 3 mil já fizeram inscrições pra casas populares em Cáceres.** In: Jornal Oeste, publicado em 08/01/2016, Disponível em: <http://www.jornaloeste.com.br/noticias/exibir.asp?id=36595¬icia=mais_de_3_mil_ja_fizeram_inscricoes_para_casas_populares_em_caceres> Acesso em 19.abr.2016.

urbanas. A partir de 1988 com a redemocratização promovida pela Constituição Federal o setor habitacional passou a depender da iniciativa municipal.³²²

Segundo Cardoso et al.

Entre 1986 e 2003, a política habitacional em nível federal mostrou fragilidade institucional e descontinuidade administrativa, com reduzido grau de planejamento e baixa integração às outras políticas urbanas. A seqüência de programas desconexos, com pouca perspectiva de continuidade, fortaleceu práticas tradicionais das administrações locais, em que predominaram ações pontuais, muitas vezes acompanhadas de práticas clientelistas que não dialogavam com outras políticas de desenvolvimento urbano. No entanto, em nível local algumas administrações, sobretudo nas grandes cidades, mostraram maior consistência ao constituir equipes técnicas de bom nível, capacidade administrativa e forte articulação com a sociedade, o que permitiu o desenvolvimento de vários programas e ações inovadoras.³²³

Em Cáceres, entre os anos 1986 e 2003, não se tem notícias de programas habitacionais para oferta de moradia à população de baixa renda, tanto que na década de 90 ocorreu a invasão e a ocupação do EMPA.

A partir de 2003 no Brasil iniciou “um movimento mais sistemático para a construção de uma política habitacional mais estável”.³²⁴ Foi criada a Secretaria Nacional de Habitação, no âmbito do Ministério das Cidades, com o objetivo de dar seqüência ao projeto de moradia, com o propósito de reforçar o papel estratégico das administrações locais (municipais) e articular institucional e financeiramente com outro níveis de governo, a partir do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.³²⁵

Para integrar ao novo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social os estados e municípios deveriam “aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos”.³²⁶ E a partir da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS a possibilidade de repasse de

³²² CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. **Habitação de interesse social: política ou mercado?** Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Anais do XIV encontro Nacional da ANPUR, realizado em maio de 2011, Rio de Janeiro/RJ, Disponível em: < http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf> Acesso em 19.abr.2016. p. 1-2.

³²³ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Op. Cit. p. 2.

³²⁴ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Op. Cit. p. 2.

³²⁵ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Op. Cit. p. 2.

³²⁶ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Op. Cit. p. 2.

recursos para os municípios e estados, implementarem e executarem, suas políticas.³²⁷

Segundo Cardoso et al. “entre 2006 e 2009 foram alocados no FNHIS recursos da ordem de 4,4 bilhões de reais, beneficiando mais de 4.400 projetos”³²⁸ e liberando recursos para investimento habitacional por meio do fundo. No ano de 2007 foi lançado pelo governo federal o Plano de Aceleração do Crescimento – PAC, com o objetivo de promover o crescimento econômico e investimentos em infraestrutura, no qual houve previsão de investimentos em habitação e saneamento urbano.³²⁹

No ano de 2008 mesmo com a crise mundial o governo brasileiro sustentou os investimentos públicos, na área de infraestrutura, com destaque na área de habitação, em razão do PAC. E em março de 2009 anunciou o Programa Minha Casa Minha Vida, com o objetivo de ampliação do mercado habitacional para atendimento familiar com renda de até 10 salários mínimos, no qual estabeleceu um patamar de subsídio direto e proporcional à renda das famílias.³³⁰

Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades.³³¹

Assim, o Programa Minha Casa Minha Vida foi criado para fomentar a produção habitacional no Brasil para população de baixa renda, com auxílio e participação do setor privado, concentrando seus recursos nas ações de urbanização e desenvolvimento de assentamento precários, por orientação do Ministério das Cidades. “A implementação de uma política habitacional regida por uma lógica empresarial trouxe reflexos diferenciados para a construção do espaço urbano, assim como para a eficácia da política de habitação como mecanismo de redução das desigualdades socioespaciais”.³³²

³²⁷ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. **Habitação de interesse social: política ou mercado?** Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Anais do XIV encontro Nacional da ANPUR, realizado em maio de 2011, Rio de Janeiro/RJ, Disponível em: < http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf> Acesso em 19.abr.2016. p. 2.

³²⁸ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Op. Cit. p. 2.

³²⁹ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Op. Cit. p. 3.

³³⁰ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Op. Cit. p. 4.

³³¹ CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Op. Cit. p. 4.

³³² CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. Op. Cit. p. 5.

Há quem defenda que esses programas habitacionais lançados pelo governo federal “passaram a ser um nicho de negócios de expressiva lucratividade e de nítida captura por um arranjo financeiro e produtivo em que as dimensões de eficiência e lucratividade empresarial se submetem continuamente à dinâmica financeirizada das bolsas de valores e de ações”.³³³ Assim, houve uma forte centralização do capital em construtoras que abriram seu capital nas bolsas de valores, captando poupanças e investimentos de dentro e de fora do país, algumas delas tiveram lucros estratosféricos chegando a 500% em apenas um ano, não se importando com o déficit de moradias, mas tão somente por lucro e valorização financeira no mercado de ações.³³⁴

Em Cáceres a partir de 2009 iniciou-se uma política habitacional, com oferta de moradia à população de baixa renda, com a implementação do programa Minha Casa Minha Vida, no entanto, a demanda por moradia está longe de ser suprida, pois segundo o Secretário Municipal de Ação Social, em 2016 ainda há um déficit habitacional de 7 mil moradias.

A moradia deve ser compreendida além de mero teto, deve ser digna e abarcar a integração com a cidade em seu entorno, com disponibilidade de infraestrutura urbana e acesso aos serviços públicos como: oportunidades de emprego, profissionalização/educação, segurança, transporte, acesso à justiça, a existência de áreas de lazer e outros, que se caracterizam-se como inclusão ao direito à cidade e exercício de cidadania.

Observa-se que no Bairro Empa (Jardim das Oliveiras) não há integração do bairro com a cidade, os moradores são privados de diversos serviços e infraestrutura básica. Vejamos:

O bairro Jardim das Oliveiras não possui infraestrutura, a população sofre por falta de coleta de lixo e água tratada. [...] devido ao bairro ser distante do centro há frequentemente despejo de dejetos nos terrenos baldios por moradores de outros bairros. Além disso, no bairro existe apenas uma escola municipal que fornece o ensino fundamental, sendo assim, após terminar o ensino fundamental o estudante tem que

³³³ RIZEK, Cibele Saliba. **O programa minha casa minha vida entidades: provisão de moradia no avesso da cidade?** In: CIDADES: Revista científica/ Grupo de Estudos Urbanos - Vol. 11, n. 19, p. 236-265 - São Paulo: Grupo de Estudos Urbanos, 2014. p. 252.

³³⁴ RIZEK, Cibele Saliba. Op. Cit. p. 252.

procurar outra escola, que fica distante, para terminar o ensino médio.³³⁵

Para Santin e Mattia:

A ocupação veloz e desordenada das cidades gerou, entre outros, problemas como a deterioração do ambiente urbano; desorganização social; falta de habitação; desemprego; loteamentos clandestinos sem saneamento básico, muitos em áreas de preservação ambiental; construções em desacordo com as normas municipais; atividades comerciais invadindo áreas residenciais sem respeito às regras de zoneamento; tráfego intenso; falta de ruas pavimentadas inviabilizando o acesso da polícia, de ambulâncias, da coleta de lixo; ausência de iluminação pública. Enfim, uma cadeia de problemas que se constituem em consequência da urbanização desordenada.³³⁶

Emerge, assim, a necessidade de integração e convergência das políticas públicas e planejamento urbano, a partir de atividades e responsabilidades sociais voltadas à moradia e à construção da qualidade de vida urbana nas periferias como é o caso do Jardim das Oliveiras, popularmente chamado de EMPA, para a promoção da sustentabilidade do espaço urbano e na construção de uma cidade mais justa.

Está claro que o desafio maior para solução dos problemas urbanos enfrentados em Cáceres não se refere somente à legislação, mas a formulação de estratégias e elaboração de políticas públicas mais eficazes, que garantam o acesso de todos ao mercado habitacional, constituindo planos e mais programas habitacionais para a população de baixa renda, que não tem acesso à moradia e vivem em condições precárias de habitabilidade, e em áreas de preservação permanente.

³³⁵ COSTA, Dilma Lourença da; COSTA, Alex Bruno Silva; JUSTINIANO, Laura A. de Arruda; SILVA, Tânia Paula da. **Olhar geográfico sobre o espaço urbano de Cáceres-MT**: experiências e vivências compartilhadas através da aula de campo. In: Anais do VII do Congresso Brasileiro de Geógrafos realizado de 10 a 16 de agosto de 2014, Vitória/ES. Disponível em: <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404693213_ARQUIVO_Alex_Art_Final_CBG2014.pdf> Acesso em 18 abr.2016. p. 8-9.

³³⁶ SANTIN, Janaina Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. **Direito urbanístico e estatuto das cidades**. In: Revista de Direito Imobiliário. Vol. 63, p.1-11, jul/2007, p. 2.

3.4 OCUPAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A urbanização e ocupação da cidade de Cáceres-MT, desde a sua fundação, deu-se às margens do rio Paraguai, em áreas de preservação permanente (APP), o que causa problemas socioambientais, que acompanham a evolução socioeconômica da cidade, e com o passar dos anos, o processo acelerado de urbanização e crescimento populacional, fez com que a cidade avançasse mais ainda em direção à margem do rio, sem qualquer planejamento e fiscalização do poder público.

A ocupação do solo em áreas marginais de rios causa grande degradação ao meio ambiente, em razão da urbanização, construção de empreendimentos, moradias, vez que retiram da cobertura vegetal natural das margens, que possui a função de evitar processos erosivos, proteger o recurso hídrico e a fauna.

A supressão da cobertura vegetal das margens de rios para a criação de núcleos urbanos (cidades, bairros e vilas) está inserida no processo de ocupação territorial, que por sua vez, comumente ocorre desordenadamente, sem qualquer planejamento, causando prejuízos ao socioambientais.

As áreas marginais de qualquer cursos d'água natural, entorno das nascentes e olhos d'água, dos reservatórios artificiais, rurais ou urbanos, são chamadas de áreas de proteção permanente (APP), e não poderiam ser utilizadas, salvo em casos de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto, previstas no Código Florestal – Lei nº. 12.651/2012. No entanto, em razão da falta de planejamento urbano, de fiscalização de órgãos responsáveis essas áreas estão sendo utilizadas e invadidas pela população, como aconteceu no caso do Bairro Empa, em Cáceres-MT, as margens do rio Paraguai.

O Rio Paraguai, é um rio nacional, considerado um dos rios mais importantes do Brasil, nasce na Chapada dos Parecis, próximo à cidade de Diamantino-MT, percorre uma extensão de 2.693 km² em território brasileiro, abrangendo terras do Centro-Oeste (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) fluindo para áreas pantaneiras e, ainda, da Bolívia, da Argentina e do Paraguai.³³⁷

³³⁷ SILVA, Rosimeire Vilarinho da; SOUZA, Celia Alves de. **Ocupação e degradação na margem do rio Paraguai, Mato Grosso**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.8, n 1, p 125-152, Jan-abr. 2012, Taubaté/SP. p. 129.

Possui uma grande importância no contexto estratégico da administração dos recursos hídricos do Brasil, da Bolívia e do Paraguai, que a compartilham. A Bacia inclui o Pantanal, uma das maiores extensões de áreas alagadas do planeta, e é a ligação entre o Cerrado do Brasil e o Chaco da Bolívia e do Paraguai.³³⁸

Como supramencionado Cáceres/MT foi erigida a margem esquerda do Rio Paraguai, bem como o bairro Empa, (área de estudo), ou seja, em as áreas de preservação permanentes (APPs).

As APPs “são de extrema importância para manter a estabilidade do meio urbano em que ela se localiza, e como consequência a manutenção da vida humana e seu desenvolvimento”.³³⁹

Portando, as APPs são um dos instrumentos legais de controle ambiental, protegidas por lei, que têm “função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Seus principais objetivos são proteger o solo e o regime hídrico do imóvel.”³⁴⁰

Contudo, as APPs não têm apenas a função de preservação ambiental ou a biodiversidade, mas também a proteção de espaços de relevante importância para a garantir qualidade de vida e, assim, assegurar o bem estar e o desenvolvimento das populações humanas.

Souza leciona que “as áreas de preservação permanente (APPs) são constantemente ocupadas de modo irregular pela população, seja para estabelecimento de moradia, seja para desenvolvimento de atividades econômicas empresariais”.³⁴¹

Em 1965, “com a preocupação voltada para a preservação, (re)orientação da exploração e valorização da função da floresta na estrutura socioeconômica”³⁴² foi

³³⁸ SILVA, Rosimeire Vilarinho da; SOUZA, Celia Alves de. Op. Cit. p. 129-130.

³³⁹ MAGALHÃES, Luhan Kennedy Figueiredo; SILVA, Jorge Luiz da; RODRIGUES, Patricia Costa. **Valorização econômica de áreas de preservação permanente (APP'S):** Um estudo no bairro CPA IV, Cuiabá, Mato Grosso. In: Anais do III Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental realizado em 19 a 22 de novembro de 2012 em Goiânia/GO, do IBEAS – Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, Disponível em < <http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2012/VI-009.pdf>> Acesso em 21 abr. 16. p. 2

³⁴⁰ DIAS, Edna Cardoso. **Supressão e intervenção em área de preservação permanente – APP.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano 5, n. 30, p 3728-3734, nov./dez.2006.

³⁴¹ SOUZA, Frank Pavan de. **Ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes,** RJ. Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 4 n. 1, p. 37-56, jan./jun. 2010.

³⁴² MOURA, Josilda Rodrigues da Silva; COSTA, Vivian Castilho da. **Parque estadual da Pedra Branca: o desafio da gestão de uma unidade de conservação em área urbana.** In: GUERRA, Antônio José Teixeira; COELHO,

promulgada a Lei n. 4.771/65 (Código Florestal)³⁴³ que instituiu as áreas de preservação permanente - APPs, com o objetivo de proteger o meio ambiente, em sua forma natural, impedindo a degradação ambiental e garantido a proteção da vegetação nativa, de alterações do uso.

As APPs foram definidas no Código Florestal de 1965, como sendo as matas ciliares localizadas às margens de cursos d'água, para a prevenção de erosões e assoreamentos, entre outros. Todavia, não fazia menção a sua aplicabilidade nas áreas urbanas.

Posteriormente, a Lei Federal n. 6.766/79³⁴⁴, conhecida como Lei Lehman, que regulou o parcelamento do solo no Brasil, impôs parâmetros e restrições para a ocupação das margens dos rios, havendo maior preocupação com o meio ambiente em geral.

Em 1989 o Código Florestal (Lei Federal n. 4.771/65) sofreu alterações pela Lei n. 7.803/89, que fixou novos limites mínimos de preservação das margens dos rios e recursos hídricos, abrangendo, inclusive, as áreas no perímetro urbano, o que “levou à ilegalidade, da noite para o dia, um enorme contingente de pessoas, em sua maioria pobres, que residiam em beiras de córrego e topos de morros das metrópoles brasileiras, muitas vezes há gerações”.³⁴⁵

A Lei nº. 7.803/89, regulamentou a utilização de áreas as margens dos rios e recursos hídricos, que são utilizadas indiscriminadamente pela população, ocasionando risco aos indivíduos, bem como ao meio ambiente, deste modo, tais áreas, necessitavam de proteção ambiental permanente, contudo, em caso de utilidade pública e de interesse social sua exploração é permitida pela legislação, bem como em casos de menor impacto ambiental.

Neste contexto verifica-se que, na década de 90, quando o bairro EMPA foi invadido irregularmente e as áreas marginais do rio Paraguai foram desmatadas, ou

Maria Célia Nunes (orgs.). Unidades de conservação: abordagens e características geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 233.

³⁴³ BRASIL, República Federativa do. **Lei n. 4.771/65, de 15 de setembro de 1965**. Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm> Acesso em 28 jul 2015.

³⁴⁴ BRASIL, República Federativa do. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm> Acesso em 28 jul 2015.

³⁴⁵ ARAÚJO, Pedro. **Regularização fundiária urbana em APP: a nova perspectiva trazida pela Lei Federal 11.977/2009**. In: Seminário Nacional Sobre Áreas De Preservação Permanente Em Meio Urbano. 2. 2012. Natal/RN: Anais Eletrônicos... Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/APP/article/view/4062/3964>> Acesso em 29 jul 2015.

seja, houve a supressão da vegetação para construção de casas, área de lazer e etc., já havia na legislação brasileira a proteção expressa das APPs.

Vale ressaltar que coube à Medida Provisória n. 21.66-67 de 24 de agosto de 2001³⁴⁶ promover alterações substanciais no sistema de proteção das APPs, suprimindo a lacuna que havia no Código Florestal de 1965 e esclarecendo que a intervenção ou supressão da vegetação em APP, em casos de utilidade pública ou interesse social, dependia de comprovação e autorização a partir de um procedimento administrativo próprio no órgão ambiental.

Em 2006 foi editada a Resolução n. 369 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com fundamento na Medida Provisória n. 21.66-67/2001, dispôs sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP, inclusive para a regularização fundiária sustentável de interesse social em áreas urbanas.

A Resolução n. 369/2006-CONAMA também previu a possibilidade do CONAMA, através de resolução, definir outras “obras, planos, atividades ou projetos”³⁴⁷ como utilidade pública ou de interesse social, ou seja, outras hipóteses de supressão ou intervenção em APPs que o conselho identificasse. Em que pese a Resolução n. 369/2006-CONAMA ser considerada um avanço, não se mostrou satisfatória para o embate do problema do uso e ocupações em APP.

Em 2009 tivemos a edição da Lei n. 11.977³⁴⁸, dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, que é considerada como uma conquista e um “marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira

³⁴⁶ BRASIL, República Federativa do. **Medida provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001**. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm#art1> Acesso em 23 jul 2015.

³⁴⁷ BRASIL, República Federativa do. **Medida provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001**. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm#art1> Acesso em 23 jul 2015.

³⁴⁸ BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em 29 jul 2015.

abrangente”³⁴⁹, inclusive modificando o tratamento dos assentamentos localizados em áreas de preservação permanente.

Para Sepe et al. a Lei Minha Casa Minha Vida “trata-se da regulamentação da política urbana do país pautada por normas de ordem pública e interesse social visando o uso da propriedade urbana em defesa do bem coletivo, da segurança, do bem-estar humano e do equilíbrio ambiental”.³⁵⁰

Assim, a Lei n. 11.977/09 (Lei Minha Casa Minha Vida) definiu a regularização fundiária em assentamentos urbanos, em seu art. 46, como:

Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, **de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**³⁵¹ (Destaque nosso).

Observa-se a importância dos aspectos urbanísticos e ambientais no processo de regularização fundiária em assentamentos urbanos, de forma introduzir parâmetros de regulação de ocupação e uso do solo, e, também de conciliar a preservação e recuperação ambiental com o direito à moradia dos ocupantes das APPs.

A Lei n. 11.977/09 - (Lei Minha Casa Minha Vida) em seu art. 54, §§ 1º e 2º facultou aos municípios a regularização fundiária de interesse social dos assentamentos em APPs, inseridos em áreas urbanas consolidadas, ocupadas até dezembro de 2007, desde que comprovem que a intervenção cause melhoria na qualidade ambiental dessas áreas, através de estudo técnico, que deverá conter as condições, previstas no § 2º do art. 54, senão vejamos:

- I) caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II) especificação dos sistemas de saneamento básico;
- II) proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

³⁴⁹ BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009.** Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Brasília, 2010, p. 6.

³⁵⁰ SEPE, Patricia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara; BELLENZANI, Maria Lucia. **O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos? In:** Anais do III Seminário Nacional sobre Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, realizado de 10 a 13 de setembro de 2014 em Belém/PA – APPURBANA 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>> Acesso em 22 abr. 2016. p. 5.

³⁵¹ BRASIL. Ministério das Cidades. Op. cit. 2010. p. 6.

- IV) recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI) comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII) garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água, quando for o caso.³⁵²

Não podemos esquecer de mencionar o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 que regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecendo as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, bem como reconhece do direito as cidades sustentáveis, gestão democrática, cooperação, planejamento, entre outros, vez que “regula o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.³⁵³

Atualmente, foi editada a Lei n. 12.651/2012 – o novo Código Florestal – que revogou o antigo Código Florestal (Lei Federal n. 4.771/65), bem como suas alterações, “cujo processo de consolidação legislativa evidenciou um forte conflito entre “ambientalistas” e “desenvolvimentistas”³⁵⁴, e, ainda, houve polêmicas e tentativas de suprimir a sua aplicabilidade no ambiente urbano.

Após longo e tumultuado processo de discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre a revisão do Código Florestal, provocado em especial por propostas do setor agrícola representativas de notório retrocesso legal em relação a proteção da vegetação, das APPs e das Reservas Legais, não houve oportunidade para aprofundar a discussão sobre as regras de proteção destes espaços em área urbana. Porém, seguindo o entendimento já assentado da doutrina e jurisprudência atual, a Lei Federal

³⁵² BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em 29 jul 2015.

³⁵³ BRASIL, República Federativa do. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6>> Acesso em 29 jul 2015.

³⁵⁴ AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de. **Reflexos do novo código florestal nas áreas de preservação permanente – apps – urbanas**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 29, p 17-91, abr. 2014.

12.561/2012 reitera a abrangência de áreas de preservação permanente, tanto em áreas rurais quanto em urbanas.³⁵⁵

Importante ressaltar que o sancionamento do Novo Código Florestal foi acompanhado de 12 vetos da presidencial e uma Medida Provisória que implicou em 32 alterações em relação ao texto aprovado e, ainda, foi alvo de modificação pela Lei nº 12.727/2012, que estabeleceu regras gerais de proteção a vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal, bem como exploração florestal. Também foram propostas diversas Ações Direitas de Inconstitucionalidades em face do Novo Código Florestal, que estão pendentes de apreciação pelo STF - Supremo Tribunal Federal, mostrando-se bastante polêmica a sua entrada em vigor.³⁵⁶

O novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012) trouxe alterações ao regime de proteção das APPs, tratando inclusive da autorização para a intervenção e supressão dessas áreas protegidas nas hipóteses de baixo impacto ambiental, utilidade pública ou interesse social, no âmbito urbano. Vejamos o que leciona Azevedo, a respeito do tema:

O novo CFlo, por sua vez, alterou substancialmente o tratamento até então dispensado para os casos de utilidade pública e de interesse social, tanto no que diz respeito a sua caracterização individualizada como no que se refere aos procedimentos e condicionantes sobre esta específica e excepcional forma de utilização de APPs. [...], as alterações produzidas fragilizam significativamente a sistemática de controle até então adotada, permitindo uma maior utilização destas áreas [...]. As mudanças empreendidas são de fácil percepção. Inicialmente, aumenta-se consideravelmente o rol de casos que podem ser enquadrados como de utilidade pública e de interesse social.³⁵⁷

Além da ampliação das hipóteses de utilidade pública e de interesse social houve uma flexibilização nos procedimentos para sua caracterização na ocupação dessas áreas protegidas. Segundo Azevedo, “basta que a obra ou atividade se

³⁵⁵ SEPE, Patricia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara; BELLENZANI, Maria Lucia. **O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas:** uma tentativa de superação de conflitos? *In:* Anais do III Seminário Nacional sobre Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, realizado de 10 a 13 de setembro de 2014 em Belém/PA – APPURBANA 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>> Acesso em 22 abr. 2016. p. 7.

³⁵⁶ SANTOS, Beatriz Bessa dos. **Proteção ambiental em perímetro urbano:** a questão das áreas de preservação permanente em Florianópolis. Florianópolis/SC: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2013 (Dissertação de Mestrado), p. 67-68.

³⁵⁷ AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de. **Reflexos do novo código florestal nas áreas de preservação permanente – apps – urbanas.** Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 29, p 17-91, abr. 2014. p. 79.

enquadre em uma das hipóteses de utilidade pública ou interesse social elencadas no novo CFlo, não sendo imprescindível a demonstração de inexistência de alternativa técnica e locacional”.³⁵⁸ Deste modo, a alteração trazida pelo novo Código Florestal é muito danosa, vez que a comprovação de alternativa técnica e locacional servirá para equilibrar os interesses ambientais, econômicos e sociais em relação à APP.

Em relação às mudanças na legislação, importante destacar as palavras de Azevedo e Oliveira. Dizem os autores:

Em síntese, verifica-se que as mudanças provocadas pelo novo Código Florestal, no que tange aos casos de utilização de APPs em situações de utilidade pública e de interesse social, tiveram nítido caráter de abrandamento da preservação ambiental e satisfação maior de interesses econômicos e sociais. Consequentemente, essas alterações vulneram, de modo significativo, a proteção das APPs situadas em zonas urbanas.³⁵⁹

Nota-se que o grande impasse é conciliar o crescimento urbano com a necessária preservação do meio ambiente. A preocupação deve ser baseada na busca de cidades sustentáveis, voltadas para o desenvolvimento econômico, social e ambiental, com maior qualidade de vida e, principalmente, protegendo a dignidade da pessoa humana nos espaços urbanos.

O Estatuto da Cidade, a Lei Minha Casa Minha Vida e o novo Código Florestal buscam a implementação de uma política urbana que assegure o direito à cidade sustentável a partir do direito à moradia, ocupação e uso do solo, infraestrutura urbana, saneamento, proteção ambiental, transporte, trabalho, acesso à serviços públicos, lazer e etc., para as presentes e futuras gerações.

A cidade constitui o *locus* onde se expressam os conflitos entre dois direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia. E consequentemente, o conflito entre a legislação ambiental e a urbanística. É onde também se explicitam os conflitos de interesse entre os atores que a constroem, tais como o setor imobiliário formal, os movimentos de moradia, e o poder público.³⁶⁰

³⁵⁸ AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de. **Reflexos do novo código florestal nas áreas de preservação permanente – apps – urbanas**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 29, p 17-91, abr. 2014. p. 80.

³⁵⁹ AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de, op. cit. p. 90

³⁶⁰ SEPE, Patricia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara; BELLENZANI, Maria Lucia. **O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos? In: Anais do III Seminário Nacional sobre Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, realizado de 10 a 13 de setembro de 2014 em Belém/PA – APPURBANA 2014**. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>> Acesso em 22 abr. 2016. p. 9.

Verifica-se no caso do Bairro EMPA estamos diante do conflito entre o direito ambiental e o direito à moradia, vez que se trata de ocupação irregular por busca de moradia por pessoas de baixa renda, em área de preservação permanente.

E não podemos nos esquecer da inércia do Poder Público diante da ocupação do solo urbano, sem qualquer planejamento e em APP - área de preservação permanente, sem um plano diretor estruturado que disciplinasse e ordenasse a ocupação do espaço urbano cacerense, e ainda a inércia do Ministério Público, vez que é o defensor da ordem jurídica, que trataremos a seguir.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO

4.1. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público Brasileiro ganhou novos contornos com a Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 127, *caput*, consagrou-o com instituição permanente e independente voltada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No Brasil, o Ministério Público tornou-se uma das grandes instituições constitucionais de promoção social, de forma que sua atuação funcional está atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos expressamente no art. 3º da CF/88, tais como a criação de uma sociedade justa, livre e solidária; a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais etc.³⁶¹

E ainda, é o Ministério Público instituição essencial à função jurisdicional estatal, que tem por dever à defesa das diretrizes e valores do Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos estão previstos no art. 1º da Constituição Federal, dentre outros, a cidadania, o pluralismo jurídico, a dignidade da pessoa humana.³⁶²

Trata-se de ator jurídico que serve para dar efetividade ao texto constitucional, a preservar direitos e garantias fundamentais e, também, os direitos difusos, portanto, tem o dever à defesa da sociedade assegurando a diminuição das desigualdades, injustiças e mazelas sociais.

O artigo 129 da Constituição Federal estabelece as funções institucionais do Ministério Público, vejamos:

- I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;
- II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;
- III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;
- IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;
- V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

³⁶¹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O ministério público no neoconstitucionalismo**: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: ALMEIDA, João Batista de. (org.) Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso, Cuiabá/MT: Entrelinhas, ano 3, n. 5, p. 57-104, jul./dez.2008. p.58.

³⁶² DIAS, Daniella Maria dos Santos. **O estatuto da cidade e os desafios postos à ação do ministério público na atualidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 40, n. 159, p. 113-123, julho/setembro, 2003. p 119.

- VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;
- VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;
- IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.³⁶³

Após o advento da Constituição de 1988, outras leis foram sancionadas possibilitando ao Ministério Público dar maior efetividade as tarefas constitucionais, evidenciando suas atribuições e legitimando-o expressamente para a atuação na tutela, especialmente,

das pessoas portadoras de necessidades especiais (Lei 7.853/89), dos investidores no mercado de valores mobiliários (Lei 7.913/89), da criança e do adolescente (Lei 8.069/90), do consumidor (Lei 8.078/90), do patrimônio público (Lei 8.429/92 e Lei 8.625/93), da ordem econômica e da livre concorrência (Lei 8.884/94), do Idoso (Lei 10.741/03) etc.³⁶⁴

Deste modo, além de guardião da Constituição e da ordem jurídica, o Ministério Público atua na defesa de todos os direitos coletivos em geral, bem como na defesa dos direitos individuais indisponíveis (art. 127, *caput*, e art. 129, III, da CF/88).

Para Almeida

A evolução histórica permite observar a *vocação democrática* do Ministério Público, o qual hoje, com as novas atribuições que lhe foram reservadas pela Constituição, é instituição de fundamental importância para a transformação da realidade social e efetivação do Estado Democrático de Direito.³⁶⁵

Além disso, a instituição ministerial deve estar atrelada ao Poder Legislativo para fiscalizar o fiel cumprimento das funções legislativas e confecções de atos normativos e leis; ao Executivo para administrativamente promover a execução das leis; e ao Poder Judiciário em razão do seu caráter eminentemente jurisdicional. Em

³⁶³ BRASIL, República Federativa do. **Constituição da república federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 27 abr. 2016.

³⁶⁴ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O ministério público no neoconstitucionalismo**: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: ALMEIDA, João Batista de. (org.) Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso, Cuiabá/MT: Entrelinhas, ano 3, n. 5, p. 57-104, jul./dez.2008. p.65.

³⁶⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. Cit. p. 65.

razão disso a Constituição Federal de 1988 conferiu o Ministério Público autonomia funcional, administrativa e orçamentária, com previsão expressa do art. 127, § 1º e § 2º, bem como conferiu-lhe garantias funcionais para o exercício funcional independente na defesa dos interesses da sociedade.

Goulart leciona que

Integrando a sociedade civil, o Ministério Público, nos limites de suas atribuições, deve participar efetivamente do 'processo democrático', alinhando-se com os demais órgãos do movimento social comprometidos com a concretização dos direitos já previstos e a positivação de situações novas que permitam o resgate da cidadania para a maioria excluída desse processo, numa prática transformadora orientada no sentido da construção da nova ordem, da nova hegemonia, do 'projeto democrático'.³⁶⁶

Verifica-se que o Ministério Público assumiu o papel de guardião da sociedade³⁶⁷, tornou-se mais atuante na defesa dos direitos e interesses sociais, difusos e coletivos. E dentro do seu novo perfil constitucional Goulart sustenta que existem dois modelos institucionais: o demandista e o resolutivo.³⁶⁸

No modelo demandista o Ministério Público atua perante o Poder Judiciário com mero agente processual, no qual propõe solução judicial dos problemas sociais, ou seja, na esfera cível ajuíza ações em geral e a Ação Civil Pública; de outro lado intervém nos processos em que a lei determina, não podemos nos esquecer da sua atuação na esfera penal.³⁶⁹

Já no modelo resolutivo o órgão ministerial atuará no plano extrajudicial, como agente preventivo, intermediador e pacificador do conflito social, ou seja, atuando no sentido de afirmar os valores democráticos e realizar na prática os direitos sociais, transformando-se em efetivo agente político³⁷⁰, “ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas”.³⁷¹

Para Goulart o Ministério Público deve habilitar-se “como agente privilegiado da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania”³⁷², acompanhado os avanços da sociedade e dar resposta que ela almeja e precisa, cumprindo o seu papel no cenário político. Portanto, o Ministério Público é

³⁶⁶ GOULART, Marcelo Pedrosa. **Ministério Público e democracia**: teoria e práxis. São Paulo: Editora de direito, 1998, p. 96.

³⁶⁷ ALMEIDA, Gregório Assagra de. Op. Cit. p.70.

³⁶⁸ GOULART, Marcelo Pedrosa. Op. Cit. p. 119.

³⁶⁹ GOULART, Marcelo Pedrosa. Op. Cit. p. 119-120.

³⁷⁰ GOULART, Marcelo Pedrosa. Op. Cit. p. 121-122.

³⁷¹ GOULART, Marcelo Pedrosa. Op. Cit. p. 122.

³⁷² GOULART, Marcelo Pedrosa. Op. Cit. p. 122.

essencial à Justiça, à defesa da sociedade, à preservação de direitos e garantias fundamentais, bem como dos interesses sociais.

O art. 127, III, da Constituição Federal legitima ao órgão ministerial “para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”³⁷³, com a promoção de inquérito cível e propositura da ação civil pública.

A Lei nº 7.347/85, conhecida como Lei de Ação Civil Pública, também possibilita ao Ministério Público mecanismos e legitima-o, por meio da propositura da ação civil pública e da instauração de inquérito civil, para a proteção e defesa:

- I - ao meio-ambiente;
- II - ao consumidor;
- IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.
- V - por infração da ordem econômica;
- VI - à ordem urbanística;
- VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos;
- VIII - ao patrimônio público e social.³⁷⁴

A ação civil pública é o instrumento processual que confere ao Ministério Público e demais legitimados do art. 5º da Lei nº. 7.347/85³⁷⁵, o exercício de garantir e proteger os direitos e interesses previstos.

Para Silva, “a ação civil pública é o meio de invocação da atividade jurisdicional visando a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, todos de natureza não-criminal”.³⁷⁶

No mesmo sentido Nicolitt leciona que:

A ação civil pública é o instrumento processual, previsto na Constituição Federal brasileira e em leis infraconstitucionais, de que podem se valer o Ministério Público e outras entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Em outras palavras, a ação civil pública não pode ser

³⁷³ BRASIL, República Federativa do. **Constituição da república federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em 27 abr. 2016.

³⁷⁴ BRASIL, República Federativa do. **Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Orig.htm> Acesso em 27 abr. 2016.

³⁷⁵ Art. 5º da Lei nº 7.347/1985 - *Tem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção do meio ambiente, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.*

³⁷⁶ SILVA, José Afonso da. **Comentários contextuais à constituição**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 602.

utilizada para a defesa de direitos e interesses puramente privados e disponíveis.³⁷⁷

Portanto, a ação civil pública é meio adequado para reprimir ou impedir a violação de direitos difusos e coletivos, visando garantir a diminuição das desigualdades e injustiças sociais. Segundo Mazzilli:

Na sua criação, com “ação civil pública”, por certo se queria apenas distinguir a ação de objeto não penal, proposta pelo Ministério Público. Tratava-se de enfoque nitidamente subjetivo, baseado na titularidade ativa de qualquer ação civil, sem objeto mais específico, desde que proposta pelo Ministério Público.

Tanto a Lei n. 7.347/85, como as Leis posteriores, e a própria Constituição, ao disciplinarem a “ação civil pública”, não a restringiram à iniciativa do Ministério Público.

Ação civil pública passou a significar não só a ação ajuizada pelo Ministério Público, como a ação proposta por outros legitimados ativos — pessoas jurídicas de direito público interno, associações e outras entidades — desde que seu objeto fosse a tutela de interesses difusos ou coletivos (agora um enfoque subjetivo-objetivo, baseado na titularidade ativa e no objeto específico da prestação jurisdicional).³⁷⁸

“O instituto, embora não possa ser chamado de ação constitucional, tem, segundo a doutrina, um “status constitucional”, já que a Constituição coloca a sua propositura como função institucional do Ministério Público (art. 129, II e III da Constituição Federal)”.³⁷⁹

Outro mecanismo previsto constitucionalmente é o inquérito civil, que “constitui peça preliminar [...]. É nele que se colhem os elementos necessários [...]. A investigação que faz mediante o inquérito civil é de natureza puramente civil”.³⁸⁰

Zaneti Jr e Garcia lecionam que:

O inquérito civil é espécie de procedimento administrativo, no natureza inquisitiva, através do qual são buscados os elementos de convicção para ajuizamento da ação civil pública ou para a formação de termo de ajustamento de conduta às exigências legais. Poderá ser arquivado o inquérito se ao final das investigações o MP entender que não há razão para o ajuizamento da ação.³⁸¹

³⁷⁷ NICOLITT, André Luís. **Ação civil pública e os contratos de saúde**. In: Judicialização da Saúde, Parte II: Ética nos relacionamentos do setor da saúde. IV Jornada Médico-jurídica de saúde suplementar, Seminário de Direito Sanitário. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/8/judicializacaoadasaudell_23.pdf> Acesso em 28 abr. 2016. p.23.

³⁷⁸ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A ação civil pública no estatuto da criança e do adolescente**. In: Revista de informação legislativa, v. 28, n. 109, p. 287-292, jan./mar. 1991. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175831>>. Acesso em 28 abr. 2016, p. 287-288.

³⁷⁹ NICOLITT, André Luís. Op. Cit. p. 24.

³⁸⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentários contextuais à constituição**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 602.

³⁸¹ ZANETI JR, Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos difusos e coletivos**. 6 ed. rev., ampl. e atual. Salvador/BA: Juspodivm, 2015, p. 217.

O Ministro do STF Celso de Mello Filho já se manifestou acerca de inquérito civil, senão vejamos:

Trata-se de procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública.³⁸²

O inquérito civil é um procedimento de natureza administrativa investigatória, de caráter inquisitivo, facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público, instrumento de atuação exclusiva do órgão ministerial. Contudo, o inquérito civil não é essencial à propositura da ação civil pública, em casos de violação à direitos difusos e coletivos.

Deste modo, as disposições constitucionais e infraconstitucionais auxiliam e dão suporte a atuação do Ministério Público, por meio do promotor de justiça, para dar efetividade aos direitos previstos, principalmente direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, os quais englobam os direitos civis, políticos, sociais, culturais e econômicos e, ainda, buscar mecanismos que possibilitem a aplicabilidade desses direitos.³⁸³

Segundo Almeida “é possível afirmar que o Ministério Público brasileiro afigura-se, hoje, uma importante ferramenta na implementação dos direitos sociais, econômicos e culturais, cuja natureza ‘envolve diretamente a definição de políticas públicas’”.³⁸⁴

Verifica-se que são inúmeras as atribuições destinadas ao Ministério Público, não se restringindo ao texto constitucional e da legislação infraconstitucional, mas também aos novos direitos³⁸⁵, ou seja, direitos que possam surgir.

Contudo, estudaremos a atuação do Ministério Público para solucionar a crise urbana em Cáceres/MT, face ao conflito entre direitos fundamentais, isto é, o direito à

³⁸² ZANETI JR, Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos difusos e coletivos**. 6 ed. rev., ampl. e atual. Salvador/BA: Juspodivm, 2015. p. 217.

³⁸³ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **O estatuto da cidade e os desafios postos à ação do ministério público na atualidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 40, n. 159, p. 113-123, julho/setembro, 2003. p. 120.

³⁸⁴ ALMEIDA, Fernanda Leão de. **A garantia institucional do ministério público em função da proteção dos direitos humanos**. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, 2010 (Tese de Doutorado). p. 196.

³⁸⁵ ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O ministério público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. In: ALMEIDA, João Batista de. (org.) Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso, Cuiabá/MT: Entrelinhas, ano 3, n. 5, p. 57-104, jul./dez.2008. p.42.

moradia e o direito ao meio ambiente, nas áreas de preservação permanentes, ocorrido durante a ocupação do bairro Jardim das Oliveiras, popularmente conhecido como EMPA.

4.2. A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA OCUPAÇÃO DO BAIRRO EMPA

O Bairro EMPA está localizado às margens do Rio Paraguai e nasceu a partir de uma ocupação irregular, em terras que pertenciam ao Município de Cáceres-MT e que foram doadas a Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural - S.A – EMPAER-MT³⁸⁶ em 19.09.2002 mediante escritura pública de doação de uma área de 130,1873 has, sob matrícula nº 42.654 do 1º Ofício – Serviços Notariais e Registrais da Comarca de Cáceres/MT.

Na área ocupada a proposta inicial foi de trazer à região uma entidade de pesquisa e fomento agrícola que entrou em funcionamento, porém após alguns anos deixou de realizar suas pesquisas, abandonando o local e instalações, cuja a área foi invadida e ocupada irregularmente pela população de baixa renda.

Em razão da invasão irregular em área de preservação permanente tramita um Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, perante a Procuradoria da República em Mato Grosso – MPF-Cáceres, que será objeto de estudo neste momento.

Assim, diante do conhecimento da ocupação da área de preservação permanente no EMPA, o Ministério Público do Estado – MPE, por meio do promotor de justiça, deu-se início a investigação pelo ofício 95/2005 PJ/MS/GAB para instauração de procedimento ambiental para diligência de vistoria e constatação do local ocupado. E assim, em 26 de abril de 2005, o Juiz de Direito da 5ª Vara da Comarca de Cáceres/MT – JUVAM – Juizado Volante Ambiental, determinou a expedição do mandado de vistoria e constatação da área ocupada, solicitando, inclusive, o acompanhamento de técnicos da FEMA/MT – Fundação Estadual do Meio Ambiente de Mato Grosso (hoje SEMA/MT)³⁸⁷ e/ou do IBAMA (Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis).

No dia 28 de novembro de 2005 o mandado de vistoria e constatação da área ocupada no EMPA foi cumprido por oficial de justiça que constatou tão somente que:

³⁸⁶ Sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Agricultura e Assuntos Fundiários do Estado de Mato Grosso, dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, estabelecida em Cuiabá-MT.

³⁸⁷ Fundação Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso/FEMA. A FEMA foi extinta, tendo sido criada em seu lugar a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso

“a área está localizada na área denominada (APP) Área de Preservação Permanente”.³⁸⁸

O Ministério Público Estadual - MPE, mediante ofício nº 286/2006/GAB de 31 de maio de 2006, entendeu que a constatação da área foi superficial, vez que não especificou “o tamanho da área, a extensão do dano causado e outras circunstâncias para determinação da responsabilidade da ocupante para a recuperação de eventual área degradada”.³⁸⁹ E requereu a instauração de procedimento ambiental com a realização de perícia detalhada na área de preservação permanente, inclusive com fotografias, para se determinar:

- 1) se há edificações sobre a área de preservação permanente, e em havendo, qual o tipo de edificação;
- 2) em não havendo edificação, mas tendo sido desmatada a área de preservação permanente, que seja a extensão do dano, além de outras circunstâncias que o Sr. Perito entender pertinentes, a fim de subsidiar posteriormente proposta de ajustamento de conduta visando a recuperação da área degradada, ou ao ajuizamento de ação civil pública em caso de não-aceitação da proposta.³⁹⁰

Em 14 de junho de 2006 o magistrado deferiu o pedido do MPE, instaurou procedimento ambiental sob nº 45/2006, perante o JUVAM, e oficiou a SEMA/MT – Secretaria de Estado de Meio Ambiente, para designar um perito para acompanhar o novo auto de vistoria e constatação na área.

O laudo técnico foi encaminhado aos autos do procedimento ambiental em 08 de março de 2007 e constatou-se a existência de um lote com área total de 600m², estando dentro da área de preservação permanente, não possuindo área edificada e sem presença de moradores, com vegetação nativa alterada, com introdução de vegetação exótica frutífera (bananeira), e não possuindo sistema de abastecimento de água. O laudo ainda identificou que a área já havia sido “vendida” para outro “dono”.

Vale ressaltar que houve desmembramento dos procedimentos em razão de serem vários os ocupantes da área e, assim, optamos pelo Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43 por ser o mais completo até o presente momento.

³⁸⁸ Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, em tramite na Procuradora da República de Mato Grosso, Auto de vistoria e constatação, fls. 10.

³⁸⁹ Inquérito Civil Público. Op. Cit. fls. 07.

³⁹⁰ Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, em tramite na Procuradora da República de Mato Grosso, fls. 07-08.

O MPE diante da suposta venda da área, em 22 de maio de 2007, requereu que fosse oficiado a Receita Federal e a Prefeitura Municipal para localização dos invasores da área para regularização do polo passivo da demanda, porém não foram localizados.

Em 27 de abril de 2009 o MPE requereu remessa dos autos do procedimento ambiental para a Justiça Federal em Cáceres, em razão do interesse da União na lide, em obediência ao determinado no art. 109, incisos I e IV, da Constituição Federal e assim justificou:

Versa o presente Procedimento Ambiental a respeito de uma suposta danificação de floresta considerada em área de preservação permanente realizada por SONIA MARIA PIRES DA SILVA na Rua Sobradinho, lote 03, bairro EMPA, Cáceres, cujo imóvel situa-se às margens do Rio Paraguai, nesta comarca de Cáceres/MT.

Ocorre que apesar da competência comum entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal para a proteção do meio ambiente e para o combate à poluição em qualquer de suas formas, consoante previsto no art. 23, inciso VI da Carta Magna; esta também preceitua no art. 20, inciso III, que os rios que banhem mais de um Estado da Federal ou sirvam de limites com outros países (como é o caso do Rio Paraguai), bem como os terrenos a eles marginais constituem bens da União:

“Art. 20. São bens da União:

...

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”.

E relativamente aos bens da União, os processos a ele relativos são de competência da Justiça Federal, como descrito no art. 109, inciso I da Carta Política de 1988:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

...

IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

Considerando que é do conhecimento deste órgão ministerial que o Ministério Público Federal manifesta interesse em promover ações judiciais necessárias para a reparação do dano ambiental, fica comprovado o interesse da União em referida causa.

...

Isto posto, de maneira que evidenciado o interesse da União na lide, manifesta-se o órgão do Ministério Público Estadual pela remessa deste feito à justiça Federal em Cáceres, em obediência ao determinado no art. 109, incisos, I e IV, da Constituição Federal.

Cáceres, 24 de abril de 2009.
Wagner Antonio Camilo
Promotor de Justiça.³⁹¹

Deste modo, os autos do procedimento ambiental foram concluso ao juiz de Direito que, em 21 de maio de 2009, acolheu o requerimento ministerial e determinou a remessa dos autos à Justiça Federal, em obediência ao art. 109, incisos I e IV, da Constituição Federal.

Em 09 de junho de 2009 ao autos foram recebidos e autuado na Justiça Federal – Subseção de Cáceres/MT sob nº 2009.36.01.003035-8, e foi ordenado, pelo MM Juiz Federal e pela Portaria nº 09/08/2005, vista ao MPF para ciência e manifestação.

O MPF após vista dos autos manifestou-se em 24 de julho de 2009, vejamos:

Trata-se de procedimento ambiental em que se apura a ocupação irregular em área de preservação permanente situada às margens do Rio Paraguai.

O presente procedimento foi instaurado na Justiça Estadual, mais especificamente pelo Juizado Volante Ambiental de Cáceres/MT, e remetido, posteriormente, a este juízo por se tratar de bem da União, na forma dos art. 20, III, da CRFB, incidindo as regras previstas nos incisos I e IV do art. 109 da Carta Magna.

Pois bem.

Verifica-se, de imediato, que os presentes autos consubstanciam apenas peças de informação, não havendo qualquer justificativa para que se tramitem na esfera judicial.

Na verdade, somente foi formado tal procedimento na Justiça Estadual em razão das características próprias do Juizado Volante Ambiental e especificidades inerentes àquele órgão jurisdicional.

Deste modo, entende este órgão ministerial que esta peça de informação devem tramitar como procedimento administrativo no âmbito do Ministério Público Federal visando apurar a responsabilidade civil e criminal, em especial, para que seja possível uma avaliação mais precisa quanto a extensão dos danos ambientais, com o apoio da área técnica deste órgão, e posterior conclusão quanto as medidas a serem adotadas.

Assim, ao final da instrução do referido procedimento, o *Parquet* analisará a pertinência da propositura da ação civil pública ou a adoção de outras medidas para a proteção do meio ambiente, sendo a conduta examinada, ainda, sob o aspecto criminal, para eventual oferecimento de denúncia, arquivamento das peças de informação ou remessa ao Juizado Especial, caso se constate que se trata de infração de menor potencial ofensivo.

Pelo exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer a extinção do feito e a remessa da documentação constante dos autos para este

³⁹¹ Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, em tramite na Procuradora da República de Mato Grosso, requerimento do MPE, fls. 30-33.

órgão ministerial, para a instauração de procedimento administrativo no âmbito desta procuradoria.
Cáceres/MT, 24 de julho de 2009.
Samira Engel Domingues
Procuradora da República.³⁹²

O Juiz Federal deferiu, em 19 de agosto de 2009, o pedido do MPF-Cáceres e determinou a baixa e remessa dos autos em definitivo ao órgão ministerial para as providências cabíveis.

Em 30 de novembro de 2009 foi autuado e instaurado o procedimento administrativo em sede do MPF-Cáceres sob nº 1.20.001.000146/2009-43, cujos autos foram distribuídos a procuradora Samira Engel Domingues, bem como houve a juntada da nota técnica nº 03/2009 – pericial, assinada pela analista técnica (engenheira florestal) Raiana Quirino de Souza Ziech, cujo objetivo foi “proceder a apuração de danos ambientais, em princípio, ocorridos por meio de ocupações irregulares nas chamadas Áreas de Preservação Permanente - APP, às margens do Rio Paraguai”.³⁹³

Diante da nota técnica nº 03/2009 – pericial foi constatado que há 17 (dezesete) famílias ocupando as áreas marginais do Rio Paraguai, alguns desde do ano de 1.999, cujos lotes ocupados somam a quantia 25.201,00m² dentro de área de preservação permanente, sendo que o menor lote mede 450m² e o maior 5.888m². E em todos os lotes constatou-se alteração e supressão da vegetação, alguns com edificações, muro de arrimo, rampa para embarque e desembarque de barcos, decks, piscinas, tablados flutuantes e quiosques.

Em 21 de junho de 2010 a procuradora do MPF emitiu despacho no procedimento ambiental reconhecendo a prática de infrações penais do art. 38, *caput*, e art. 48 da Lei nº. 9.605/95 em razão da ocupação irregular em APP e pelo caráter permanente da infração penal.

E, ainda, quanto às medidas administrativas e judiciais civis cabíveis a procuradora do MPF destacou que os laudos atestando os danos causados às APPs, bem como as vistorias aos imóveis haviam ocorridos há um lapso temporal considerável, em alguns casos há mais de 5 anos. Portanto, reconheceu necessário

³⁹² Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, em tramite na Procuradora da República de Mato Grosso, requerimento do MPF, fls. 36.

³⁹³ Inquérito Civil Público. Op. Cit. fls. 43.

obter dados atualizados dos imóveis e seus respectivos proprietários para tomar novas medidas administrativas e judiciais. E destacou, ser do conhecimento do MPF-Cáceres a intensificação das ocupações clandestinas e inúmeras fontes poluidoras ao longo do Rio Paraguai, com acréscimo no percentual da área degradada, com cevas, dragas de areia, tablados para pesca, ancoradouros irregulares, etc.

Contudo, no despacho a procuradora do MPF-Cáceres mostrou preocupação com as circunstâncias sociais, econômicas, culturais e políticas que envolvem a questão, a partir do direito à moradia e direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E asseverou:

Tais informações são ainda necessárias para que o MPF analise a possibilidade de proteção daquele ecossistema sem a necessidade de demolição das obras de alvenaria construídas, conciliando o interesse público de prevenção do meio ambiente com o interesse particular de propriedade, posto que a drástica medida de demolição somente se justificaria em hipótese de impossibilidade de recomposição da vegetação nativa sem remoção total dos prédios (ou parte deles) edificadas.

O entendimento acima desposado parte da adoção do princípio da razoabilidade e/ou proporcionalidade, já consagrado em nosso meio jurídico, conforme posição doutrinária e jurisprudencial dominante.

[...]

A aplicação do princípio da razoabilidade (ou princípio da proporcionalidade ou princípio da adequação dos meios aos fins) é método atualmente utilizado com amparo no moderno Direito Constitucional brasileiro, a fim de solucionar o conflito de interesses ocorrido em face das disposições legais (a exemplo: Lei nº 9.605/98) a respeito de determinado assunto e aqueles tutelados por princípios jurídicos com base constitucional (ex.: direito à moradia, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – art. 6º e 225 da CRFB).

Na solução dos litígios, como ocorre no presente caso, a aplicação do princípio da razoabilidade, em resumo, propõe a eleger a solução mais favorável para o problema apresentado, levando-se em conta as circunstâncias sociais, econômicas, culturais e políticas que envolvem a questão, sem afastar os ditames legais estabelecidos para o caso.

Neste sentido, insta salientar que tal princípio tende a evitar resultados desproporcionais e injustos sejam alcançados em ocasiões em que o bom senso poderia mostrar outras medidas menos severas direcionadas a solução do litígio. [...].³⁹⁴

Assim determinou:

Considerando a necessidade de obtenção das informações e diligência apontada nos parágrafos anteriores, destinadas a fiel instrução dos feitos, bem como à adoção das medidas (administrativas e judiciais) descritas acima, com fundamento no art. 129, inciso I e III,

³⁹⁴ Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, em tramite na Procuradora da República de Mato Grosso, fls. 48-49.

da CRFB, c/c com o art. 5º, inciso III, alínea “d”, e art. 8º, inciso II, ambos da Lei Complementar nº 75/93, determino:

1. expedição de ofício requisitório ao Superintendente do IBAMA em Mato Grosso a fim que esta autoridade determine ao setor competente, no prazo de 30 (trinta) dias, a realização de perícia nos imóveis apontados nos procedimentos administrativos [...], a fim que sejam esclarecidos os seguintes quesitos: **(a)** Qual a localização (inclusive geográfica e cartográfica) do imóvel vistoriado? Encontra-se em área urbana ou assentamento? **(b)** O imóvel está inserido, ainda que parcialmente, em alguma Unidade de Conservação, Área de Preservação Permanente (APP) ou outra área sujeita a regime especial de uso ou outro espaço territorialmente protegido? **(c)** identificar e qualificar os atuais proprietários/possuidores dos imóveis, bem como indicar, se possível, por meio de pesquisa junto aos membros a data da aquisição do imóvel e a que título; **(d)** Tratando-se de área situada na zona rural, descrever a situação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, informando se estão preservadas ou exploradas (com pastos, plantações, construções etc.) e se a área de reserva legal está devidamente averbada; **(e)** Descrever as atividades e intervenções (p. ex.: construção, reforma, ampliação, instalação ou funcionamento de estabelecimento, obra ou serviço, supressão de vegetação, lançamento/despejo esgotos, produtos químicos, lixo, etc.) realizadas no imóvel que causaram danos ambientais a respectiva APP, sendo informado a extensão do dano e data(s) – ainda que aproximadas – em que ocorreram ou foram iniciadas as atividades e intervenções apontadas no item anterior; **(f)** informar se há ação no sentido de impedir ou dificultar a regeneração natural da área, bem como, em caso de licença, permissão ou autorização ambiental existente, se houver abuso deste direito; **(g)** As atividades e intervenções causaram alteração(ões) adversa(s) das características do meio ambiente? Atingiram espécies ameaçadas, listadas em relatórios oficiais das autoridades competentes? **(h)** As atividades e intervenções e seus efeitos continuam sendo desenvolvidas a permanência das atividades e intervenções torna mais grave a degradação ambiental ou mesmo a situação de perigo existente? Justificar, informando se as atividades e intervenções devem ser suspensas; **(i)** quem foi ou continua sendo responsável (pessoa física e/ou pessoa jurídica) pelas atividades e intervenções? Informar, em sendo o caso, a existência de prepostos, empregados ou outras pessoas eventualmente envolvidas na prática do dano ambiental, seja destruindo vegetação ou impedindo sua regeneração, ou a outro título; **(j)** As áreas diretas e/ou indiretamente afetadas (degradadas) são passíveis de comportar recuperação ambiental (física e biológica)? **Justificar indicando quais as medidas a serem adotadas para viabilizar a recuperação ambiental das áreas degradadas.** Justificar; **(k)** Caso se constate que é impossível tecnicamente a recuperação total da área degradada, apresentar estimativa de valoração monetária dos diversos impactos causados às áreas de proteção ambiental ali existentes, direta e indiretamente, a fim que tais dados subsidiem o Ministério Público Federal em eventual propositura de ação judicial para exigirem pagamento de indenização pelos impactos acarretados; [...].³⁹⁵

³⁹⁵ Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, em tramite na Procuradora da República de Mato Grosso, despacho da Procuradora do MPF, fls. 49v-50.

Diante da determinação da procuradora do MPF-Cáceres foram expedidos os ofícios requisitórios ao IBAMA.

Em 20 de outubro de 2010 foi realizada uma reunião presidida pelo Promotor de Justiça Dr. André Luís de Almeida (MPE) e estiveram presentes vários representantes de órgãos públicos (MPF - Cáceres, SEMA/MT, EMPAER/MT, SEMATUR – Cáceres e FIEMT) e entidades da sociedade civil (Sindicato Rural de Cáceres, Sindicato Rural de Mirassol D'Oeste, COOPERB, Grupo Cometa, ONG Ação Verde), para discutirem a recuperação das margens do Rio Paraguai no município de Cáceres e formalizar um termo de ajustamento de conduta, que após as discussões foram definidas as prioridades a serem desenvolvidas pelo grupo:

1. A realização de levantamento da extensão e do dano ambiental ao longo das margens do Rio Paraguai, no município de Cáceres, o qual ficará a cargo da ONG Ação Verde, no prazo de 50 (cinquenta) dias;
2. Solicitação da inclusão do Rio Paraguai no Termo de Cooperação Técnica já existente em relação ao Rio Cuiabá, cuja execução está sendo coordenada pela ONG Ação Verde, a qual ficará a cargo da 1ª Promotoria de Justiça Cível da Comarca de Cáceres;
3. Realização de dia de campo no Projeto Verde Rio/Etapa Rio Cuiabá no dia 03.12.2010, com a participação de todos os atores envolvidos;
4. Apresentação do projeto as instituições de ensino (UNEMAT E IFMT) e eventuais parceiros (Serraria Cáceres, Floresteca e outros) [...] Ficou acordado que as ações empreendidas pelas entidades envolvidas englobará também a zona rural do município de Cáceres e, em relação a esta área, os Ministérios Públicos Federal e Estadual trabalharão conjuntamente.³⁹⁶

Em 6 de dezembro de 2010 a superintendente do IBAMA/MT respondeu aos ofícios requisitórios do MPF-Cáceres quanto a realização de novas perícias na área ocupada, afirmando que

não vejo necessidade, no momento, da participação do IBAMA-MT na execução desses trabalhos, uma vez que analisando um dos documentos de procedimentos administrativos (nº 1.20.001.000101/2008-98) constatamos que neles já existem Laudos Técnicos desses imóveis elaborados por Técnico Ambiental da SEMA-MT, e alguns quesitos deixaram dúvidas por não terem sido feitos, nada impede de serem corrigidos pelo próprio Técnico Ambiental da SEMA-MT, pois são situações relativamente fáceis de serem detectadas e solucionadas [...].³⁹⁷

³⁹⁶ Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, Ata de Reunião de Cooperação, fls. 57-58.

³⁹⁷ Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, ofício nº 430/10/GABIN/IBAMA/SUPES/MT, fls. 76.

Diante da resposta do IBAMA-MT os autos do procedimento administrativo foram conclusos a procuradora do MPF-Cáceres que se manifestou, em 18 de março de 2011:

[...]

Em detida análise ao expediente remetido pelo IBAMA, observa-se que os argumentos dispendidos pelo órgão ambiental em relação a desnecessidade de realização da perícia requisitada por este *Parquet* Federal, não devem prosperar, ante aos motivos a seguir declinados. Com efeito, no despacho de fls. 47/50 do presente feito, fora devidamente justificado o motivo e a necessidade que dera ensejo a requisição ministerial para a realização da supracitada perícia pelo IBAMA, sendo ressaltado que:

“De início, acerca das medidas na esfera cível aplicáveis ao caso, cabe destacar que, muito embora haja nos autos dos procedimentos em exame laudos técnicos elaborados por servidores da SEMA/MT, atestando a veracidade dos danos ambientais causados às APPs, verifica-se que as vistorias aos imóveis ocorreram há considerável lapso temporal, em alguns casos há mais de 05 (cinco) anos. [...]”

Assim, a realização de nova perícia pelo IBAMA se faz necessária devido ao extenso lapso temporal das vistorias técnicas realizadas pela SEMA, posto que os laudos acostados aos autos do procedimento de modo algum refletem a situação fática atual dos imóveis construídos irregularmente nas APPs dos Rio Paraguai. [...]

Nesse sentido, insta salientar que os procedimentos administrativos em exame tratam da apuração de danos ambientais causados a bem (APP do Rio Paraguai) pertencente a União, nos termos do art. 20, inciso III, da CRFB. Sendo, portanto, competente a Justiça Federal, e atribuição deste *Parquet* Federal.

Assim, a obtenção de elementos necessários a propositura de ação civil pública ou ação penal pelo MPF em face dos ocupantes daquelas APPs, deve ser subsidiada mediante requisição dos órgãos competentes em suas respectivas áreas de atuação (PF, IBAMA, ICIMBio e outros), nos termos do **art. 8º, inciso II, ambos da Lei Complementar nº 75/93**.

Desta maneira, perfeitamente cabível que o IBAMA realize a perícia supracitada, **sem que tal ato importe em invasão da esfera de atribuição de órgão ambiental estatal responsável por eventual licenciamento**. [...]

Outrossim, cabe elencar que os laudos técnicos acostados inicialmente aos autos somente foram lavrados por servidores da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) em razão que os feitos tramitavam anteriormente perante a Justiça Estadual, [...].

De outro norte, considerando que o § 4º do art. 4º, da Resolução nº. 87/2006 do CSMPF (com redação dada pela Resolução CSMPF nº 104 de abril de 2010) determina que vencido o prazo de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período, uma única vez, em caso de motivo justificado, e não sendo caso de arquivamento, bem como não tendo sido concluída a instrução para ajuizamento da respectiva ação civil pública, o procedimento administrativo deverá ser convertido em inquérito civil.

Outrossim, considerando que nos procedimentos em exame já houve prorrogação nos termos do limite imposto no § 4º do artigo 4º da Resolução CSMPF nº 87/2006, havendo, contudo, a necessidade de

coleta de mais elementos para a instrução a fim de viabilizar uma prudente atuação ministerial de conversão deste procedimento em Inquérito Civil Público.³⁹⁸

Verifica-se que houve a conversão do procedimento ambiental em inquérito civil público, bem como a procuradora do MPF-Cáceres reiterou a requisição ao IBAMA para a realização da perícia na área ocupada, sendo expedidos os ofícios ao órgão.

Em 23 de maio de 2012 a superintendência do IBAMA enviou aos autos o ofício nº. 195/2012/DICOF/SUPES/IBAMA/MT, contendo o laudo pericial de toda a área ocupada as margens do Rio Paraguai, contendo 57 (cinquenta e sete) laudas e respondendo todos os quesitos da procuradora. Vejamos especificadamente a análise do laudo em relação ao IC sob nº 1.20.001.000146/2009-43, bem como os quesitos e respostas dadas:

a) “Qual a localização (inclusive geográfica e cartográfica) do imóvel vistoriado? Encontra-se em área urbana ou assentamento?”, em cujo laudo foi emitida a seguinte resposta:

Quesito a):

R: O imóvel encontra-se às margens de um cana de drenagem, denominado “Canal do Renato” e tributário do rio Paraguai, próximos as coordenadas geográficas 16°05'38.70" S 57°42' 10.86"O a localização do imóvel conforme plotagem das coordenadas em imagem de satélite fornecidas pelo programa “Google Earth” [...]. A propriedade está em área urbanizada em via pública, atendida por serviços urbanos como coleta de lixo, energia elétrica e rede de água. Conclui-se, portanto, que o imóvel está de fato em área urbana.

b) “O imóvel está inserido, ainda que parcialmente, em alguma Unidade de Conservação, Área de Preservação Permanente (APP) ou outra área sujeita a regime especial de uso ou outro espaço territorialmente protegido?”

Quesito b):

R: o imóvel devido encontra-se às margens do canal de drenagem, este com largura no local, de aproximadamente 35 metros, conforme imagem de satélite fornecidas pelo programa “Google Earth”, tem cerca de metade de sua área inserida na Área de Preservação Permanente – APP daquele canal, que no local segundo a legislação ambiental vigente é de 50 metros a partir da margem do veio d'água.

³⁹⁸ Inquérito Civil Público, sob nº 1.20.001.000146/2009-43, despacho de conversão de procedimento ambiental em Inquérito Civil Público, fls. 86-88.

Conforme consulta ao Código Florestal Brasileiro Lei Federal nº 4771/1965: Código Ambiental do Estado de Mato Grosso, Lei Complementar nº 38/1995 e suas alterações e Lei Estadual de MT nº 8830/2008.

c) “Identificar e qualificar os atuais proprietários/possuidores dos imóveis, bem como indicar, se possível, por meio de pesquisa junto ao membros a data da aquisição do imóvel e a que título”;

Quesito c):

R: A senhora FRANCISCA EMILIA DA SILVA, é a atual proprietária e moradora do imóvel, juntamente com sua família, no imóvel em questão. O imóvel foi adquirido através de troca realizada pelo esposo da proprietária Sr. RICARDO CARVALHO PINHO (já falecido) com então proprietário Sr. JANGO, troca realizada por uma chácara suburbana. A negociação ocorreu em 2010. As informações foram dadas pela Sra. ROSELINDA DA SILVA RG nº 1437812-4 SJ-MT, filha da proprietária, porém sem a apresentação de comprovantes. Convém informar que conforme consta dos autos do processo 1.20.001.000146/2009-43 o Sr. GIDEÃO DE SOUZA SOARES adquiriu o imóvel em tela, tal informação não foi pelo Sr. GIDEÃO, tratando-se, portanto de um engano.

d) “Tratando-se de área situada na zona rural, descrever a situação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, informando se estão preservadas ou exploradas (com pastos, plantações, construções etc.) e se a área de reserva legal está devidamente averbada”;

“Quesito d)

R: conforme argumentos da resposta ao quesito a, o imóvel está localizado em área urbana.”

e) Descrever as atividades e intervenções (p. ex.: construção, reforma, ampliação, instalação ou funcionamento de estabelecimento, obra ou serviço, supressão de vegetação, lançamento/despejo esgotos, produtos químicos, lixo, etc.) realizadas no imóvel que causaram danos ambientais a respectiva APP, sendo informado a extensão do dano e data(s) – ainda que aproximadas – em que ocorreram ou foram iniciadas as atividades e intervenções apontadas no item anterior;

Quesito e)

R: O terreno da propriedade mede 37,5 x 32 metros (frente e fundos – 1200m²). Na propriedade a edificação verificada com sua respectiva

área construída é a seguinte: casa, com aproximadamente 230m². A residência está somente em parte em área da APP. A propriedade possui fossa séptica. As atividades tiveram início em data posterior a abril de 2007.

f) “Informar se há ação no sentido de impedir ou dificultar a regeneração natural da área, bem como, em caso de licença, permissão ou autorização ambiental existente, se houver abuso deste direito”;

Quesito f)

R: Conforme verificado em loco, a propriedade possui uma residência. A área do terreno é ocupada por apenas uma casa conforme descrito na resposta ao quesito e. no quintal da casa existem algumas arvores. Não há qualquer indício de regeneração natural no local. Não foi apresentado qualquer autorização ambiental de uso e ocupação do local.

g) “As atividades e intervenções causaram alteração(ões) adversa(s) das características do meio ambiente? Atingiram espécies ameaçadas, listadas em relatórios oficiais das autoridades competentes?”

Quesito g)

R: Sim, houve grande descaracterização da paisagem natural, conforme comparação com as áreas nativas remanescentes presentes na região. Não foi possível verificar, se as atividades e intervenções atingiram ou não espécies ameaçadas, dado não se possível verificar com certeza se no local ocorriam ou não tais espécies.

h) “As atividades e intervenções e seus efeitos continuam sendo desenvolvidas a permanência das atividades e intervenções torna mais grave a degradação ambiental ou mesmo a situação de perigo existente? Justificar, informando se as atividades e intervenções devem ser suspensas;”

Quesito h)

R: As atividades e intervenções e seus efeitos continuam sendo desenvolvidas. A permanência das atividades e intervenções, não tem causado dano ambiental aparente, à estrutura física do terreno, não havendo erosão do solo. A permanência das atividades e estruturas existentes no local, aparentemente, não apresenta situação de perigo a saúde ou segurança pública. As atividades e intervenções, não tem causado degradação ambiental crescente e, portanto, poderão, salvo melhor juízo, não ser suspensas.

i) “quem foi ou continua sendo responsável (pessoa física e/ou pessoa jurídica) pelas atividades e intervenções? Informar, em sendo o caso, a existência de

prepostos, empregados ou outras pessoas eventualmente envolvidas na prática do dano ambiental, seja destruindo vegetação ou impedindo sua regeneração, ou a outro título;”

“Quesito i) **R:** A responsável pelas atividades e intervenções é a senhora FRANCISCA EMÍLIA DA SILVA”.

“(j) As áreas diretas e/ou indiretamente afetadas (degradadas) são passíveis de comportar recuperação ambiental (física e biológica)? **Justificar indicando quais as medidas a serem adotadas para viabilizar a recuperação ambiental das áreas degradadas.** Justificar;”

Quesito J)

R: Sim. A recuperação ambiental da área demandaria a demolição das edificações lá existentes, na área de APP, e o consequente plantio de espécies nativa no local, com posterior acompanhamento da recuperação, mediante replantio, controle de pragas, irrigação e controle de plantas daninhas até a efetiva recuperação ambiental.

(k) Caso se constate que é impossível tecnicamente a recuperação total da área degradada, apresentar estimativa de valorização monetária dos diversos impactos causados às áreas de proteção ambiental ali existentes, direta e indiretamente, a fim que tais dados subsidiem o Ministério Público Federal em eventual propositura de ação judicial para exigirem pagamento de indenização pelos impactos acarretados. Quesito k) **R:** conforme resposta ao quesito j, a recuperação da área de APP de gradada é tecnicamente possível.

Verifica-se que diante do laudo de perícia técnica realizado pelo IBAMA, a área ocupada tem chances de ser regenerada, recuperada e que se houver adaptação poderá perfeitamente ser ocupada sem causar danos maiores ao meio ambiente.

Após a vinda da perícia nos autos a procuradora do MPF-Cáceres foi removida e outros procuradores assumiram o inquérito civil público durante esses anos, contudo, sem dar prosseguimento palpável na esfera administrativa, bem como não houve qualquer movimentação na esfera judicial.

Vale ressaltar que já se passaram mais de 10 (dez) anos da abertura do procedimento ambiental e 5 (cinco) anos da sua conversão em inquérito civil público pelo Ministério Público, contudo, não houve qualquer medida capaz de recuperar a área ambiental degradada e, muito menos, para regularizar a área urbana ocupada, vez que a população que lá habita não tem qualquer título dos imóveis.

Cabe destacar que nos autos do inquérito civil público houve preocupação do MPF-Cáceres diante do conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente, nas áreas de preservação permanente, no sentido de evitar resultados desproporcionais e injustos à população que ocupou a APP, bem como no sentido de causar o menor impacto ao meio ambiente, porém não houve o enfrentamento do conflito instalado.

Todavia, houve ineficiência na atuação do Ministério Público vez que é necessário que esteja mais próximo da população e na fiscalização do Poder Público para que haja a implantação de uma política urbana que garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Para tanto, é preciso destacar que o Ministério Público é uno e, portanto, não deve ser considerado em sua individualidade, mas como integrante de uma só instituição, a divisão orgânica prevista no art. 128, da Constituição Federal³⁹⁹ foi criada apenas para atender a estrutura federativa adotada pelo Brasil, organizando-o em estruturas distintas, uma na esfera da União e outra no âmbito de cada Estado.⁴⁰⁰ Para Mazzilli a “*unidade* significa que os membros do Ministério Público integram um só órgão”.⁴⁰¹

No caso em estudo nota-se a atuação do Ministério Público Estadual – MPE e do Ministério Público Federal – MPF, no entanto, é importante esclarecer que a atuação do MPF, no caso EMPA, deu-se apenas por se tratar de ocupação em APP às margens do Rio Paraguai, que é um rio que banha mais de um Estado e que serve de limites com Bolívia e Paraguai e, portanto, é patrimônio da União, na forma do art. Art. 20, III, da Constituição Federal.

Vale dizer que não houve nos autos do inquérito civil público qualquer envio de ofício do MPF a outros órgãos no sentido de fiscalizar a implementação de políticas públicas referente ao caso em estudo.

Já a atuação do MPE deveria ser no sentido de garantir o direito da cidade, no âmbito regional e local, voltando seu olhar a fiscalização e implementação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, principalmente às políticas

³⁹⁹ Art. 128. O Ministério Público abrange: I - o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II - os Ministérios Públicos dos Estados.

⁴⁰⁰ NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 8 ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013. p. 705-707.

⁴⁰¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Princípios institucionais do ministério público**. In: Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan./2013 – abr./2013, com atualizações feitas em ago. 2013. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>>, Acesso em 05 mai. 2016, p.12.

habitacionais para a população de baixa renda, fazendo cumprir seu dever constitucional de diminuição das desigualdades sociais.

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 dá suporte e diretrizes a atuação do MPE no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que afetam a vida de grande parcela de brasileiros que vivem nas cidades.⁴⁰²

Segundo Fernandes, o Estatuto da Cidade tem quatro dimensões fundamentais, as quais são: a consolidação da função social e ambiental da propriedade e da cidade; regulamentação e criação de novos instrumentos para a construção de uma cidade socialmente justa e inclusiva; o processo de gestão de democrática das cidades; e o acesso à moradia, propondo inclusive instrumentos jurídicos como: o usucapião especial urbano, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia e, ainda, a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.⁴⁰³

Deste modo, é necessário que o MPE atue especificamente fiscalizando o Poder Público e ajudando na implementação das dimensões fundamentais propostas pelo Estatuto da Cidade para a consolidação da ordem constitucional de desenvolvimento urbano, na elaboração de uma política urbana que ordene e discipline a ocupação do espaço, a partir de uma gestão democrática e de acesso à moradia, contribuindo para a qualidade de vida dos habitantes da cidade.

Não podemos esquecer da Carta Mundial do Direito à Cidade que tem “o papel de orientação para uma cidade mais humana e sustentável, poderá servir como alicerce ao desenvolvimento de políticas e ações que concretizem a cidade como espaço de consolidação de direitos, necessitando que se promova algumas alterações no modelo atual de gestão e visão da cidade”.⁴⁰⁴

Duarte leciona que

De forma bastante e democrática, a Carta trata dos “direitos relativos ao exercício da cidadania e da participação no planejamento, produção e gestão da cidade”; dispendo sobre o planejamento e

⁴⁰² FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais**: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: Fórum de Direito Urbano e Ambiental, ano 1, n. 5, p. 440-446, setembro/outubro – 2002. p. 444.

⁴⁰³ FERNANDES, Edésio. Op. Cit. p. 444.

⁴⁰⁴ PAIVA, Ana Maria Seixas Pamponet. **Cidade, espaço de democracia e consolidação de direitos**: contribuições da carta mundial do direito à cidade. In: Architecton – Revista de Arquitetura e Urbanismo, vol. 02, n. 1, 2012, Recife/PE, Disponível em: <<http://www.faculdedamas.edu.br/revistas/index.php/arquitetura/article/view/219/213>> Acesso em 05 mai. 2016. p. 7.

gestão das cidades, a produção social do habitat; o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, o direito à informação pública, a liberdade e a integridade, a participação política, o direito à associação, reunião, manifestação e uso democrático do espaço público urbano, o direito à justiça, a segurança pública e a convivência pacífica solidária e multicultural. [...], cuidou a Carta de tratar do direito ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental das cidades, dispondo, dentre outros, sobre o direito à água, à moradia e ao meio ambiente.⁴⁰⁵

Verifica-se que a Carta Mundial prevê os direitos inerentes ao direito à cidade, para o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, além de servir de alicerce à política urbana, ou seja, dá suporte ao Estatuto da Cidade, ao Poder Público e ao Ministério Público na sua atuação enquanto defensor dos direitos difusos da cidade.

Segundo Dias, “o órgão ministerial é agente atuante em prol do Estado Democrático de Direito, em prol da consecução da igualdade, da constante vivência da cidadania, e na atualidade *novos desafios são impostos ao Ministério Público por meio do Estatuto da Cidade*”.⁴⁰⁶

Dentro dessa perspectiva, deve o poder público municipal, com o apoio e fiscalização do MPE, implementar nos espaços urbanos políticas e ações referente ao uso, à ocupação, à transformação dos espaços urbanos, à realização das funções públicas essenciais como circulação, trabalho, lazer, acesso à moradia, regularização fundiária de assentamentos informais e outros, aliados à gestão ambiental e a promoção da sustentabilidade do espaço urbano.

Cabe destacar, que no caso da ocupação do bairro EMPA em Cáceres/MT, faltou, e ainda, falta a atuação de todos os atores envolvidos, como o Poder Público Municipal, o Ministério Público e os moradores e/ou associação dos moradores, no sentido de cobrar e implementar a política urbana na localidade, com a realização das funções sociais da cidade, inclusive a regularização fundiária da área e infraestrutura básica.

Deste modo, o Ministério Público é chamado a intervir para elaborar estratégias de (re)ordenação dos espaços das cidades, para solucionar e evitar os

⁴⁰⁵ DUARTE, Marise Costa de Souza. **O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil**: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. In: FIDES – Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade. Vol. 6, n. 1, Jan./jun.2015, p. 15-33, Natal/RN, Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/viewFile/465/744>> Acesso em 05 mai. 2016. P. 25.

⁴⁰⁶ DIAS, Daniella Maria dos Santos. **O estatuto da cidade e os desafios postos à ação do ministério público na atualidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 40, n. 159, p. 113-123, julho/setembro, 2003, p. 121.

problemas urbanos, tornando os espaços mais habitáveis, sustentáveis e preservando a qualidade de vida nas cidades, cumprindo assim suas funções institucionais para promoção social e diminuição das desigualdades sociais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização é um fato irreversível no Brasil e não foi acompanhado de maneira certa pelas políticas públicas de planejamento do espaço urbano, em grande parte, em razão do êxodo rural, ou seja, da migração da população rural para as cidades, ocorrida nas últimas décadas do século XX, em busca de melhores condições de vida e de trabalho.

Como ocorreu em outras cidades brasileiras, o processo de ocupação urbana no município de Cáceres ocorreu sem qualquer planejamento, o que gerou muitos problemas urbanos, sendo necessária a implantação de uma política urbana que garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para que todos os habitantes tenham condições dignas de vida.

A cidade deve ser vista “como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc.”⁴⁰⁷ contudo, com o expansão desenfreada e desordenada, as cidades se tornaram desiguais e injustas, ou seja, local de segregação social, cada vez menos humanos.

O direito à moradia é inerente e essencial a todo ser humano, é um dos núcleos para uma vida digna, assim sendo foi expressamente reconhecido como um direito humano fundamental, incluído no rol dos direitos sociais, como a finalidade de se garantir um nível de vida adequado ao ser humano e sua família.

O poder estatal é obrigado a facilitar e proteger o pleno exercício do direito à moradia, a partir da elaboração e execução de políticas públicas de promoção de política urbana e habitacional.

Portanto, é necessário que o Poder Público desenvolva políticas de desenvolvimento urbano que facilite o acesso à moradia digna e adequada, num meio ambiente urbano equilibrado e preservado, para as presentes e futuras gerações, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o bem-estar e a sadia qualidade de vida de seus habitantes.

⁴⁰⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. **O estatuto da cidade e suas diretrizes**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 54.

O direito ao meio ambiente, assim como o direito à moradia, também é um direito humano fundamental, devendo ser respeitado e protegido, através de instrumentos, programas e plano de ações, como forma de garantir esse direito a todos os seres humanos indistintamente, salvaguardando a dignidade da pessoa humana, a partir de uma condição de vida adequada, num meio ambiente sadio, pois está profundamente ligado à preservação da própria vida humana e sua dignidade.

Contudo, o crescimento desordenado, a ocupação das cidades e o processo de urbanização tem despertado grande preocupação em razão da proteção e defesa do bem-estar dos seus habitantes, considerando que a ocupação desordenada dá-se, geralmente, em áreas de riscos, encostas, lugares mais afastados e menos valorizados da cidade, sem qualquer infraestrutura necessária para uma vida digna, a exemplo de saneamento básico, escolas, assistência à saúde, transporte e lazer.

Aliada à falta de planejamento público, o processo de ocupação irregular das áreas urbanas gera a poluição da água, do ar e das paisagens, o desmatamento, a ausência de áreas verdes nas cidades e outras mazelas, gerando degradação ambiental e, por consequência, diminuição da qualidade de vida daqueles que habitam estas áreas.

Cabe destacar que a maioria das cidades brasileiras, assim como Cáceres-MT, no caso EMPA, é marcada pela ocupação irregular, sem planejamento urbano, ou seja, sem a formulação de estratégias e elaboração de políticas públicas que garanta o acesso à moradia a todos indistintamente, sem preocupação com seus habitantes e com o meio ambiente.

A ocupação irregular normalmente é efetuada pela população mais pobre que vive em lugares mais periféricos, de menor importância e menos valorizado da cidade, que vivem e sobrevivem sem mínimas condições de saneamento e infraestrutura básica, nas áreas marginais do Rio Paraguai, em áreas de preservação permanente – APPs, com aconteceu no caso da ocupação do EMPA.

A ocupação do solo se deu em áreas marginais do Rio Paraguai que causou degradação ao meio ambiente, vez que se deu em APP, em razão da urbanização, construção de empreendimentos, moradias, vez que retiraram a cobertura vegetal natural das margens, que possui a função de evitar processos erosivos, proteger o recurso hídrico e a fauna.

Diante disso é de grande importância os aspectos urbanísticos e ambientais no processo de regularização fundiária em assentamentos urbanos, trazidos pela Lei n. 11.977/09 (Lei Minha Casa Minha Vida), que é a forma de introduzir parâmetros de regulação de ocupação e uso do solo, e, também de conciliar a preservação e recuperação ambiental com o direito à moradia dos ocupantes das APPs.

Portanto, é preciso que o Poder Público ofereça, a essa população pobre, melhores condições de vida, com investimentos públicos em: moradia, infraestrutura básica, educação, saúde, segurança e fora de áreas de riscos e de proteção ambiental, no qual possam usufruir dos benefícios e direitos da cidade, para redução dos níveis de injustiça social no meio urbano, promovendo a democratização do planejamento e da gestão das cidades.

A cidade é elemento essencial na promoção da qualidade de vida de seus habitantes, razão pela qual o Estatuto da Cidade, a Lei Minha Casa Minha Vida e o novo Código Florestal buscam a implementação de uma política urbana que assegure o direito à cidade sustentável a partir do direito à moradia, ocupação e uso do solo, infraestrutura urbana, saneamento, proteção ambiental, transporte, trabalho, acesso à serviços públicos, lazer e etc., para as presentes e futuras gerações.

Deste modo, uma das formas para promover pleno desenvolvimento e o crescimento urbano com o menor impacto socioambiental é a elaboração de uma política urbana que ordene e discipline a ocupação do espaço urbano, o que contribuirá para uma melhor qualidade de vida de seus habitantes.

Para solucionar a crise urbana é importante a utilização da política urbana a partir de suas diretrizes para garantir e efetivar a (re)ordenação do espaço urbano, a partir do Estatuto da Cidade que, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, fixou as diretrizes gerais da política urbana e os instrumentos que o Poder Público Municipal deverá utilizar para enfrentar os problemas urbanos visando promover as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o desenvolvimento sustentável e o bem estar de todos os habitantes.

O Poder Público é chamado a intervir e elaborar estratégias de (re)ordenação dos espaços das cidades, para solucionar e evitar os problemas urbanos, tornando os espaços mais habitáveis, sustentáveis e preservando a qualidade de vida nas cidades.

O Estatuto da Cidade enumera o plano diretor como principal instrumento de política pública urbana no Brasil, por meio do qual o município deverá garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e promover (re)ordenamento dos espaços urbanos, em atendimento as necessidades básicas dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Verifica-se que o cidadão é o principal beneficiário da cidade. E o que se busca nos espaços urbanos é o enfrentamento da desigualdade social, ou seja, da exclusão social e uma vida digna com qualidade para os habitantes do meio urbano a partir do desenvolvimento sustentável.

Assim, os direitos inerentes à cidade sustentável e igualitária visam assegurar nos espaços urbanos o desenvolvimento econômico, social e a proteção ambiental que são componentes interdependentes e integrados para consecução da dignidade humana nos espaços urbanos, isto é, concretizando uma condição de vida digna, sadia e equilibrada.

E considerando a ineficiência do Poder Público, surge a necessidade de intervenção e atuação do Ministério Público a fim de cumprir o seu papel constitucional voltado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dando efetividade ao texto constitucional, assegurando a diminuição das desigualdades, injustiças e mazelas sociais.

As disposições constitucionais e infraconstitucionais vinculam o Ministério Público a dar efetividade aos direitos previstos, como o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, uma vez que se tratam de direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, portanto, devendo buscar mecanismos que possibilitem garantir a aplicação e a facilitação desses direitos.

Todavia, cabe destacar que no caso do bairro EMPA houve ineficiência e demora exacerbada na atuação do Ministério Público ante ao conflito instalado do direito à moradia e do direito ao meio ambiente, na ocupação da área de preservação permanente.

Cabe dizer que não houve a solução do conflito entre o direito à moradia e o direito ambiental, bem como não há indícios e qualquer envio de ofício do MPE e MPF ao Poder Público municipal para cobrança na elaboração e planejamento de

políticas públicas que envolvam o direito à moradia e o meio ambiente, para a população de baixa renda.

Cabe frisar que nos autos do inquérito civil público houve uma preocupação do Ministério Público no sentido de evitar resultados desproporcionais e injustos à população que ocupou a APP, bem como no sentido de causar o menor impacto ao meio ambiente, na solução do conflito instalado.

Portanto, considerando os riscos e vulnerabilidades da questão socioambiental nas cidades brasileiras é preciso avançar na gestão dos espaços urbanos assegurando o desenvolvimento econômico, social e a proteção ambiental, contribuindo e assegurando uma condição de vida digna e sustentável nas cidades no futuro.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Leão de. **A garantia institucional do ministério público em função da proteção dos direitos humanos**. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, 2010 (Tese de Doutorado).

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A declaração universal dos direitos humanos de 1948: matriz do direito internacional dos direitos humanos**. P. 1-11. In: AMARAL JUNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Claudia (coords). **Direito internacional dos direitos humanos: instrumentos básicos**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O ministério público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. In: ALMEIDA, João Batista de. (org.) *Revista Jurídica do Ministério Público de Mato Grosso, Cuiabá/MT: Entrelinhas*, ano 3, n. 5, p. 57-104, jul./dez.2008.

ALVES, André; PUHL, João Ivo; FANK, Jonia (orgs.). **Mato Grosso sustentável e democrático**. Cuiabá: Defanti, 2006.

ANDRADE, L. M. S.; ROMERO, M. A. B. **A importância das áreas ambientalmente protegidas nas cidades**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, 9., 2005. Salvador. Anais eletrônicos... Salvador: ANPUR, 2005. Disponível em: <<http://vsites.unb.br/fau/pesquisa/sustentabilidade/pesquisadores/Alberto/curr%EDcul o%20liza/1.pdf>>. Acesso em: 14/02/2015.

ARANTES, Aldo. Meio ambiente e desenvolvimento. In: **Princípios: revista teórica, política e de informação**. N. 83 p. 23-26. Fev.-Març./2006. São Paulo.

ARAÚJO, Pedro. **Regularização fundiária urbana em APP: a nova perspectiva trazida pela Lei Federal 11.977/2009**. In: Seminário Nacional Sobre Áreas De Preservação Permanente Em Meio Urbano. 2. 2012. Natal/RN: Anais Eletrônicos... Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/APP/article/view/4062/3964>> Acesso em 29 jul 2015.

ARAÚJO, Pollyana. **Descoberta de jazida movimentada pacata cidade de MT**. In: G1, publicado em 13/10/2015, Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/10/descoberta-de-jazidas-de-ouro-movimentada-pacata-cidade-de-mt.html>> Acesso em 20.jan.2016

ARRUDA, Adson de. **Imprensa, vida urbana e fronteira: a cidade de Cáceres nas primeiras décadas do século XX (1900-1930)**. Cuiabá/MT: Universidade Federal de Mato Grosso, 2002 (Dissertação de Mestrado).

AZEVEDO, Doriane. **A urbanização mato-grossense: uma reflexão a partir da relação urbano – rural**. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26 de março de 2005 – USP/SP, p. 1376-1389, Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Investigacion/03.pdf>> Acesso em 14.jan.2016.

AZEVEDO, Adalberto Mantovani Martiniano de; DELGADO, Célio Cristiano. **Mineração, Meio Ambiente e Mobilidade Populacional: um levantamento nos estados do Centro-Oeste expandido**. In: XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, realizado em Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil de 4 a 8 de novembro de 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MA_PO30_Azevedo_texto.pdf> Acesso em 18.jan.2016.

AZEVEDO, Ruy E. S. de; OLIVEIRA, Vlândia P. V. de. **Reflexos do novo código florestal nas áreas de preservação permanente – apps – urbanas**. Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 29, p 17-91, abr. 2014.

BANDEIRA DE MELLO, Celso A. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. **Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros.

BEHRENDTS, Laura Romeu. **O movimento ambientalista como fonte material do direito ambiental**. Porto Alegre/RS: EDIPUCRS, 2011. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/movimentoambientalista.pdf>>. Acesso em 11.nov.2015.

BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora; OLIVEIRA, Tatiana Aparecida. **Políticas habitacionais em pequenas cidades – estudo comparativo dos municípios de Angélica e Ivinhema/MS**. In: Observatório geográfico da América Latina, Disponível em <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/260.pdf>> Acesso em 19 abr. 16.

BÍBLIA, Português. **Bíblia Sagrada**. Tradução Ivo Storniolo e Euclides Martins Balancin. São Paulo: Paulus. 1990. Edição Pastoral.

BITTAR, Eduardo C. B., Hermenêutica e constituição: a dignidade da pessoa humana como legado à pós-modernidade, in: ALMEIDA FILHO, A.; MELGARÉ, P. (Orgs.), **Dignidade da pessoa humana: fundamentos e critérios interpretativos**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 246-247.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Calos Nelson Coutinho. 19 reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BODNAR, Zenildo. **A tutela jurisdicional nas cidades sustentáveis**. In: **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 28, 24 mar. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br.>>. Acesso em 10.dez.2015.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONDUKI, Nabil. **A sustentabilidade das cidades e a Rio+20**. In: Le Monde Diplomatique Brasil, ano 5, n. 59, p. 6-15, junho/2012.

BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. **Do extrativismo à pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso: 1870 a 1930.** São Paulo: Scortecci, 2001.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em 22 jul 2015.

_____. **Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934.** Aprova o Código Florestal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm> Acesso em 22 jul 2015.

_____. **Lei n. 4.771/65, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm> Acesso em 28 jul 2015.

_____. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm> Acesso em 28 jul 2015.

_____. **Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm> Acesso em 27 abr. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 01 out. 2015

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 15 nov. 2014.

_____. **Medida provisória nº 2.166-67 de 24 de agosto de 2001.** Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal, bem como altera o art. 10 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2166-67.htm#art1> Acesso em 23 jul 2015.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível

em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>
Acesso em 29 jul 2015.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> Acesso em 26 jun. 2016.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Direitos humanos.** São Paulo: LTr, 2015.

CÁCERES Governo Municipal. **Túlio Fontes assina adesão ao PAC 2 Habitação e Cáceres poderá ter mais 2 mil casas populares.** Publicada em 29/09/2011 10:24:00. Disponível em: <<http://www.caceres.mt.gov.br/Noticia/1215/tulio-fontes-assina-adesao-ao-pac-2-habitacao-e-caceres-podera-ter-mais-2-mil-casas-populares-#.VGuxBzTF808>> Acesso em 15 nov. 2014.

CÁCERES. **Lei Complementar n. 90/2010, de 29 de dezembro de 2010.** Institui a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Cáceres, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título IV, Capítulo V da Lei Orgânica do Município de Cáceres.

CAFFERATTA, Néstor A. **Introducción al Derecho Ambiental.** Instituto Nacional de Ecología. México, 2004.

CAMARA, João Batista Drummond. **Governança ambiental no Brasil: ecos do passado.** Revista de Sociologia e Política [online]. 2013, vol. 21, n. 46, p. 125-146. ISSN 0104-4478. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n46/08.pdf>> Acesso em 11.nov.2015.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Souza. **Habitação de interesse social: política ou mercado?** Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: Anais do XIV encontro Nacional da ANPUR, realizado em maio de 2011, Rio de Janeiro/RJ, Disponível em: <http://www.observatoriodasmegropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf> Acesso em 19.abr.2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade.** 3 ed. rev. ampl. E atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009.

CARVALHO, Thiago Bernardino de; FURLANETTO, Leone Vinicius; ZEN, Sergio de; RIBEIRO, Gabriela Garcia. **Potencial da produtividade e rentabilidade da pecuária de corte do Mato Grosso.** In: Anais do 48º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, de 25 a 28 de julho 2010, em Campo Grande/MS. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/15/204.pdf>> Acesso em 25.jan.2016

CARVALHO, Kelly Cristina. **Cadeias produtivas da pecuária bovina das médias e grandes propriedades do pantanal norte mato-grossense um estudo em Cáceres – MT**. Cuiabá, MT: UFMT, 2012 (Dissertação de Mestrado). p. 30.

COY Martin. FRIEDERICH, Martin. ROPER, Monika. SSCHIER, Michada. DE AGUIAR, Maria Virginia A. **Questão urbana na bacia do Alto Paraguai**. UFMT. Centro de Estudos da América Latina, 1994.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7 ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

COSTA, Dilma Lourença da; COSTA, Alex Bruno Silva; JUSTINIANO, Laura A. de Arruda; SILVA, Tânia Paula da. **Olhar geográfico sobre o espaço urbano de Cáceres-MT**: experiências e vivências compartilhadas através da aula de campo. In: Anais do VII do Congresso Brasileiro de Geógrafos realizado de 10 a 16 de agosto de 2014, Vitória/ES. Disponível em: <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404693213_ARQUIVO_Alex_Art_Final_CBG2014.pdf> Acesso em 18 abr.2016.

CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio (orgs). **Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais - Dados Eletrônicos - Caxias do Sul/RS**: Educus, 2014.

CUNHA, José Marcos Pinto da. **Dinâmica migratória e o processo de ocupação do Centro-Oeste brasileiro**: o caso de Mato Grosso. In: Revista Brasileira de Estudos de População. v. 23, n. 1, p. 87-107, jan./jun. 2006, Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v23n1/v23n1a06.pdf>> Acesso em 18.jan.2016.

CUREAU, Sandra. **As inconstitucionalidades do novo código florestal: ação do MP**. In: XIII Congresso Brasileiro do MP de Meio Ambiente - vitória/ES – 19/04/2013. Disponível em: http://www.abrampa.org.br/eventos_anteciores/congresso_vitoria/doc/1904/sandra_cureau.pdf Acesso em: 17 mar. 16.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

DAN, Vivian Lara Cáceres. **Questões sócio-espaciais da cidade de Cáceres que configuram a desigualdade**. In: Anais do I Seminário do Meio Ambiente Urbano Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável da UNEMAT – Campus de Cáceres – 31 de Junho a 02 de Julho de 2009, Disponível em: <http://www.unemat.br/eventos/semiau/isemau/docs/i_semau_anais.pdf> Acesso em: 16. Abr. 2016.

_____. **O acesso à cidade: questões sócio-econômicas da cidade de Cáceres com enfoque na praça da feira**. Marechal Candido Rondon/PR: Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, 2010 (Dissertação de Mestrado). p. 95

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **Áreas de preservação permanente e a questão urbana**. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, Brasília/DF. 2002. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/pdf/207730.pdf>> acesso em 20/01/2015.

Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992). Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/bmestar/rio92.htm>> Acesso e, 28 jan. 2015.

DEON SETTE, Marli Teresinha. **Manual de direito ambiental**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2013.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **O estatuto da cidade e os desafios postos à ação do ministério público na atualidade**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 40, n. 159, p. 113-123, julho/setembro, 2003.

_____. **Democracia urbana**: é possível coadunar desenvolvimento sustentável e práticas democráticas nos espaços urbanos no Brasil? Curitiba: Juruá, 2010.

_____. **O direito à moradia digna e a eficácia dos direitos fundamentais sociais**. Revista Eletrônica do CEAFF. Porto Alegre - RS. Ministério Público do Estado do RS. Vol. 1, n.1, out. 2011/jan. 2012.

_____. **Planejamento e desenvolvimento urbano no sistema jurídico brasileiro**: óbices e desafios. Curitiba/PR: Juruá, 2012.

DIAS, Edna Cardoso. Supressão e intervenção em área de preservação permanente – APP. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 5, n. 30, p 3728-3734, nov./dez.2006.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **O direito à cidade e o direito às cidades sustentáveis no Brasil**: o direito à produção e fruição do espaço e o enfrentamento do déficit de implementação. In: FIDES – Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade. Vol. 6, n. 1, Jan./jun.2015, p. 15-33, Natal/RN, Disponível em: <<http://www.revistafides.com/ojs/index.php/br/article/viewFile/465/744>> Acesso em 05 mai. 2016.

FELIX, Giseli Dala Nora; WEYER, Marlise; RIBEIRO, Guslene Tertuliana; GODOI, Dayane Pricila Alves; MOTA, Anilza Maria Florentino Souza. **Ocupação irregular nos espaços urbanos**: estudo de caso bairro Nova Conquista – Cuiabá – MT. In: Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos – ENG2010, realizado de 25 a 31 de julho de 2010. ISBN 978-85-99907-02-3, p. 1-10, Porto Alegre - RS, 2010. Disponível em: <www.agb.org.br/evento/download.php?idTrabalho=1509> Acesso em 05 abr. 2016.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais**: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: Fórum de Direito Urbano e Ambiental, ano 1, n. 5, p. 440-446, setembro/outubro – 2002.

_____. **Apresentação:** um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Leticia Marques. Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Fabris, 2002.

FERREIRA, Aurélio Buarque Holanda. **O mini dicionário Aurélio da língua portuguesa.** 4 ed. rev. e ampl. 7 impressão, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002

FERREIRA, Daniela Figueiredo; SAMPAIO, Francisco Edison; SILVA, Reinaldo Vieira da Costa Silva; MATTOS, Sílvio Costa Mattos. **Impactos socioambientais provocados pelas ocupações irregulares em áreas de interesse ambiental – Goiânia/GO.** UCG, 2004. Disponível em: <<http://www2.ucg.br/nupenge/pdf/004.pdf>> Acesso 25 out. 2014.

FERREIRA, Evaldo. **Planejamento de transporte cicloviário: o caso de Cáceres-MT.** Cuiabá: Ed. UNEMAT, 2010.

FERREIRA, João Carlos Vicente. **Mato Grosso e seus municípios.** Cuiabá: Secretaria de Estado de Educação, 2001.

_____. **Enciclopédia ilustrada de Mato Grosso:** anuário estatístico de Mato Grosso 2005, Cuiabá: Buriti, 2004.

FONSECA, Fúlvio Eduardo. **A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional.** Revista Brasileira de Política Internacional. v. 50, n. 1, Brasília. p. 121-138, Jan.-jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292007000100007&script=sci_arttext> Acesso em 13.out.2015.

FLECK, Gabriela Grings. **A responsabilidade civil do estado por danos ambientais decorrentes de atos terrositas.** Caxias do Sul, RS: Universidade de Caxias do Sul, 2008 (dissertação de mestrado).

GAMBA, Juliane Caravieri Martins. **A justiça intergeracional como princípio e fundamento do direito ambiental internacional.** In: Revista de Direito Ambiental, v. 77/2015, p. 531-561, Jan. – Mar. 2015.

GIRARDI, Eduardo Paulon; ROSSETTO, Onélia Carmem. **Análise da pecuária no pantanal mato-grossense.** Estudo financiado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Áreas Úmidas (INAU) - Programa Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia - CNPq/MCT. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal13/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/33.pdf>> Acesso em 26.jan.2015.

GOMES, Francisco Donizete. **Direito fundamental social à moradia:** legislação internacional, estrutura constitucional e plano infraconstitucional. Porto Alegre: UFRGS/Faculdade de Direito, 2005.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia:** teoria e práxis. São Paulo: Editora de direito, 1998.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental.** São Paulo: Atlas, 2009.

GUERRA, Bernardo Pereira de Lucena Rodrigues. **Direito internacional dos direitos humanos: nova mentalidade emergente pós-1945**. 1 ed. 2 tiragem. Curitiba: Juruá, 2007.

GUERRA, Sidney. **Direito internacional ambiental**. Rio de Janeiro: Maria Augusta Delgado, 2006. p. 97.

_____. **Para efetiva proteção do meio ambiente no plano internacional: a criação do tribunal internacional do meio ambiente**. In: Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza - CE nos dias 09, 10, 11 e 12 de Junho de 2010, p. 1605-1627.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, São Paulo: Nova Cultural, 1997.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil em síntese**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/default.htm> Acesso em 15 nov. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010: população do Brasil é de 190.732.694 pessoas**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>> Acesso em 15 nov. 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mato grosso – Cáceres. Cidades@, 2010**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=510250&search=mato-grosso|caceres|infograficos:-informacoes-completas>> Acesso em 18/11/2014.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estudo aponta redução no déficit habitacional no país**. 25/11/2013 08:10. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20656> Acesso em 15 nov. 2014.

JAYME, Fernando G. **Direitos humanos e sua efetivação pela corte interamericana de direitos humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

JORGE, Wanda. **Periferia e favelização avançam nas grandes cidades da América Latina**. *Cienc. Cult.* [online]. 2005, vol.57, n.2, pp. 9-12. ISSN 2317-6660. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252005000200005&script=sci_arttext>. Acesso em: 10.jan.2016.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2005.

KRELL, Andreas Joaquim. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado**. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre.

LEAL, Rogério Gesto. **Direitos humanos no Brasil: desafios à democracia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul; EDUNISC, 1997.

LEANDRO, Gustavo Roberto dos Santos; ANDRADE, Leila Nalis Paiva da Silva; BINDANDI, Nádia Micheli. **Processo de navegação e uso das margens no rio Paraguai no município de Cáceres – Mato Grosso**. In: Revista GeoPantanal. UFMS/AGB. Grupo de Pesquisa Pantanal Vivo. Corumbá/MS. 8(14): 27-45. Jan./Jun. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/103>> Acesso em 25.jan.2016.

MACIEL, Loura Antunes. **A capital de Mato Grosso**. Cuiabá, MT: EdUFMT, 1992.

MAGALHÃES, Luhan Kennedy Figueiredo; SILVA, Jorge Luiz da; RODRIGUES, Patricia Costa. **Valorização econômica de áreas de preservação permanente (APP'S): Um estudo no bairro CPA IV, Cuiabá, Mato Grosso**. In: Anais do III Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental realizado em 19 a 22 de novembro de 2012 em Goiânia/GO, do IBEAS – Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, Disponível em < <http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2012/VI-009.pdf>> Acesso em 21 abr. 2016.

MARIN, Jeferson Dytz; MARIN, Karen Irena Dytz. **Meio ambiente e reordenamento do espaço: um novo olhar sobre a cidade**. In: Revista de Informação Legislativa/Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 46, n. 182. p. 65 – 82, Abr./jun. 2009. Brasília/Senado Federal.

MARTINS, Dayse Braga; AMORIM, Rosendo Freitas de. **A construção do debate ambientalista numa perspectiva do direito constitucional: da demanda global à efetivação nacional e local**. In: Anais do XV Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Manaus – AM, em 2006, p. 4.256 a 4274. Disponível em:< http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/dayse_braga_martins.pdf> Acesso em 16.out.2015.

MATEO, Ramón Martín. **Manual de derecho ambiental**. Madrid: Trivium, 1995.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A ação civil pública no estatuto da criança e do adolescente**. In: Revista de informação legislativa, v. 28, n. 109, p. 287-292, jan./mar. 1991. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/175831>>. Acesso em 28 abr. 2016.

_____. **Princípios institucionais do ministério público**. In: Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, n. 731 jan./2013 – abr./2013, com atualizações feitas em ago. 2013. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/princinst.pdf>>, Acesso em 05 mai. 2016, p.12.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito Internacional do meio ambiente**. Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais, Cuiabá, Ano 1, n. 1, P. 169-196,

_____.; IRIGARAY, Carlos Teodoro José Huguene (Orgs.). **Novas perspectivas do direito ambiental brasileiro: visões interdisciplinares**. Cuiabá/MT: Carlini & Caniato: Cathedral Publicações. 2009.

_____.; TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. **O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Revista Direito GV [online]. 2013, vol.9, n.1, p. 199-241. ISSN 1808-2432. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v9n1/a08v9n1.pdf>> Acesso em 08.out.2015.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: PUCRS, 2001. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2001.

MENDES, Natalino Ferreira. **Efemérides cacerenses**. Vol. II, Brasília: Ed. Centro Gráfico do Senado Federal, 1992.

_____. **Memória cacerense**. Cáceres/MT: Carlini e Ciniato. 1998.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional: direitos fundamentais**. 2 ed. Coimbra: 1998, t.4, p.9-10.

MORAES, Alexandre de. **Direitos humanos fundamentais: teoria geral, comentário aos arts. 1o a 5o da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência**. 7 ed., São Paulo: Atlas, 2006.

MOURA, Josilda Rodrigues da Silva; COSTA, Vivian Castilho da. **Parque estadual da Pedra Branca: o desafio da gestão de uma unidade de conservação em área urbana**. In: GUERRA, Antônio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (orgs.). Unidades de conservação: abordagens e características geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009

MUKAI, Toshio; NAZO, Georgette Nacarato. **O direito ambiental no brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 224, p. 117-145, Abr./jun. 2001.

MUKAI, Sylvio Toshiro. **Compatibilização do plano diretor e os planos de saneamento básico e municipais de gestão integrada de resíduos sólidos**. In: Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA, Belo Horizonte/MG, ano 11, n. 66, nov./dez. 2012.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. **Trajatória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Estudos Avançados [online]. 2012, vol. 26, n. 74, p. 51-64. ISSN 0103-4014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142012000100005>> Acesso em 21.nov.2015

NEVES, Ronaldo J. **Modelagem e Implementação de Atlas Geográficos Municipais – Estudo de Caso do Município de Cáceres-MT**. 2008. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. p. 184.

_____.; NEVES, Sandra M.A. da Silva; CASARIN, Rosalia; COCHEV, Jakeline Santos; CAMPOS, Janaina Moraes de. **Análise espaço-temporal do uso do solo de Cáceres, MT: através de imagens de sensoriamento remoto e SIG**. In: Anais 2º Simpósio de Geotecnologias no Pantanal, Corumbá, 7-11 novembro 2009, Embrapa Informática Agropecuária/INPE, p. 765-775, 2009. Disponível em: <

<https://www.geopantanal.cnptia.embrapa.br/2009/cd/p66.pdf>> Acesso em 15 abr. 2016.

NICOLITT, André Luís. **Ação civil pública e os contratos de saúde**. In: Judicialização da Saúde, Parte II: Ética nos relacionamentos do setor da saúde. IV Jornada Medico-jurídica de saúde suplementar, Seminário de Direito Sanitário. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/8/judicializacaodasaudell_23.pdf> Acesso em 28.abr.2016.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de direito constitucional**. 8 ed. ver. e atual. Rido de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

OLIVEIRA, Oris de. **Contribuição de Francisco de Vitória ao direito internacional público no de “indis recenter inventis, relectio prior”**. In: Revistas USP, de 01/01/1973, p. 362-384, São Paulo: USP, Disponível em: <www.revistas.usp.br/rfdusp/article/download/66678/69288> Acesso em 24 jun. 2016.

OLIVEIRA, Giovanna Ortiz de; BUENO, Laura Machado de Mello. **Assentamentos precários em áreas ambientalmente sensíveis**. Arqutextos, 114.00 ano 10, nov 2009.

ONU, **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em <<http://nacoesunidas.org/carta/>> acesso em 06.set.2015.

_____, **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>> acesso em 13.set.2015.

ORLANDI, Marines; LIMA, Jurandir Ferrera de. **Ocupação territorial e a espacialidade das atividades econômicas: o caso do estado de Mato Grosso**. In: Revista GEPEC, v. 16, n. 1, p. 26-41. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/viewArticle/6337>> Acesso em 18.jan.2016.

PAIVA, Ana Maria Seixas Pamponet. **Cidade, espaço de democracia e consolidação de direitos: contribuições da carta mundial do direito à cidade**. In: Architecton – Revista de Arquitetura e Urbanismo, vol. 02, n. 1, 2012, Recife/PE, Disponível em: <<http://www.faculadadedamas.edu.br/revistas/index.php/arquitetura/article/view/219/213>> Acesso em 05 mai. 2016. p. 7.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. **A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente**. In: Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. v. 6. p. 1-25. 2009. Curitiba/PR. p. 11. Disponível em: <revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/download/18/17+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> acesso em 09.out.2015.

PIOVESAN, Flávia. Cidadania global é possível?. In: PINSKY, Jaime (org.) **Práticas de cidadania**. São Paulo: Contexto, 2004. P.259-268.

_____. Proteção internacional dos direitos humanos: desafios e perspectivas. In: **Revista de direito internacional e econômico**, ano 1, n. 2, p. 85-99. Publicação

Oficial do Instituto Nacional do Contencioso Econômico – INCE/Síntese, jan./fev./mar. 2003.

_____; GUIMARÃES, Luis Carlos Rocha. **Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial.** Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_convencao_sobre_elimizacao_todas_formas_discriminacao_racial.pdf> Acesso em 14 set. 2015.

PNUD, 2013. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas de desenvolvimento humano de 2013.** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/caceres_mtl> Acesso em 16.fev.2016.

Princípios: revista teórica, política e de informação. N. 83. Fev.-Març./2006. São Paulo.

PUSSININI, Nilmar. A gestão urbana e ocupação em áreas de preservação permanente na cidade de Guarapuava (PR): o caso do arroio do Carro Quebrado. **Ambiência Guarapuava (PR)**v.7 n.1p.133 - 153 Jan./Abr. 2011.

RANGEL, Helano Marcio Vieira; DA SILVA, Jacilene Vieira. **O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do estatuto da cidade.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, n 12 p. 57-78, julho-dezembro, 2009.

RIBEIRO, Wagner Costa, Cidades ou sociedades sustentáveis In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CARRERAS, Carles (orgs). **Urbanização e Mundialização estudos sobre a metrópole.** São Paulo: Contexto, 2005.

RIZEK, Cibele Saliba. **O programa minha casa minha vida entidades: provisão de moradia no avesso da cidade?** In: CIDADES: Revista científica/ Grupo de Estudos Urbanos - Vol. 11, n. 19, p. 236-265 - São Paulo: Grupo de Estudos Urbanos, 2014.

ROMANCINI, Sônia Regina. **A produção do espaço urbano:** reflexões sobre a sustentabilidade. In: Anais do I Seminário do Meio Ambiente Urbano, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável da UNEMAT – Campus de Cáceres – 31 de Junho a 02 de Julho de 2009, Disponível em: <http://www.unemat.br/eventos/semiau/isemau/docs/i_semau_anais.pdf> Acesso em: 16. Abr. 2016.

ROSSI, Maria Fernanda Figueira. A evolução dos direitos humanos e seu alcance internacional. P. 343-348. In: RIBEIRO, Maria Fátima; MAZUOLLI, Valério de Oliveira (Coords.). **Direitos Internacionais dos direitos humanos:** estudos em homenagem a professora Flávia Piovesan. 1 ed. 2004. 3 tiragem, Curitiba: Juruá, 2006. p. 343.

SAYAGO, Dóris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano diretor:** instrumento de política urbana e gestão ambiental. In: VI Anais do Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica- ECOEGO, 2005. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/vi_en/artigos/mesa3/des_urbano_meioambiente.pdf> Acesso em 12.out.2015.

SANTIN, Janaina Rigo; MATTIA, Ricardo Quinto. **Direito urbanístico e estatuto das cidades.** In: Revista de Direito Imobiliário. Vol. 63, jul/2007. p. 38.

SANTOS, Beatriz Bessa dos. **Proteção ambiental em perímetro urbano: a questão das áreas de preservação permanente em Florianópolis.** Florianópolis/SC: Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2013 (Dissertação de Mestrado), p. 67-68.

SANTOS, Roberto de Souza. **Fronteira agrícola, força de trabalho e o processo de urbanização em Mato Grosso.** In: Revista Caminhos de Geografia. v. 13, n. 43, out/2012 p. 264–279, Uberlândia/MG: Programa de Pós-graduação em Geografia da UFU. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/17330>> Acesso em 14.jan.2016.

SANTOS, Leandro dos; ZAMPARONI, Cleuza Aparecida Gonçalves Pereira. **Evolução demográfica e influência no uso e ocupação do solo urbano em Cáceres (MT) entre 1940 e 2010.** In: Revista ACTA Geográfica, Boa Vista/RR, v. 6, n. 13, set./dez. de 2012. p. 117-136, Disponível em: <<http://revista.ufrb.br/index.php/actageo/article/viewFile/658/917>> Acesso em: 25.jan.2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 7 ed. rev. Atual. Ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988.** 9 ed. rev. atual. 2 tir., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Max Limonad. 1999.

SCHWEIZER, Peter José; PIZZA JÚNIOR, Wilson. **Casa, moradia, habitação.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. v. 31, n. 5, Set./out. 1997.

SEQUINEL, Maria Carmen Mattana. **Cúpula mundial sobre desenvolvimento sustentável - Joanesburgo: entre o sonho e o possível.** Análise Conjuntural, v 24, n. 11-12, p. 12-15, nov.-dez. 2002. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/bol_24_6e.pdf> Acesso em 17.out.2015.

SEPE, Patricia Marra; PEREIRA, Hélia Maria Santa Bárbara; BELLENZANI, Maria Lucia. **O novo Código Florestal e sua aplicação em áreas urbanas: uma tentativa de superação de conflitos?** In: Anais do III Seminário Nacional sobre Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo, realizado de 10 a 13 de setembro de 2014 em Belém/PA – APPURBANA 2014. Disponível em: <<http://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT2-243-120-20140710190757.pdf>> Acesso em 22 abr. 2016.

SIQUEIRA, Elizabeth Madureira. **História de Mato Grosso: da ancestralidade aos dias atuais.** Cuiabá-MT: Entrelinhas, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Comentários contextuais à constituição**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Rosimeire Vilarinho da. **Uso e ocupação da margem esquerda do rio Paraguai e a percepção ambiental de usuários do município de Cáceres, Mato Grosso**. Cáceres/MT: Universidade do Estado de Mato Grosso – Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais, 2011 (Dissertação de Mestrado).

_____; SOUZA, Celia Alves de. **Ocupação e degradação na margem do rio Paraguai, Mato Grosso**. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.8, n 1, p 125-152, Jan-abr. 2012, Taubaté/SP.

SILVA, José Francisco de Matos e. **O estatuto da cidade e o plano diretor** – uma necessidade ambiental. In: Revista da Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF, Juiz de Fora/MG. Ano 3, n. 3, jan./dez. 2013.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SOUZA, C. A.; SOARES, J. C. O.; SILVA, L. N. P. Pantanal Matogrossense: **Ocupação da Planície e Navegação no rio Paraguai entre a cidade de Cáceres e a Estação Ecológica da Ilha de Taiamã/MT**. In: SANTOS, J.E. dos; GALBIATI, C. (Orgs.). Gestão e educação ambiental: água, biodiversidade e cultura. Vol. 1 – São Carlos: Rima Editora, 2008.

SOUZA, Frank Pavan de. **Ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente: um estudo de caso no município de Campos dos Goytacazes, RJ**. Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 4 n. 1, p. 37-56, jan./jun. 2010.

SOUZA, Luiz Alberto. **A questão ambiental nos planos diretores: a (in)aplicabilidade do código florestal nas áreas urbanas**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, ano 6, n. 34, p 51-58, jul./ago.2007.

SPAREMBERGUER, Raquel Fabiana Lopes; SILVA Danielle Aita da. **A relação homem, meio ambiente, desenvolvimento e o papel do direito ambiental**. In: Veredas do Direito, v. 2, n. 4. p. 81-99. jul.-dez./2005. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/veredas_direito/pdf/22_109.pdf> Acesso em 22.nov.2015. p.86.

SPERANDIO, Vanessa Cristina. **Direitos humanos e meio ambiente**. UNIVAG, 2012. Disponível em: <http://www.univag.edu.br/adm_univag/Modulos/Connectionline/Downloads/art02.pdf> Acesso em 28 jan. 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O estatuto da cidade e suas diretrizes**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). Estatuto da Cidade - Comentários à Lei Federal. São Paulo: Malheiros, 2002.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva. 2012.

TEIXEIRA, José Carlos. **Mais de 3 mil já fizeram inscrições pra casas populares em Cáceres.** In: Jornal Oeste, publicado em 08/01/2016, Disponível em: <http://www.jornaloeste.com.br/noticias/exibir.asp?id=36595¬icia=mais_de_3_mil_ja_fizeram_inscricoes_para_casas_populares_em_caceres> Acesso em 19.abr.2016.

TRUBILIANO, Carlos Alexandre Barros. **No rastro da boiada:** pecuária e ocupação do sul de Mato Grosso (1870-1920). In: Revista Crítica Histórica. Ano V, n. 9, julho/2014, p. 174-196. Disponível em: <[http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/202/NO%20RASTRO%20DA%20BOIADA%20PECU%20C%81RIA%20E%20OCUPA%20C%87%20C%83O%20DO%20SUL%20DE%20MATO%20GROSSO%20\(1870-1920\).pdf](http://www.revista.ufal.br/criticahistorica/attachments/article/202/NO%20RASTRO%20DA%20BOIADA%20PECU%20C%81RIA%20E%20OCUPA%20C%87%20C%83O%20DO%20SUL%20DE%20MATO%20GROSSO%20(1870-1920).pdf)> Acesso em 22.jan.2016.

VALPORTO, Marília; ABREU, Mayara Araujo; MONTEIRO, Isabella Pearce. **O retrocesso do Novo Código Florestal Brasileiro diante de uma análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901.** In: REVISTA DO CEDS - Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB. n. 1 agosto/dezembro 2014, Disponível em: <http://www.undb.edu.br/ceds/revistadoceds> Acesso em: 17 mar. 2016.

VASCONCELOS, Lia. **Urbanização – metrópoles em movimento.** In: Revista Desafios do desenvolvimento - IPEA. 2006. ano 3. 22 ed. 5.5.2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=994:catid=28&Itemid=23> Acesso em 09.jan.2016.

VOLOCHKO, Danilo. **Da extensão do campo à centralização do urbano:** elementos para o debate da produção do espaço em Mato Grosso. In: Revista Mato-Grossense de Geografia - Cuiabá - n. 16 - p. 18 – 38. jan/jun. 2013. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/index.php/geografia/article/view/768>> Acesso em 14.jan.2016.

ZANETI JR, Hermes; GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direitos difusos e coletivos.** 6 ed. rev., ampl. e atual. Salvador/BA: Juspodivm, 2015.

ZANGIROLAMI, Gabriel Nunes; MORON, Fábio Ferreira. **A área de preservação em face da lei nº 12.651/12: do retrocesso à ilegalidade.** In: Colloquium Humanarum, vol. 12, n. Especial, 2015, p. 530-537. ISSN: 1809-8207.

ZATTAR, Neuza. **Do sítio povoado à margem do Paraguai à cidade de Cáceres:** 237 anos. Cáceres: Ed. UNEMAT, 2015.