DELIMITAÇÃO DE DISTRITOS E ÁREAS URBANAS NO PLANEJAMENTO DA EXPANSÃO URBANA EM CUIABÁ (MT)

DELIMITATION OF DISTRICTS AND URBAN AREAS IN URBAN EXPANSION PLANNING IN CUIABÁ (MT)

DELIMITACIÓN DE DISTRITOS Y ÁREAS URBANAS EN LA PLANIFICACIÓN DE EXPANSIÓN URBANA EN CUIABÁ (MT)

FRANK GIORDANY AQUINO FRAPORTI
Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) – Cuiabá/MT.
E-mail: frankfraporti@gmail.com

SÔNIA REGINA ROMANCINI
Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) – Cuiabá/MT.
E-mail: romancini.ufmt@gmail.com

Resumo: O presente artigo apresenta a reorganização administrativa distrital no contexto do ordenamento territorial municipal. A discussão parte da criação de novos distritos e das delimitações do espaço urbano-rural, evidenciando que o município deve ultrapassar a dicotomia presente nas definições com fins tributários e considerá-la, necessariamente, como uma questão de ordenamento territorial. Debate-se, com base no método histórico com abordagem qualitativa, à luz da geografia, urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico (no que couber), a definição das áreas urbanas dos distritos. Além do debate, tem-se em vista apresentar um registro das ações pretéritas e em curso em Cuiabá para o planejamento da expansão urbana e ocupação do espaço periurbano, numa visão ampliada e interdisciplinar, que permite apontar a necessidade de se considerar os espaços periurbanos enquanto zonas de planejamento.

Palavras-chave: espaço periurbano, perímetro urbano, organização administrativa, ordenamento territorial, distrito do Sucuri.

Abstract: This article presents the administrative reorganization of the districts regarding the context of land use planning of the municipality. The discussion starts with the creation of new districts and the delimitations of the urban-rural space, evidencing that the municipality must overcome the dichotomy present in the definitions for tax purposes and consider it, necessarily, as a matter of land use planning. Based on the historical method with qualitative approach, in the light of geography, urbanism, urban planning and urban law (where applicable), the definition of the urban areas of the districts is discussed. In addition, it is intended to present a record of past and ongoing actions in Cuiabá for the planning of urban expansion and occupation of the peri-urban space, in an extended and interdisciplinary view, which allows pointing out the need to consider peri-urban spaces as planning zones.

Keywords: peri-urban space, urban perimeter, administrative organization, land use planning, district of Sucuri.

Resumen: Este artículo presenta la reorganización administrativa de los distritos en relación con el contexto de la planificación del uso del suelo del municipio. La discusión comienza con la creación de nuevos distritos y las delimitaciones del espacio urbano-rural, evidenciando que el municipio debe superar la dicotomía presente en las definiciones para fines fiscales y considerarla, necesariamente, como una cuestión de planificación del uso del suelo. Basado en el método histórico con enfoque cualitativo, a la luz de la geografía, el urbanismo, la planificación urbana y el derecho urbano (cuando corresponda), se discute la definición de las áreas urbanas de los distritos. Además, se pretende presentar un registro de acciones pasadas y en curso en Cuiabá para la planificación de la expansión urbana y la ocupación del espacio periurbano, en una visión extendida e interdisciplinaria, lo que permite señalar la necesidad de considerar los espacios periurbanos como zonas de planificación.

Palabras clave: espacio periurbano, perímetro urbano, organización administrative, planificación del uso del suelo, distrito de Sucuri.

Introdução

A problemática que orienta este trabalho é a adoção da opção de se criar e ocupar áreas destinadas à expansão urbana, em vez de

se promover uma política de estruturação e adensamento de áreas urbanas já dotadas de infraestrutura, em conjunto com a preservação ou ocupação controlada dos espaços periurbanos de Cuiabá, Mato Grosso, Brasil. É uma questão que pode ser entendida não só como reflexo de legislações urbanísticas pouco restritivas, mas como ações de um planejamento voltado ao atendimento de interesses de setores hegemônicos, especialmente de agentes privados ligados ao setor imobiliário que possuem no espaço periurbano seus estoques de terra.

O objetivo geral do trabalho, delineado pelos conceitos fundamentais às questões que o tema propõe, é a análise da produção do espaço (peri)urbano por meio dos conflitos da definição e aplicação dos instrumentos de ordenamento do território pelos diferentes agentes sociais. Buscou-se, entre outros objetivos específicos, identificar os conceitos e aspectos relevantes para o planejamento e ordenamento territorial municipal nas áreas de transição rural-urbana e discutir as ações em curso para o planejamento da expansão urbana e ocupação do espaço periurbano em direção às vilas dos distritos. As discussões apresentadas constituem parte das reflexões da dissertação de mestrado do autor, intitulada "O espaço periurbano em Cuiabá (MT): contribuição para o planejamento e ordenamento territorial", e dos estudos realizados no âmbito do projeto de pesquisa "Dinâmicas Territoriais na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC)".

O presente trabalho aborda, no contexto do ordenamento territorial municipal, a reorganização administrativa distrital, com destaque para o Distrito do Sucuri: esse distrito possui uma relação entre sua área total e a área urbana muito desproporcional ao se comparar com os demais distritos. Possui área urbana distrital que

se estende para além dos limites do perímetro urbano da cidade. Mas, por estarem contíguas ou próximas ao perímetro, acabam por induzir o crescimento urbano para essas áreas, nas quais a iniciativa privada tem pressionado o poder público municipal para permitir a efetiva ocupação para fins urbanos em atendimento às estratégias próprias do setor. As diversas infraestruturas viárias em implantação, como é o caso do Rodoanel, servem como eixos estruturadores do espaço e essas áreas urbanas têm o seu valor ditado pelos especuladores, que pressionam o poder público para a ampliação do perímetro urbano de Cuiabá nessa direção.

Como decorrência da fundamentação teórico-conceitual que estrutura as atividades da pesquisa e dissertação supracitadas, este trabalho pauta-se por uma abordagem multidisciplinar, voltada ao exercício crítico, utilizando-se da metodologia histórica com abordagem qualitativa, caracterizada por uma compreensão detalhada dos significados e características apresentadas pelos agentes produtores do espaço. Sendo assim, ocorre uma valorização da maneira como cada indivíduo observa um determinado fato – registrados na pesquisa na forma de entrevistas e participação do autor em audiências públicas, p. ex. Esta relação entre o indivíduo e o fato não deve ser apenas mensurada, mas também interpretada (RICHARDSON, 1999). O estudo sobre classificação do que é urbano, bem como sobre a delimitação dos territórios distritais, por sua vez, é focado em diferentes aspectos no contexto do processo de urbanização, sendo essencial para a construção da pesquisa. Assim, a análise parte da leitura de dados dos levantamentos documentais, juntamente com as referências bibliográficas das mais diversas (legislação urbana, cartografia oficial e elaborada pelo autor, livros e revistas especializadas e trabalhos acadêmicos).

O urbano e o periurbano entre a cidade e a vila

Na breve discussão conceitual que se segue, cabe lembrar inicialmente que no caso dos municípios brasileiros há uma questão conceitual radicada pelas legislações e dada pela própria estrutura política-administrativa na definição de espaços rurais e urbanos. Como observa Ferrari (1984, p. 21), o critério político-administrativo vigente no Brasil é um dos vários critérios que podem ser utilizados para se distinguir o urbano do rural: "[...] são consideradas 'cidades' as sedes municipais e 'vilas' as sedes dos 'distritos'".

Este critério político-administrativo foi definido no Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país. Soma-se a ele o critério adotado nos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), onde a população recenseada nas cidades e vilas é classificada como urbana. A população recenseada como urbana é também aquela residente na zona ou área urbana definida pelo perímetro urbano.

Com apoio na análise conceitual realizada por Saquet (2013, passim), ressalta-se que o termo território é empregado neste artigo como um limite político-administrativo que demarca o exercício do poder, sendo um produto histórico da relação sociedade-natureza, multiescalar, incorporando o caráter político e organizativo nos estudos e no planejamento do território. Ainda que limitada, a abordagem pauta-se na atuação do Estado evidenciada através dessa organização política e do planejamento. No que se refere às cidades, de acordo com o que sugere Sposito (2004) para avaliar como se realiza a produção territorial dos espaços urbanos, utilizam-se os termos território ou territorial para aportar à "[...] dimensão material da cidade, à

base física sobre a qual se assenta a cidade, ou seja, ao espaço topográfico ocupado por ela, o que poderia ser, numa primeira vista, designado pelo conceito de sítio urbano" (SPOSITO, 2004, p. 73-74).

Silva (2010) acrescenta a ressalva de que os critérios demográfico e econômico não servem para definir as cidades brasileiras, pois "[...] são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjunto de sistemas". Assim, segundo este autor, o centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em *Município*, e a *cidade* – núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico – passa a ser sede do governo municipal, independentemente do número populacional (SILVA, 2010, p. 25-26).

Nota-se que a concepção política-administrativa e a dimensão material são relevantes na definição de zonas urbanas em contraponto com as zonas rurais, que no Brasil estipula o limite do que pode ser chamado de *cidade*. Mas, na limitação do urbano, com apoio no teórico Neil Brenner (2018), tal fato apresenta uma série de problemas em termos de comparabilidade de tipos de assentamentos urbanos no contexto global, devido aos métodos empregados por cada país, tendo em vista que "[...] as localidades 'urbanas' dentro de uma jurisdição nacional podem ter pouco em comum com aquelas classificadas do mesmo modo em outro lugar [...]" (BRENNER, 2018, p. 313).

Para o referido autor, seria impossível tentar delinear o urbano, uma vez que não existem critérios padronizados para diferenciar tipos de assentamentos urbanos de não urbanos (em se tratando de cunhar um termo válido universalmente), além de que as aparentes fronteiras entre assentamentos urbanos em contraponto ao seu

suposto exterior não urbano têm sido constantemente expandidas e reformuladas em todas as escalas espaciais (Ibid, p. 315-316).

Então, o que seria a cidade e o urbano ao menos para o caso brasileiro? Para esta questão, Silva (2010) destaca algumas dificuldades na formulação do conceito, mas aponta alguns requisitos mínimos sob a ótica do direito urbanístico:

> Fixar seu conceito não é fácil. Para chegar-se à sua formulação, cumpre lembrar que nem todo núcleo habitacional pode receber o título de 'urbano'. Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano torna-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: (1) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e diretórios próprios. Não basta, pois, a existência de um aglomerado de casas para configurar-se um núcleo urbano (SILVA, 2010, p. 24).

Se nem todo núcleo urbano constitui cidade, como são as vilas (sedes de distritos) e demais comunidades encontradas no espaço rural, outras três concepções podem ser destacadas relativamente ao conceito de cidade: "[...] (a) a concepção demográfica; (b) a concepção econômica; (c) a concepção de subsistemas [...]", sendo que esta última "[...] considera a '*cidade' como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e socioculturais* no sistema nacional geral" (SILVA, 2010, p. 24-25, grifo do autor).

A *zona urbana* ou perímetro urbano é a área territorial dos municípios tidas como cidades e vilas, nas quais é permitida, conforme legislação específica, a implantação de empreendimentos com características tipicamente urbanas. O conceito também se amplia para fins tributários (para cobrança do Imposto sobre a

Propriedade Predial e Territorial Urbana, por exemplo) e para reserva de áreas urbanizáveis.

No caso de Cuiabá, a delimitação da zona urbana passa a ser conteúdo do Plano Diretor municipal, em atendimento ao preconizado no inciso I do artigo 42 da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). O perímetro urbano, por sua vez, deve ser aprovado por lei municipal específica. Essa delimitação tem um cunho prático no que concerne à aprovação de projetos arquitetônicos e urbanísticos pelos órgãos municipais, pois de acordo com o artigo 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei Nacional de Parcelamento Urbano), "[...] somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por lei municipal" (BRASIL, 1979).

Desta maneira, a lei que definiu o perímetro urbano de Cuiabá no ano de 1994 (Lei nº 3.412 de 30 de dezembro de 1994), em seu artigo 3º, denominou de *Macrozona Urbana* "[...] a parcela do Território Municipal delimitada pelo Perímetro Urbano do Município de Cuiabá [...]" (CUIABÁ, 2007, p. 49). O Macrozoneamento em Cuiabá, propriamente dito, não possui lei específica que o define. Compreende-se, com a delimitação do perímetro urbano, que o território se divide, portanto, em área urbana e área rural (Ibid), mas sem qualquer relação com o Macrozoneamento.

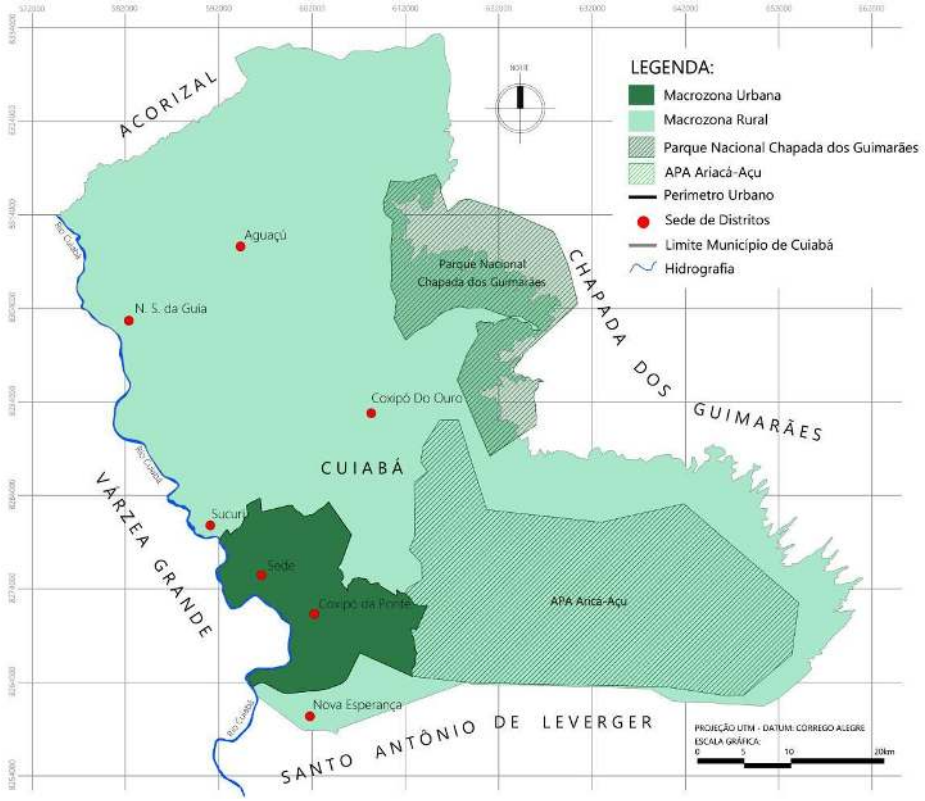
A Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) de Cuiabá ratifica a denominação de Macrozona Urbana, uma vez que seu texto define o perímetro urbano como sendo a *linha que delimita a Macrozona Urbana* e, para ficar em consonância com a Lei Federal de Parcelamento Urbano, veda a instalação de atividades com

características estritamente urbanas fora dessa Macrozona Urbana (CUIABÁ, 2015). A delimitação do perímetro urbano e consequente Macrozona Urbana é dada, porém, por lei própria e não pela LUOS, sendo a última alteração do perímetro dada pela Lei Nº 4.719 de 30 de dezembro de 2004 (Id, 2007, p. 15-18).

Por sua vez, a *zona rural* do município seria toda área excedente ao perímetro urbano. Identifica-se neste território, conforme a literatura tradicional, sua destinação às atividades não urbanas: agrícola, pastoril ou extrativa, geralmente a cargo da iniciativa privada, na qual o valor da terra é composto não só pela localização da propriedade, mas também quanto às características naturais do solo. Motivos pelos quais a zona rural não está sujeita às normas edilícias (voltadas para as edificações) e urbanísticas, nem se expõe aos tributos urbanos, como ressalta Meirelles (2008).

A LUOS não define o que seria (ou se haveria) então uma Macrozona Rural. Fica implícito, então, que a zona rural de Cuiabá corresponderia a uma suposta Macrozona Rural que deve ser aquela que, por exclusão, está fora do perímetro urbano, ou seja, não se encontra inscrita na Macrozona Urbana (Figura 1).

Figura 1: Município de Cuiabá e divisão em Macrozonas Urbana e Rural.



Fonte: Adaptado de Cuiabá (2007). Organização: Frank Fraporti.

Apesar da existência de áreas de conservação e preservação de cunho ambiental, como o Parque Nacional Chapada dos Guimarães e Área de Preservação Ambiental (APA) Aricá-Açu (que não possuem vocação para ocupação para fins estritamente urbanos), a ausência desse conteúdo em lei municipal denuncia a preocupação restrita do poder público municipal em legislar apenas sobre o espaço urbano, mesmo que em seu Plano Diretor, "[...] considerado instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e rural [...]" diz estender as diretrizes à "[...] totalidade do território do Município, incluindo as áreas urbana e rural" (CUIABÁ, 2008).

Ao tratar das áreas nessa Macrozona Rural, como são os territórios dos distritos para além do perímetro urbano, deve-se evidenciar a diversificação no uso do solo: não apenas as atividades não urbanas (aquelas destinadas à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, próprias das zonas rurais), mas não se deve negligenciar a existência de loteamentos clandestinos, de sítios de recreio e dos núcleos urbanos dos distritos (vilas) – modalidades diversas que a *lógica urbana* imprime sobre o rural, ou as marcas das *urbanidades* (SOUZA, 2005; RUA, 2013).

As análises nesta pesquisa têm como ponto de partida os critérios político-administrativos – pelo fato de estarem expressos em lei –, porém não se resumem nesses, os quais tenta-se superar. Os critérios que definem o limite entre o urbano e o rural são múltiplos e a delimitação do perímetro urbano é resultado de inúmeros processos que ocorrem no território – arbitrários ou não. Para Spavorek, Leonelli e Barretto (2004, p. 15), os poderes públicos municipais, ao delimitarem o urbano, "[...] carecem de uniformidade, normatização e pecam por não considerar a funcionalidade dos territórios demarcados [...]".

Para os autores, a linha definida como perímetro urbano, delimitada para separar os municípios brasileiros em uma parte urbana e outra rural, só tem o critério objetivo de divisão territorial e "[...] geralmente representam os interesses citadinos e setoriais ligados às forças e grupos que exploram o capital imobiliário local" (Ibid). Concorda-se com a observação de que geralmente o "comportamento urbano" é mais observável apenas a partir de uma certa distância "do perímetro para dentro", enquanto o rural de fato vai aparecer a uma certa distância "do perímetro para fora" (Ibid). Haveria, então, uma faixa periférica de transição entre o urbano e o

rural, onde a delimitação do urbano, a partir de critérios político-administrativos pouco flexíveis, torna-se difícil de ser realizada.

Nota-se que essa dificuldade na demarcação de "Áreas Urbanas" nos distritos de Cuiabá reflete também na insegurança jurídica quanto à permissão de ocupação para fins estritamente urbanos, visto que estão localizadas *fora* da referida Macrozona Urbana. Adiciona-se à discussão o exposto pelo teórico Neil Brenner (2018), que questiona se o fenômeno urbano poderia continuar sendo ancorado exclusivamente *dentro* da cidade. Para Brenner, conforme:

> as rígidas limitações analíticas impostas por essas suposições 'pontilhadas' do urbano vão ficando mais flexíveis, os dualismos estatísticos da teoria urbana popular (cidade/campo, urbano/rural, interior/exterior, sociedade/natureza) também se tornam mais capazes de serem rapidamente superados (BRENNER, 2018, p. 317).

Para superar o dualismo, apoia-se em Souza (2005) que, ao classificar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em tipos de espaços sociais para tratar da variedade de usos possíveis e encontrados nas áreas rurais, conceitua a franja rural-urbana ou espaços periurbanos: são espaços "[...] preteritamente rurais, mas que, mais e mais, são tomados por uma lógica urbana de uso da terra (especulação fundiária, residências de fim-de-semana ou mesmo principais de famílias de classe média, algumas favelas, atividades de lazer, restaurantes etc.)" (SOUZA, 2005, p. 76).

Nesses casos, o uso para a agricultura propriamente dita passa a ser "[...] algo puramente residual, ou um verniz, uma aparência que esconde a essência mais profunda [...]" como o autor explica e também pode ser observado na franja rural-urbana em Cuiabá. Essa referida essência seria uma "[...] presença insidiosa e

cada vez mais forte da 'lógica' urbana de uso do solo [...]" sobre o espaço rural (SOUZA, 2005, p. 76).

A transformação do território sob a lógica urbana tem como consequência a ampliação das áreas periurbanas. De acordo com Francisco Entrena Durán (2003), que estudou o espaço periurbano de urbanização dispersa (principalmente das cidades europeias), conceitua-se o periurbano como áreas "[...] caracterizadas por formas de urbanização dispersa em que, em geral, é altamente complicada distinção clara entre campo e cidade". A dificuldade em fazer esta distinção vem de "[...] um contexto em que as periferias citadinas ou áreas periurbanas tendem a aumentar sua extensão e, sobretudo, ter limites cada vez mais indefinidos com respeito à área rural" (DURÁN, 2003, p. 57).

A peculiaridade da ocupação dessas áreas periurbanas, como observou o autor supracitado é que nelas "[...] manifestam-se formas de sociedade cujas características sociais e econômicas estão em processo de transformação e de redefinição, sendo, por isso, espécies de construções 'híbridas', meio termo entre o urbano e o rural" (DURÁN, 2003, p. 65).

Durán observou que, devido à desvalorização das atividades agrícolas acompanhada da forte demanda de solo para expansão urbana e devido ao uso arbitrário que é feito dele, se produz espaços desarticulados, submetidos muitas vezes a interesses privados escudados na inércia permissiva das administrações. Enquanto as cidades crescem, continua crescendo a abertura de manchas urbanas sobre áreas rurais e consequentemente se amplia o espaço periurbano.

Existe uma demanda crescente do uso do solo por atividades urbanas que consequentemente substituem a atividade rural,

sobretudo no entorno urbano, numa pressão permanente pela expansão urbana periférica. Os espaços periurbanos são submetidos muitas vezes a interesses privados, apoiados na permissividade das administrações – e por meio das tipologias urbanísticas adotadas, tem-se uma demasiada alteração do meio físico.

As investigações frente a essas morfologias e tipologias de ocupação do território no caso de Cuiabá apontam para um tipo de ocupação com a produção de uma urbanização dispersa ou difusa, emprestando termos que Reis (2006) e Abramo (2007) conceituaram. O aumento das áreas de expansão geograficamente periféricas nas franjas rurais-urbanas constitui no processo de periurbanização. Assim, estes espaços são um tipo de zona de transição entre a cidade e o campo onde misturam-se atividades urbanas e agrícolas, que competem pelo uso do mesmo solo (DURÁN, 2003).

Quanto às zonas de transição, Meirelles (2008, p. 80) aponta, na sua leitura de cunho jurista, que "[...] não há distinção entre zona rural e zona suburbana, que a tradição mantém sem qualquer razão de direito. No nosso regime municipal, só há lugar para zona urbana, zona de expansão urbana e zona rural". É algo que necessita ser revisado no regime municipal, dado o atual contexto da urbanização.

Cabe a observação de Vale e Gerardi (2006, p. 244) de que, em geral, "[...] para os urbanistas (até mesmo geógrafos), a cidade, muitas vezes, é analisada por si só ou por sua dominação sobre o campo [...]". As autoras buscaram explicar a *periurbanização* e *rururbanização* enquanto processos consequentes da urbanização difusa e que "[...] se fundamentam nas relações campo-cidade, com a expansão urbana sobre as áreas rurais, fortalecida pelos avanços tecnológicos dos meios de transporte e comunicação [...]" e diferenciam a definição entre os termos *suburbanização* e

periurbanização, sendo que o segundo é consequência do primeiro (VALE; GERARDI, 2006, p. 235-236).

Como geralmente a expansão está inserida num contexto territorial favorável ao desenvolvimento, Giuseppe Dematteis destaca que a periurbanização e a forma da cidade difusa "[...] são processos que podem ser controlados. Mas para tal, há de se pensar antes de tudo que se trata de algo estruturalmente novo e não de uma simples dilatação das velhas periferias urbanas à escala regional" (DEMATTEIS, 1998, p. 4[1], tradução livre).

Assim, admitindo o processo de expansão urbana, caracterizado pela produção de espaços ineficientes, segregados e insustentáveis – que se derivam de uma atuação irrestrita dos agentes privados, muitas vezes com a anuência da administração municipal – verifica-se a necessidade de um planejamento e estratégias socioeconômicas, ambientais e urbanísticas para o ordenamento dos espaços periurbanos, de maneira a coibir processos especulativos, prejuízos de ordem urbana-ambiental e com a devida aplicação dos instrumentos jurídicos, urbanísticos e tributários na distribuição justa dos ônus e benefícios da urbanização (DURÁN, 2003; SANTORO, 2012).

A discussão conceitual contribui para a adoção do termo periurbano para se referir às partes integrantes da zona urbana ou urbanizada de Cuiabá, na qual se inclui as Zonas de Expansão Urbana (ZEX's) inscritas na Macrozona Urbana, mas vai um pouco além: se avança sobre o território rural em direção aos núcleos urbanos dos distritos, áreas atualmente demarcadas como urbanas, mesmo que sobrepostas ao território da Macrozona Rural. Com base

[1] Na impossibilidade de acessar a obra original, realizou-se a leitura de documento digitalizado, onde a paginação segue a ordem do documento e não da publicação original.

no exposto, este trabalho aponta para a necessidade de se considerar os espaços periurbanos enquanto zonas de planejamento, em uma visão de conjunto a partir de uma zona intermediária onde a expansão urbana se mostra mais visível. Propõe-se flexibilizar as limitações analíticas com a utilização de um conceito que trate do espaço de transição: é o que se enquadraria como *espaço periurbano* para as análises no caso de Cuiabá.

O distrito enquanto instrumento de ordenamento territorial

A busca pelo entendimento ou justificativa do processo de expansão urbana leva ao elenco de variadas interpretações. Em primeiro lugar, o controle da expansão urbana dá-se usualmente com o estabelecimento do limite da zona urbana e de expansão urbana de um município em lei municipal (o que consequentemente origina uma zona rural por oposição). Estes limites são estabelecidos, em boa parte dos casos, pelas leis de perímetro urbano que foram disseminadas por todo o país, principalmente a partir da Lei Federal de Parcelamento Urbano (SANTORO, 2012, p.159).

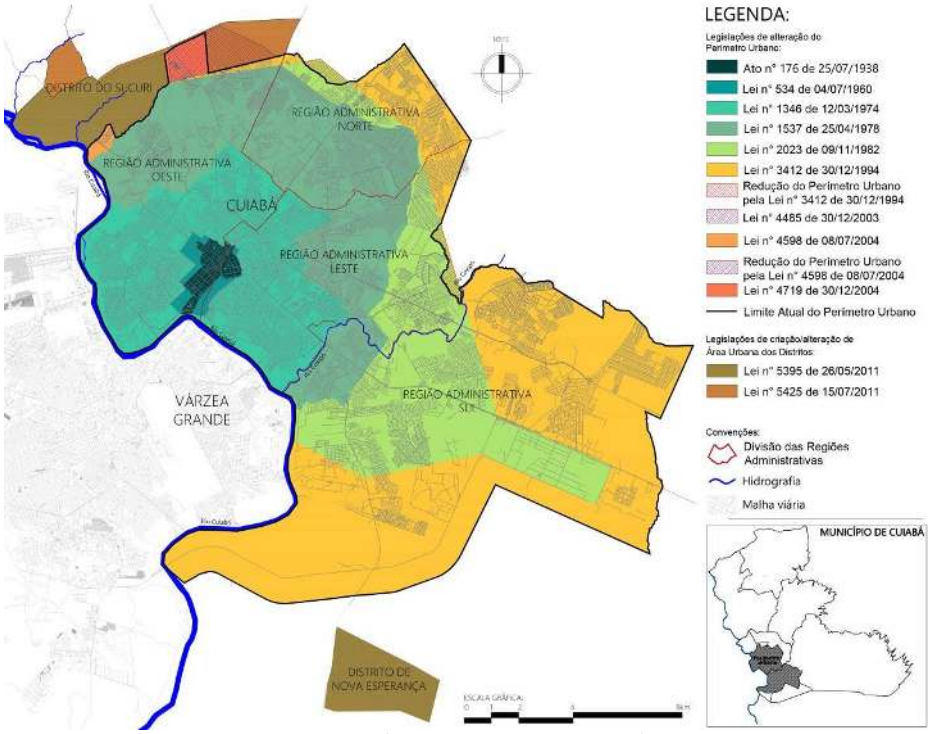
No campo da literatura urbana, Santoro, Cobra e Bonduki (2010) ressaltam que "[...] a interpretação da expansão urbana horizontal tem sido associada às mudanças demográficas pós-anos 1980 no Brasil, com o crescimento da população urbana nas cidades dinâmicas [...]", mas apontam outro motivo em razão da expansão estar "[...] associada às estratégias dos mercados imobiliários que estimulam o crescimento horizontal" (SANTORO; COBRA; BONDUKI, 2010, p. 419).

Os autores diferenciam a ação do mercado imobiliário informal e formal na expansão urbana: o primeiro pela busca da economia por meio de redução de custos (encontrada pela

implantação da urbanização em uma estrutura difusa e dispersa); o segundo pela busca da inovação do produto imobiliário ofertado pelo mercado (Ibid), como são os condomínios horizontais, entre outros. Como Durán (2003) já havia ressaltado, este tipo de atuação do mercado formal trata-se de um "[...] efeito da expansão e dispersão da cidade que dá lugar a espaços sociais específicos só parcialmente assimilados pelo complexo crescimento urbano" (DURÁN, 2003, p. 65).

No Município de Cuiabá, diversas foram as justificativas que acabaram por resultar na ampliação da mancha urbana e consequentemente do seu perímetro nas formas de lei. As sucessivas ampliações no perímetro urbano de Cuiabá até o ano de 2004 (Figura 2) em contraponto com a constante manutenção de vazios urbanos levou à proibição, por meio do artigo 89 do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico (PDDE) de 2007, de novas expansões do perímetro urbano por um período de dez anos a contar da data de aprovação da lei (CUIABÁ, 2008, p. 58). Ou seja, o perímetro urbano de Cuiabá permaneceu "congelado" até 29 de janeiro de 2017.

Figura 2: Alterações do perímetro urbano de Cuiabá e áreas urbanas distritais próximas (1934-2011).



Fonte: Adaptado de Cuiabá (2008, 2011a, 2011b). Organização: Frank Fraporti.

Como se observou nas análises das diversas alterações de lei de perímetro urbano de Cuiabá, o Poder Executivo Municipal coaduna com tais interesses ao adotar a opção de transformar em "urbana" parcelas dos distritos próximos ao perímetro urbano, mesmo sendo predominantemente rurais, em atendimento a uma demanda por áreas para implantação de novos empreendimentos imobiliários. Nota-se na figura 2 como as áreas urbanas distritais, especificamente no caso dos Distritos do Sucuri e Nova Esperança, delimitadas em 2011, estão próximas ou contiguas ao atual perímetro urbano. Este fato expõe a coexistência de processos ligados à expansão urbana, como a implantação de condomínios fechados de

luxo (cada um com seu diferencial para atrair compradores) de um lado da cidade e loteamentos destinados à moradia popular do outro.

Empresas do setor imobiliário, como a Ginco Urbanismo e Alphaville Urbanismo, entre outras, têm contribuído para a produção de um modelo de cidade difusa na maneira que atuam em Cuiabá, uma vez que elevam cada vez mais a demanda pela ampliação de novas áreas urbanizáveis, ao menos para permitir a ocupação por meio das tipologias urbanísticas adotadas, como são os condomínios fechados de luxo de grandes dimensões. São empreendimentos altamente consumidores de novos espaços, que resultam em crescimento físico-territorial em extensas dimensões horizontais, voltados principalmente para a população de classe de renda alta. E como fazem parte da atuação do mercado formal, é necessário pressionar o poder público para que se garanta a legalidade dos empreendimentos da iniciativa privada, o que é adquirido com a alteração do perímetro urbano em diversas ocasiões ou com a criação de áreas urbanas distritais.

Com o fim do prazo de proibição de novas expansões e com a revisão do PDDE em andamento desde 2016, supõe-se que a alteração do perímetro urbano de Cuiabá seja um dos temas centrais no âmbito dessa revisão. Independentemente da aprovação do Plano Diretor, a demanda criada pela iniciativa privada para a criação de novas áreas urbanizáveis em Cuiabá e soluções para atendê-la já estão em curso. Foram delimitadas áreas urbanas nos distritos, num processo de reorganização administrativa distrital em 2011, sem antes quantificar e qualificar os espaços urbanos sem edificação, desocupados ou subocupados, onde poderiam ser aplicados os diversos instrumentos urbanísticos e tributários previstos no Estatuto da Cidade e dispostos no Plano Diretor.

Entende-se que o ente municipal possui prerrogativa para legislar sobre seu território, o que inclui a revisão dos limites urbanos e o estabelecimento de áreas de expansão urbana. No entanto, as alterações devem ocorrer quando tidas como necessárias e no âmbito da revisão do Plano Diretor, visto que este é o instrumento básico da política de *desenvolvimento e de expansão urbana* e deve planejar o município como um todo (BRASIL, 2001; SANTORO, 2012, p. 162).

Com a criação das *áreas urbanas distritais* por lei, novas demandas surgiram e o poder público municipal voltou a ser pressionado pelos agentes ligados ao setor imobiliário para a inclusão dessas tais áreas urbanas dos distritos ao perímetro urbano da cidade, ou ao menos a aprovação de regramentos urbanísticos e edilícios de maneira a permitir a ocupação sem envolver a alteração da lei de perímetro urbano (opção adotada, visto que não precisa ocorrer no âmbito da revisão do PDDE).

Na esfera federal, cabe observar que a Constituição Federal de 1988 compõe a organização política-administrativa do território nacional a partir dos Estados, Municípios e Distrito Federal, todos como entidades autônomas. Os Estados, por sua vez, subdividem-se em Municípios e esses em Distritos e Subdistritos. São divisões administrativas e urbanísticas criadas visando a melhor distribuição dos serviços públicos e a descentralização ou desconcentração das Administrações. A criação, organização e supressão dos distritos são competências municipais e deve ser observada a legislação estadual no que couber (BRASIL, 1988, art. 30, IV).

Como bem observou Ribeiro (2010), essa descentralização política proveria aos entes da federação uma maior autonomia, mas somente poderia ocorrer com um novo pacto de poder. Enquanto a autora destaca a criação de municípios dentro do processo de

fragmentação administrativa do território nacional, neste trabalho expõe-se, por alusão, a criação de distritos dentro do processo de reorganização administrativa territorial numa escala local.

Quanto à reorganização administrativa distrital, na escala do município, um dos mecanismos previstos para o planejamento do território, como observam Saule Jr., Almeida e Cardoso (2007), é a criação de distritos que abrangem tanto a zona rural como a urbana. Para Meirelles (2008), o distrito é uma simples área administrativa destinada apenas à descentralização ou à desconcentração de serviços municipais e estaduais, por exemplo: registros de imóveis, delegacias de polícia, postos de arrecadação, serviços de limpeza pública, escolas, entre outros, destinados ao melhor atendimento das pessoas que nele habitam. Portanto, possui natureza meramente administrativa, ou seja, distritos são territórios sem autonomia política ou financeira e que continuam sob a administração do município.

Em ambas as escalas de fragmentação territorial, devem-se atentar aos critérios por trás das decisões de criar novas localidades, bem como as implicações decorrentes da nova configuração. Com base nas implicações destacadas por Ribeiro, citam-se as que também poderiam ser atribuídas na escala local, como "[...] flexibilização do ordenamento territorial, que permitiu maior inserção de novos empreendimentos; [...] fragilidade nas políticas urbanas, implicando ações ferozes do mercado imobiliário [...]" (RIBEIRO, 2010, p. 294).

Dentre as possibilidades e critérios para a criação de municípios, Ribeiro considera "[...] como hipótese que o movimento de maior intensidade de fragmentação político-administrativa

ocorreu nos lugares onde há inserção do espaço na economia". E complementa que essa inserção está:

> "[...] muitas vezes, articulada a estratégia política que promove a reprodução das relações de poder, permitindo a produção e manutenção de empreendimentos ligados a determinados circuitos da economia. O que se considera é que, ao mesmo tempo em que se realiza a fragmentação do espaço no âmbito administrativo, há uma integração do espaço aos circuitos produtivos, que traz como consequência processos de segregação socioespacial." (RIBEIRO, 2010, p. 295).

A criação de distritos (e áreas urbanas) pode ser tratada como uma estratégia política que permite que se criem condições para a expansão indireta do perímetro urbano, inserindo espaços ao circuito mercantil, uma vez que passam a ser permitidos usos estritamente urbanos nestas parcelas que se localizam na Macrozona Rural – essencial para o desenvolvimento dos empreendimentos imobiliários.

No que se refere à delimitação das zonas urbanas, esta passa a ser conteúdo próprio do plano diretor municipal, como determina o art. 42 do Estatuto da Cidade, o qual deve delimitá-las no intuito de definir áreas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, dentre outros instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização (BRASIL, 2001). Porém, nem a Constituição, nem o Estatuto da Cidade dizem que a delimitação da zona urbana deve ser feita através do instituto do perímetro urbano ou que nas áreas urbanas dos distritos (vilas) devem ser obedecidos os mesmos critérios daqueles exigidos para a cidade.

Destarte, consideram-se o macrozoneamento, a criação de distritos, o perímetro urbano da cidade, bem como a delimitação de

áreas urbanas distritais como importantes instrumentos de ordenamento territorial municipal, visto que se tratam de subdivisões do território para fins de administração e são um aparato legal para o controle físico do espaço do município por meio do controle do uso e ocupação do solo.

Percebe-se que o macrozoneamento municipal de Cuiabá, pautado apenas da definição de Macrozona Urbana, sem maior qualificação e criação de parâmetros ocupacionais apenas para as áreas rurais (excluem-se o Parque Nacional e APA, que são voltados para a conservação ambiental), torna-se um instrumento limitado nas possibilidades de organização do território do município como um todo. Ressalta-se que a distritalização no Município de Cuiabá assume papel importante dentro do planejamento, pois na ausência de zoneamento ou regras de parcelamento, uso ou ocupação do solo, próprias das áreas urbanas, é a delimitação dos distritos e respectivas áreas urbanas que traz à luz a discussão do ordenamento territorial destas parcelas do território, principalmente no que concerne ao regramento das atividades urbanísticas e edilícias por meio de parâmetros legais.

Para tanto, aborda-se brevemente o histórico da reorganização administrativa distrital, seguido das observações que se fizerem pertinentes, sendo esta reorganização uma das principais ações de planejamento que suscitaram a discussão da ocupação para fins urbanos fora dos limites da Macrozona Urbana.

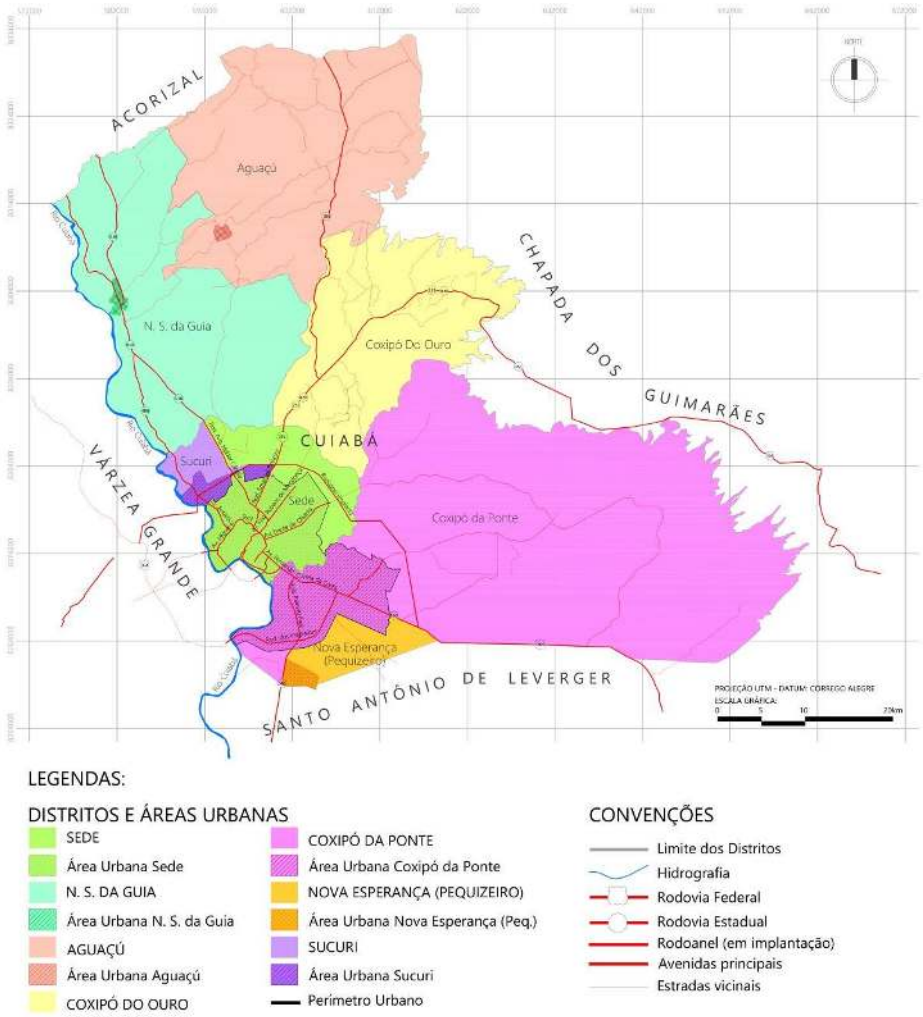
A reorganização administrativa distrital

Nesta sequência cabe apontar que a urbanização de Cuiabá, ao longo dos anos, deu origem a pequenos núcleos urbanos dispersos que se constituíram em sedes de distritos, alguns deles

posteriormente emancipados como novos municípios. Na divisão territorial datada de 2009 (IBGE-Cidades), o município era constituído por quatro distritos criados até a década de 1930, sendo eles: Cuiabá (Sede), [Nossa Senhora da] Guia, Coxipó da Ponte e Coxipó do Ouro (BRASIL, 2018).

Como mencionado, em 2011, para dirimir situações conflitantes a respeito da divisão administrativa, realizou-se a redistritalização do território, ou seja, foram realizados acréscimos ou reduções de áreas dos distritos então existentes, bem como criação de novas divisões distritais. Como resultado, também foram inseridos novos parâmetros na delimitação das áreas urbanas desses territórios (Figura 3).

Figura 3: Divisão do Município de Cuiabá em distritos e áreas urbanas.



Fonte: Adaptado de Cuiabá (2011a; 2011b); Mato Grosso (2016). Organização: Frank Fraporti.

Desta forma, segundo a Lei Nº 5.395 de 26 de maio de 2011 (CUIABÁ, 2011a), os distritos existentes foram reordenados, perdendo parte de suas áreas para a criação dos Distritos do Aguaçú, de Nova Esperança e do Sucuri, e o Município de Cuiabá passou a ter sete distritos. A referida Lei apenas delimitou o perímetro dos distritos e das suas respectivas áreas urbanas (com exceção do Coxipó do Ouro, que não possui delimitação de área urbana), sem que

houvesse a regulamentação do seu zoneamento, hierarquização viária e instituição dos instrumentos urbanísticos relativos ao disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo para sua efetiva ocupação. Destaca-se que as áreas urbanas dos Distritos Sede e Coxipó da Ponte coincidem com o próprio perímetro urbano de Cuiabá.

A análise da relação entre as áreas urbana e total de cada distrito (Figura 3 e Tabela 1), bem como a relação com o perímetro urbano (Figura 2) possibilita também discutir as ações em curso para fomentar condicionantes para a expansão urbana.

Tabela 1: Distritos reordenados e criados e suas respectivas áreas.

	Área do distrito (ha)	Área urbana (ha)
Distritos Reordenados		
Sede	27.369,70	12.746,12[1]
Coxipó da Ponte	130.577,50	12.595,73[1]
Coxipó do Ouro	41.467,23	s/i[2]
Nossa Senhora da Guia	55.642,04	499,14
Distritos Criados		
Aguaçú	61.094,08	264,18[3]
Nova Esperança (Pequizeiro)	6.188,16	874,47[4]
Sucuri	4.966,15	1.800[5]

Notas:
1 – Correspondente à área interna do perímetro urbano de Cuiabá, definido pela Lei Nº4.719/2004;
2 – Distrito não possui delimitação oficial da área urbana;
3 – Área dada pela redação da Lei Nº5.395/2011;
4 – Área total após a Consolidação das Divisas Intermunicipais realizada pelo Governo Estadual em 2016;
5 – Área dada pela redação da Lei Nº5.425/2011.

Fonte: Cuiabá (2007, 2011a, 2011b); Mato Grosso (2016). Organização: Frank Fraporti.

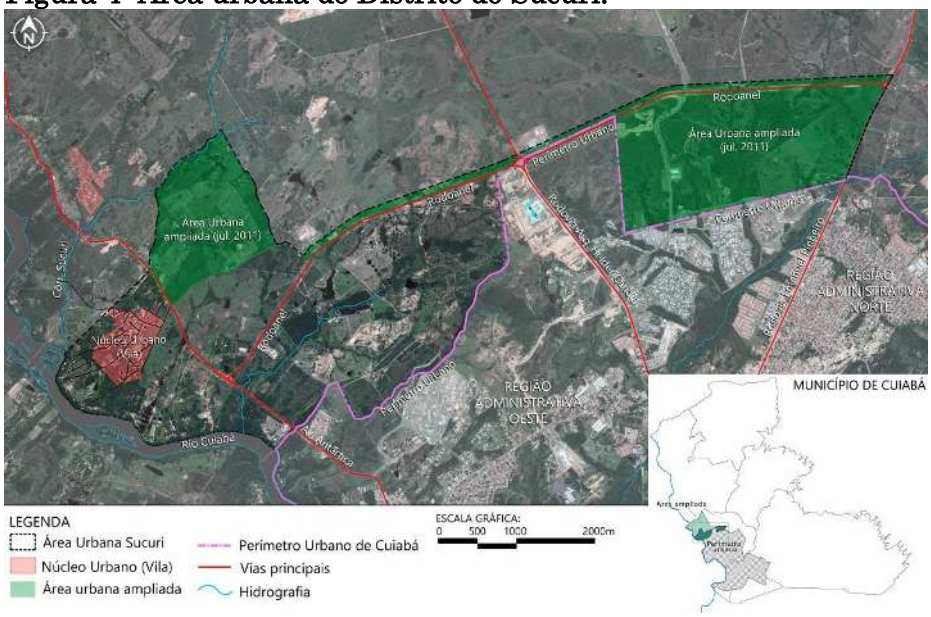
A análise dá relevo aos Distritos de Nova Esperança e Sucuri, por estarem próximos ao perímetro urbano. O Distrito de Nova Esperança, na porção sul do Município, foi criado a partir do Distrito Coxipó da Ponte. Sua área urbana está compreendida entre

a Rodovia Palmiro Paes de Barros e o limite municipal entre Cuiabá e Santo Antônio de Leverger, abrangendo os loteamentos denominados Nova Esperança e Pequizeiro. Por conta da aprovação errônea dos referidos loteamentos (esses foram "aprovados" pelo poder público municipal de Santo Antônio de Leverger, mesmo estando cerca de 70% de sua área no território de Cuiabá), foi que o Governo do Estado de Mato Grosso, para dirimir situações conflitantes urbanísticas e tributárias, realizou a Consolidação das Divisas Intermunicipais entre estes dois Municípios.

A revisão foi realizada pela Comissão de Revisão Territorial dos Municípios e das Cidades, culminando na Lei nº 10.403 de 02 de junho de 2016 (MATO GROSSO, 2016), onde toda a área dos referidos loteamentos passaram a pertencer ao Município de Cuiabá, e consequentemente, inseridos na área urbana do Distrito de Nova Esperança previamente criado em 2011.

Identifica-se que a delimitação da Área Urbana do distrito Sucuri (Figura 4) é arbitrária, se comparada às demais áreas urbanas distritais. Ratifica essa constatação pois, ainda em 2011, dois meses após sua criação, a área urbana do Sucuri sofreu ampliação pela Lei Nº 5.425 de 15 de julho de 2011 (CUIABÁ, 2011b), o que evidencia uma clara tentativa de ampliação do perímetro urbano de Cuiabá, mais especificamente na Região Administrativa Oeste, por ser limítrofe ao Sucuri.

Figura 4: Área urbana do Distrito do Sucuri.



Fonte: Adaptado de Cuiabá (2011a; 2011b). Imagem: Digital Globe (2018). Organização: Frank Fraporti.

Observa-se que tais áreas delimitadas como urbanas no Distrito do Sucuri, inicialmente com 1.070 ha e depois ampliada para 1.800 ha (destaques em verde na Figura 4), vão muito além do que se poderia considerar urbano no território do distrito criado, que deveriam ser as "áreas ocupadas", ou o seu "núcleo urbano" inicial – a *vila*, com aproximadamente 136,36 ha (destacada em rosa na Figura 4).

Cabe ressaltar a importância das áreas urbanas distritais no contexto do planejamento urbano. Em Cuiabá, é pela Área Urbana do Distrito do Sucuri que o Município, por meio do Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (IPDU), apresenta pela primeira vez um ordenamento/zoneamento para parte do território da Macrozona Rural. A permissão para a ocupação da Área Urbana do Sucuri por usos e atividades tipicamente urbanas não se trata, em termos legais, de ampliação do Perímetro Urbano de Cuiabá, aquele

definido pela Lei Nº 4.719 de 30 de dezembro de 2004, propriamente dito (CUIABÁ, 2004).

Em síntese, pode-se afirmar que é por meio das áreas urbanas distritais que o Município tem planejado sua expansão urbana.

Ações de planejamento da expansão urbana em direção ao distrito do Sucuri

Evidenciou-se que a delimitação da Área Urbana do Distrito do Sucuri, em contraponto com as áreas urbanas dos demais distritos criados ou alterados pela mesma Lei, representa uma clara tentativa de ampliação do perímetro urbano de Cuiabá, contornando o que estatuiu a legislação federal. Entende-se que devem ser obedecidos os parâmetros apresentados pelo Estatuto, pois este não traz recomendações visando apenas à elaboração de um plano urbanístico, mas de um plano que ordene o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garanta o bem-estar de seus habitantes em padrões dignos de conforto urbano-ambiental (BRASIL, 2001).

Ao constatar que as áreas urbanas dos Distritos do Sucuri e Nova Esperança se encontram contíguas ou próximas ao perímetro urbano, como se observa na Figura 1, ressalta-se que identificar o que é urbano no rural não foi o mote das ações que levaram à definição da Área Urbana do Distrito do Sucuri, tanto que a área foi ampliada em julho de 2011 abrangeu uma porção do território rural sem qualquer tipo de atividade urbana instalada.

Esta situação permite que se criem condições para a expansão indireta do perímetro, uma vez que passam a ser permitidos usos estritamente urbanos nestas parcelas que se

localizam na Macrozona Rural. Ampliar o perímetro em direção ao Sucuri implica o aumento de 7,07% dos 254,57 km² atuais (CUIABÁ, 2007). Com isso, a densidade urbana da cidade, que atualmente é de 2.266 hab/km², pode ser reduzida para valores ainda mais baixos.

Essas parcelas do território se localizam em pontos de interesse para a produção de parcelamentos e usos urbanos pela iniciativa privada, que encontra nas infraestruturas públicas as condicionantes para viabilizarem seus variados empreendimentos, a exemplo do Rodoanel e futuro Hospital Universitário (ambos em implantação). O que se repete é o papel do Estado na criação e implantação de elementos estruturadores do espaço urbano, que acabam servindo como atrativos para os demais empreendimentos de iniciativa privada, tornando-os elementos indutores do crescimento territorial urbano, em vez de agir em favor da maximização do aproveitamento das infraestruturas instaladas e favorecer investimentos que atendam às demandas sociais do município.

Soma-se à justificativa de expansão indireta o fato de, como mencionado, a Região Administrativa Oeste e o Distrito do Sucuri serem partes do território que mais recebem solicitações dos agentes produtores do espaço para sua expansão. Dessa forma, demandam com urgência um olhar por parte das pesquisas urbanas para por em relevo as estratégias espaciais e questionar as fragilidades e implicações decorrentes dessas manobras político-administrativas e territoriais. Nas palavras de Reis e Bentes (2017, p. 421), "[...] necessita de respostas teóricas e reflexivas, próprias à proposição científica, bem como proposição de novas políticas urbanas, como um grande desafio para o controle da urbanização, do planejamento e da gestão urbana".

Para conduzir o planejamento da expansão urbana e imprescindível realização de estudos que possam ser utilizados para embasar um plano urbanístico e subsidiar o estabelecimento dos parâmetros para o uso e ocupação do território, assim como fomentar o crescimento socioeconômico das áreas urbanas distritais, estudos técnicos se fizeram necessários. Nesse contexto, a estrutura institucional do Município pontua negativamente para atender a essas condicionantes, quer por questões de falta de infraestrutura, quer por limitação de pessoal qualificado em quantidade suficiente para desenvolver os estudos necessários para a elaboração de um plano urbanístico para o Distrito do Sucuri.

Essa situação é confirmada quando se observa uma congregação de empresas do setor da construção civil financiando estudos de caracterização (carta geotécnica, estudos ambientais e socioeconômicos) de parte da área urbana do Sucuri, a fim de tirar o poder público da inércia e contestar as suas justificativas em adiar alterações de legislações urbanas existentes que não atendam aos seus interesses. Como resultado, firmou-se o Termo de Cooperação Nº001/SMP/2016 (CUIABÁ, 2016) entre o IPDU, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento (SMP), e o Sindicato das Indústrias da Construção do Estado de Mato Grosso (SINDUSCON-MT), entidade esta que atua em favor de planejamentos próprios do setor.

Desta forma, o Termo de Cooperação Técnica Município/SINDUSCON-MT fixou que dentre os produtos a serem apresentados deveria constar estudos socioeconômicos e ambientais. Coube ao poder público municipal, após a entrega dos referidos estudos, elaborar as leis para disciplinar o uso e ocupação do solo na Área Urbana do Distrito do Sucuri, bem como os respectivos mapas

de proposta de zoneamento, uso do solo, hierarquização viária e plano urbanístico consoante com as diretrizes para a ocupação.

O Município, por meio do IPDU, apresentou, quase um ano depois do recebimento dos estudos técnicos, a proposta de zoneamento de parte da Área Urbana do Distrito em audiência pública, mas apenas para a parte da Área Urbana abrangida pelos referidos estudos que foram financiados pela iniciativa privada. A audiência foi realizada em 31 de outubro de 2017 na sede do Centro Comunitário do próprio Distrito. Na ocasião, os participantes representantes da sociedade civil, majoritariamente residentes do núcleo urbano do Distrito e técnicos da Prefeitura, aprovaram a proposta de zoneamento com sugestão de previsão de regularização fundiária da vila. Assim, uma segunda proposta foi aprovada posteriormente, no âmbito do Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico (CMDE) e enviada à Câmara Municipal de Vereadores, na forma de minuta de lei com sua respectiva planta de zoneamento e posteriormente aprovada como Lei Complementar nº 468 de 17 de julho de 2019 que altera da LUOS.

Pode ser observado nesta proposta que as potencialidades, limitações e recomendações referentes às unidades geotécnicas (apresentadas na Carta Geotécnica do Distrito do Sucuri) foram quase que integralmente convertidas em zonas, enquanto que as sugestões de cunho social indicadas pelo diagnóstico socioeconômico foram pouco aproveitadas nesse tipo de planejamento, que prioriza apenas demarcação de zonas com seus respectivos índices urbanísticos, sem dispor de diretrizes específicas para a ocupação ordenada em respeito à vila existente. Questiona-se se esse tipo de planejamento é suficiente e eficaz para a justa distribuição dos benefícios urbanos.

Outro ponto que merece crítica é o fato de a minuta de lei não prever nenhuma diretriz específica para o Distrito do Sucuri, além das zonas, que foram incluídas na própria LUOS, o que demonstra que na visão do poder público essas áreas distritais passam a compor, por meio de aglutinamento, as mesmas zonas urbanas da cidade que são tratadas na LUOS. Permanece sem qualquer previsão de zoneamento o restante da Área Urbana do Sucuri, correspondente ao trecho não contíguo à vila que foi ampliado em julho de 2011, alvo de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual.

Essas situações configuram um equívoco, considerando a quantidade de diretrizes que poderiam ser aplicadas, conforme literatura e legislações federais apontam, das quais cabe ressaltar: a) prever locais prioritários para implantação dos equipamentos públicos e comunitários e assim reservar áreas para tal; b) prever locais prioritários para implantação de projetos de Habitação de Interesse Social (HIS), não apenas pela demarcação de ZEIS, mas também porcentagem de unidades para cada empreendimento novo; c) sujeição da área destinada à expansão urbana à Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) dentro e fora do perímetro, com diferentes critérios para arrecadação, respeitado o disposto no Estatuto da Cidade; d) definição de índices urbanísticos diferenciados em área de expansão em contraponto às áreas consolidadas, especialmente o Coeficiente Básico, o que no caso foi completamente ignorado ao se aplicar no Sucuri os mesmos parâmetros de zonas urbanas já existentes; e) obrigatoriedade de novas ocupações serem contíguas ao espaço já urbanizado; f) limitação da contiguidade, da dimensão e quantidade de unidades autônomas nos condomínios urbanísticos (fechados); g)

obrigatoriedade de preencher vazios urbanos antes de se ocupar áreas urbanas distritais – entre outras diretrizes.

Conclui-se, portanto, que a proposta de zoneamento para parte da Área Urbana do Distrito do Sucuri, da maneira que foi apresentada até o momento, encontra-se muito aquém das possibilidades e potenciais que os estudos ambientais e socioeconômicos apresentaram. Outras potencialidades poderiam ser listadas e estão ausentes no projeto de lei. Tem-se então uma situação em que o poder público precisa compensar o atraso no atendimento das demandas de determinados agentes privados, que desde 2011, ou até mesmo antes disso, solicitam a expansão das áreas urbanizáveis.

O que se critica não é a opção do poder público em atender a essas demandas, o que constitui uma prerrogativa própria do ente municipal em ordenar seu próprio território, mas sim, a solução por respostas rápidas, num corpo de lei frágil, bem como de frágil estrutura institucional (na qual as leis se incluem), que não consegue atender nem mesmo o que preceituou os estudos técnicos ou legislações existentes, como o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

Considerações finais

O poder público municipal tem atendido à demanda por novas áreas urbanizáveis e planeja a ocupação do Distrito do Sucuri por meio de proposta de zoneamento. A análise desta proposta permitiu identificar que se deu muita importância, com a devida razão, ao diagnóstico ambiental (especialmente à Carta Geotécnica), porém, o diagnóstico socioeconômico foi pouco ou nada aproveitado na elaboração da minuta de lei. Por outras vias, desenvolver uma política de adensamento e estruturação de áreas urbanas já dotadas

de infraestrutura, em conjunto com a preservação ou ocupação controlada dos espaços periurbanos, parece uma alternativa mais adequada para o caso de Cuiabá. Ao contrário, a alternativa adotada é a de promover a expansão das áreas urbanizáveis mediante planejamento voltado ao atendimento de interesses de determinados agentes privados, que possuem no espaço periurbano seus estoques de terra, em detrimento de outros setores.

Neste sentido, concorda-se com a bibliografia consultada que sugere que se deve requerer das políticas urbanas um melhor e mais efetivo regramento da ordenação do território. Assim, é preciso pensar as parcelas do território inseridas na Macrozona Rural no planejamento urbano e regional, admitindo a expansão urbana como fato recorrente e iminente em Cuiabá, por meio da ocupação das áreas urbanas dos distritos, de maneira a prever e evitar conflitos, processos especulativos na mudança de uso rural para urbano, situações de segregação socioespacial, entre outras questões negativas que podem surgir desse processo.

No caso de Cuiabá, o macrozoneamento se resume à definição do que é urbano – a cidade – por meio da delimitação do perímetro urbano. A distritalização e definição das áreas urbanas dos distritos, por sua vez, na maneira como ocorreu, sem a devida regulamentação dos instrumentos urbanísticos relativos ao disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo para sua efetiva ocupação, criou condicionantes para a ocupação, ou fortaleceu tendências para tal, no espaço de transição urbano-rural.

A forma política como vem sendo tratada a expansão urbana, que simultaneamente ignora os espaços urbanizados e cria novas áreas urbanizáveis, contribui de forma negativa para o planejamento. O modelo proposto e lido em Cuiabá é de uma cidade

complexa, mista de processos que ocorrem concomitantemente sobre o mesmo território (dispersão, difusão, periurbanização) onde as relações centro-periferia e urbano-rural são dobradas pela lógica do capital imobiliário que avança sobre o território rural sem fazer qualquer distinção.

O espaço periurbano surge como a transição, mas também como o centro do debate e, assim, deve ser considerado no planejamento e ordenamento da cidade. As urbanidades no rural, presente nos núcleos urbanos distritais – as *vilas* – anunciam a chegada de oportunidades, mas também de problemas, se a urbanização excludente que ocorre na *cidade* continuar sendo o modelo adotado.

O percurso, através dos conceitos da geografia e do urbanismo, da análise histórica dos processos e do empírico, aponta para a necessidade de se pensar o periurbano enquanto zona de planejamento. A qualificação do espaço periurbano apresenta oportunidades completamente distintas para o futuro da cidade. Cabe ao Município o planejamento e gestão da forma como as urbanidades avançam sobre as comunidades de tradições rurais, principalmente no contexto dominado pelo capital com suas formas de apropriação da renda da terra de maneira excludente.

Com este artigo pretende-se trazer uma contribuição para a ciência e também aos agentes sociais ligados ao planejamento e ordenamento territorial. Dessa maneira, ao tratar-se de políticas públicas, torna-se imprescindível verificar os conflitos que surgem em decorrência da diversidade e desigualdade política e social entre os diferentes agentes produtores do espaço, especificamente os agentes diretamente ligados às ações pretéritas e em curso que incidem no espaço periurbano de Cuiabá.

Referências bibliográficas

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.* Brasília: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE-Cidades.* Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/cuiaba/historico. Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 [Estatuto da Cidade].* Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.* Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRENNER, Neil. A hinterlândia urbanizada. *In*: BRENNER, Neil. *Espaços da urbanização:* o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

CUIABÁ. *Lei Complementar nº 389, de 04 de novembro de 2015*. Disciplina o uso e ocupação do solo no Município de Cuiabá. Cuiabá: Câmara Municipal de Cuiabá, 2015. Disponível em: http://www.smades.cuiaba.mt.gov.br/storage/app/media/lei-complementar-n-389-de-03-de-novembro-de-2015.pdf. Acesso em: 12 fev. 2020.

CUIABÁ. *Lei nº 5.395, de 26 de maio de 2011*. Dispõe sobre a criação dos Distritos do Aguaçú, Nova Esperança (Pequizeiro) e Distrito do Sucuri e da reorganização administrativa distrital do Município de Cuiabá e dá outras providências. Cuiabá: Câmara Municipal de Cuiabá, 2011a. Disponível em:

https://leisdecuiaba.com/2011/05/26/lei-no-5-395-de-26-de-maio-de-2011/. Acesso em: 12 fev. 2020.

CUIABÁ. *Lei nº 5.425, de 15 de julho de 2011*. Altera dispositivos da Lei nº 5.395, de 26 de maio de 2011 que dispões sobre a reorganização administrativa distrital do Município de Cuiabá. Cuiabá: Câmara Municipal de Cuiabá, 2011b. Disponível em: https://leisdecuiaba.com/2011/07/15/lei-no-5-425-de-15-de-julho-de-2011/. Acesso em: 12 fev. 2020.

CUIABÁ. *Organização Geopolítica de Cuiabá*. Cuiabá: Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, 2007. Disponível em: http://www.cuiaba.mt.gov.br/upload/arquivo/organizacao_geopolitica.pdf. Acesso em: 13 fev. 2019.

CUIABÁ. *Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá*: Lei Complementar nº 150 de 29 de janeiro de 2007. Legislação Municipal [Adriana Bussiki Santos (org.)]. Cuiabá: Entrelinhas, 2008.

CUIABÁ. *Termo de Cooperação Nº001/SMP/2016*. Cuiabá: Secretaria Municipal de Planejamento, 2016. Documento em PDF.

DEMATTEIS, Giuseppe. Suburbanización y periurbanización: Ciudadesanglosajonas y ciudades latinas. *In*: Monclús, Francisco (ed.). *La ciudad dispersa*: Suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: CCCB, 1998. Disponível em: http://www.etsav.upc.es/personals/monclus/cursos2002/dematteis.htm. Acesso em: 30 nov. 2019.

DIGITALGLOBE (EUA). *Cuiabá*: Região Administrativa Oeste. [Boulder]: DigitalGlobe, [2018?]. 1 imagem de satélite, data da imagem 28 abr. 2018, color. DigitalGlobe/Google. Disponível em: https://earth.google.com/web/@-15.57289012,-56.10456368,171.80169284a,22451.8015506d,35y,0h,0t,0r. Acesso em: 14 ago. 2019.

DURÁN, Francisco. Cidades sem limites. *In*: MACHADO, Jorge. (org.). *Trabalho, economia e tecnologia*: novas perspectivas para a sociedade global. São Paulo: Tendez; Bauru: Práxis, 2003. Disponível em: http://www.forum-global.de/curso/textos/tecno.pdf. Acesso em: 30 nov. 2019.

FERRARI, Celson. *Curso de Planejamento Municipal Integrado*: Urbanismo. 4. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

MATO GROSSO. *Lei nº 10.403, de 02 de junho de 2016*. Dispõe sobre a Consolidação das Divisas Intermunicipais dos Municípios de Acorizal, Barão de Melgaço, Cuiabá, Jangada, Nossa Senhora do Livramento, Santo Antônio de Leverger e Várzea Grande e dá outras providências. Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2016. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/lei_14118.pdf. Acesso em: 13 fev. 2019.

MEIRELLES, Hely. *Direito municipal brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.

REIS, Nestor Goulart; BENTES, Júlio. Urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano: estudos, diálogos e desafios. *In*: REIS, Nestor; BENTES, Júlio (org.). *Dez anos de diálogos sobre dispersão urbana.* São Paulo: FAUUSP, São Paulo: FAUUSP, 2017. p. 419-422.

RIBEIRO, Fabiana Valdoski. Fragmentação administrativa territorial: notas para construção de um debate sobre a criação de municípios. *In: Cidades:* Revista científica / Grupo de Estudos Urbanos – Vol. 7, n.12, p. 291-304 – Presidente Prudente: Grupo de Estudos Urbanos, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa Social*: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RUA, João. O urbano no rural fluminense e o preço da terra: continuando a reflexão. *In*: FERREIRA, Alvaro; RUA, João; MARAFON, Glaucio; SILVA, Augusto (org.). *Metropolização do espaço*: gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 383-407.

SAULE Jr. Nelson; ALMEIDA, Guadalupe; CARDOSO, Patrícia. Revisão do plano diretor do município de Mogi das Cruzes: aspectos relevantes da leitura jurídica. *In*: SAULE Jr., Nelson. (org.). *Vias jurídicas das políticas urbanas.* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 285-319.

SANTORO, Paula. *Planejar a expansão urbana*: dilemas e perspectivas. 2012, Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAUUSP. São Paulo: [*s. n.*], 2012.

SANTORO, Paula; COBRA, Patrícia; BONDUKI, Nabil. Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. *In*: *Cadernos Metrópoles*, São Paulo, v. 12, n. 24, p. 417-440, jul.-dez. 2010. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/5897/4247. Acesso em: 10 ago. 2019.

SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e concepções sobre o território*. 3. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

SILVA, José. *Direito urbanístico brasileiro.* 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010, p. 19-58.

SPAVOREK, Gerd; LEONELLI, Gisela; BARRETTO, Alberto. A linha imaginária. *In*: SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (org.). *O município e as áreas rurais [O planejamento do município e o território rural].* São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p. 14-24. (Caderno Pólis, 8)

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *O chão em pedaços*: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo. 2004. Tese (Livre Docência) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Tecnologia. Presidente Prudente: [s. n.], 2004.

SOUZA, Marcelo. *ABC do desenvolvimento urbano.* 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

VALE; Ana; GERARDI, Lúcia. Crescimento urbano e teorias sobre o espaço periurbano: analisando o caso do município de Araraquara (SP). *In*: GERARDI, Lúcia; CARVALHO, Pompeu (org.). *Geografia:* ações e reflexões. Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNESP – Rio Claro/AGETEO, 2006, p. 231-246.

Submetido em: 23 de abril de 2020.

Devolvido para revisão em: 29 de julho de 2020.

Aprovado em: 03 de agosto de 2020.

Como citar este artigo:

FRAPORTI, Frank Giordany Aquino; ROMANCINI, Sônia Regina. Delimitação de distritos e áreas urbanas no planejamento da expansão urbana em Cuiabá (MT). **Terra Livre**, v. 1, n. 54, p. 280-320, jan.-jun./2020.