

## **O ESPAÇO PERIURBANO DE CUIABÁ (MT): SEUS LIMITES, TENDÊNCIAS E LEITURA JURÍDICO-URBANÍSTICA PARA O PLANEJAMENTO DA OCUPAÇÃO TERRITORIAL**

The peri-urban space of Cuiabá (MT): its limits, trends and legal-urbanistic reading for planning the territorial occupation

El espacio periurbano de Cuiabá (MT): sus límites, tendencias y lectura legal urbanística para la planificación de la ocupación territorial

Frank Giordany Aquino Fraporti  
Universidade Federal de Mato Grosso  
[frankfraporti@gmail.com](mailto:frankfraporti@gmail.com)

Shirley Hitomi Gushiken  
Universidade Federal de Mato Grosso  
[shirley.ufmt@gmail.com](mailto:shirley.ufmt@gmail.com)

### **Resumo**

Neste artigo apresentamos considerações iniciais a respeito do espaço periurbano de Cuiabá (MT) e aspectos relevantes da leitura jurídico-urbanística para o planejamento do uso e ocupação deste. A discussão parte da criação de novos distritos e das delimitações do espaço urbano-rural, evidenciando que o município deve ultrapassar esta dicotomia presente nas definições com fins tributários e considerá-la, necessariamente, como uma questão de ordenamento territorial. Assim, ao longo do trabalho, apresentamos as condições atuais e em curso do planejamento urbano de Cuiabá, com vistas a debater, à luz do direito urbanístico, as competências por parte da administração municipal para o planejamento do espaço periurbano, numa visão ampliada e interdisciplinar. O presente artigo resulta da pesquisa em andamento da dissertação de mestrado do autor e de discussões no âmbito da disciplina “Metropolização e regionalização: ênfase na urbanização de Mato Grosso”, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso.

**Palavras-chave:** Espaço periurbano; ordenamento territorial; direito urbanístico.

### **Abstract**

In this article we present initial considerations regarding the periurban space of Cuiabá (MT) and relevant aspects of the legal-urbanistic reading for the planning of the use and occupation of this one. The discussion starts with the creation of new districts and the delimitations of the

urban-rural space, evidencing that the municipality must overcome this dichotomy present in the definitions for tax purposes and consider it, necessarily, as a matter of land use planning. Thus, throughout the article, we present the current and ongoing conditions of the urban planning of Cuiabá, in order to discuss, in the light of urban law, the competences of the municipal administration for the planning of the periurban space, in an expanded and interdisciplinary view. This article results from the research in progress of the author's master dissertation and from discussions within the "Metropolization and regionalization: emphasis on the urbanization of Mato Grosso" discipline of the Postgraduate Program in Geography of the Federal University of Mato Grosso.

**Keywords:** Peri-urban space; land use planning; urban law.

### **Resumen**

En este artículo presentamos consideraciones iniciales sobre el espacio periurbano de Cuiabá (MT) y aspectos relevantes de la lectura legal urbanística para la planificación del uso y ocupación de éste. La discusión parte de la creación de nuevos distritos y de las delimitaciones del espacio urbano-rural, evidenciando que el municipio debe sobrepasar esta dicotomía presente en las definiciones con fines tributarios y considerarla necesariamente como una cuestión de ordenamiento del territorio. Así, a lo largo del trabajo, presentamos las condiciones actuales y en curso de la planificación urbana de Cuiabá, con vistas a debatir, a la luz del derecho urbanístico, las competencias por parte de la administración municipal para la planificación del espacio periurbano, en una visión ampliada e interdisciplinaria. El presente artículo resulta de la investigación en curso de la disertación de maestría del autor y de discusiones en el ámbito de la disciplina "Metropolización y regionalización: énfasis en la urbanización de Mato Grosso", del Programa de Postgrado en Geografía de la Universidad Federal de Mato Grosso.

**Palabras clave:** Espacio periurbano; ordenamiento del territorio; derecho urbanístico.

### **INTRODUÇÃO**

A urbanização de Cuiabá (MT), município integrante da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), ao longo dos anos deu origem a pequenos núcleos urbanos dispersos que se constituíram em sedes de distritos, a maioria deles posteriormente emancipados como novos municípios. Na divisão territorial datada de 2009, o município era constituído por quatro distritos, criados até a década de 1930: Cuiabá, Guia, Coxipó da Ponte, Coxipó do Ouro (IBGE-Cidades). Em 2011, para dirimir situações conflitantes a respeito da divisão administrativa, o município realizou a redistritalização do seu território e nesse

procedimento foram acrescidas ou reduzidas áreas dos distritos então existentes, constituídas três novas divisões distritais e inseridos novos parâmetros na delimitação das áreas urbanas destes territórios.

Desta forma, conforme a Lei Nº5.395 de 26 de maio de 2011 (CUIABÁ, 2011), Cuiabá passou a ter sete distritos, dentre eles o Sucuri, criado pela referida Lei, a qual somente delimitou o perímetro do distrito e da sua 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.

No entanto, a delimitação arbitrária da “área urbana” do distrito Sucuri (ampliada por lei em dezembro do mesmo ano) evidencia uma clara tentativa de ampliação do perímetro urbano de Cuiabá (especificamente na Região Administrativa Oeste, por ser a Região limítrofe ao Sucuri), pois se observa que tais áreas delimitadas como urbanas vão muito além do que se poderia considerar urbano no território do distrito criado, que para nós seriam as “áreas ocupadas”, ou o seu “núcleo urbano” inicial.

Essas questões suscitam a necessidade de pensar a ocupação das áreas rurais por parcelamentos na forma de loteamentos e condomínios, assim como de sítios de recreio, cujas finalidades estão relacionadas a práticas e usos do solo tipicamente urbanos. Nesse sentido cabe uma revisão a respeito do conceito de espaço periurbano, para ultrapassar a dicotomia urbano-rural, legalmente caracterizada. Ao mesmo tempo, cabe avaliar critérios legais e urbanísticos para o planejamento e ocupação dessas porções do território municipal, em vistas de tecer uma consideração preliminar a respeito do ordenamento territorial de Cuiabá por parte da administração municipal à luz do direito urbanístico.

## **O ESPAÇO URBANO DE CUIABÁ: LIMITES E CONTRADIÇÕES**

Como observa Ferrari (1984, p. 21), vários podem ser os critérios para se distinguir o urbano do rural, dentre eles, o critério político-administrativo utilizado no Brasil: “são consideradas ‘cidades’ as sedes municipais e vilas’ as sedes dos distritos” e a população recenseada nas cidades e vilas é classificada como urbana, segundo critério adotado nos censos do IBGE. 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. A população recenseada como urbana é também aquela residente na zona ou área urbana definida pelo perímetro urbano.

A delimitação da área urbana, por sua vez, passa a ser conteúdo do Plano Diretor municipal conforme dispõe o inciso I do artigo 42 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), enquanto o perímetro urbano deve ser aprovado por lei municipal específica.

De acordo com o artigo 3º da Lei Nacional de Parcelamento Urbano – Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 – “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). Saule Jr., Chueiri e Valle (2007) destacam que perímetro urbano, em relação ao que trata o artigo supracitado, não é “a zona urbana, de expansão ou de urbanização específica” propriamente dita, pois é o plano diretor ou lei específica que as define. Desta maneira, em Cuiabá, na Lei de Uso e Ocupação do Solo passa a ter definido o perímetro urbano como sendo a “linha que delimita a Macrozona Urbana” sendo que fora da Macrozona Urbana fica “vedada a instalação de atividades com características estritamente urbanas” (CUIABÁ, 2015a), ficando assim em consonância com a Lei Federal.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Cuiabá não define o que seria (ou se haveria) então uma Macrozona Rural, o que denuncia a preocupação restrita do município em legislar apenas sobre seu espaço urbano, mesmo que seu Plano Diretor, “considerado instrumento básico, global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e rural” diz abranger a “totalidade do território do Município, incluindo as áreas urbana e rural” (CUIABÁ, 2008). Fica implícito, portanto, que a Macrozona Rural é aquela que, por exclusão, está fora do perímetro urbano, ou seja, não se encontra inscrita na Macrozona Urbana.

Numa análise realizada por Fraporti (2017), observou-se que são frequentes as ocasiões em que o perímetro urbano de Cuiabá foi alterado para inserir áreas com ocupação urbana já consolidada, externas a ele. No entanto, nas últimas ampliações o perímetro aumentou para inserir glebas desocupadas, de propriedade privada, onde verificamos tratar-se de áreas que atualmente abrigam grandes empreendimentos imobiliários para diferentes classes sociais (dos luxuosos condomínios fechados aos conjuntos habitacionais de interesse social).

Ao analisar o histórico da evolução do perímetro urbano ao longo das últimas quatro décadas, em contraponto com o histórico da ocupação urbana, evidenciam-se tendências de transformação da paisagem, como também diferentes interesses de agentes do mercado imobiliário. Pode-se constatar que a área correspondente à Região Administrativa Oeste foi inserida, em sua maior parte, como área urbana a partir das leis de 1974 e 1978. O Perímetro Urbano de Cuiabá foi ampliado novamente em 1982 e a lei só voltou a ser revisada doze anos depois, em 1994, por isso observa-se que a maior ampliação do perímetro ocorreu pela Lei

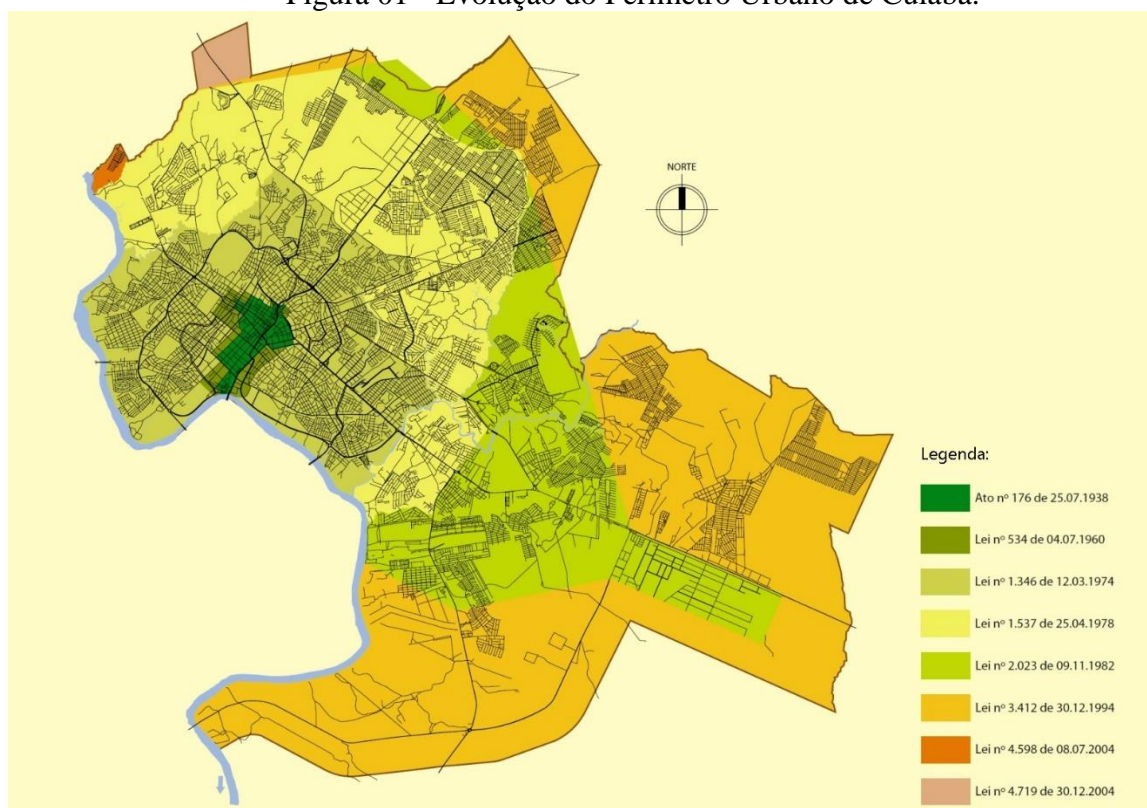
deste ano. A lei de 1994 foi também a que mais ampliou áreas para a expansão urbana, principalmente nas Regiões Administrativas Leste e Sul da cidade.

A partir de 2003 novas leis permitiram a ampliação do perímetro urbano gerando controvérsias devido a um suposto equívoco por parte da Câmara Municipal que aprovou (depois sancionada pelo prefeito Roberto França) uma lei ampliando a área urbana na região da Rodovia Arq. Hélder Cândia. Tal lei foi revogada no ano seguinte, em 2004, por uma nova lei que também incorporou a região do Sucuri para a construção do Núcleo Habitacional Sucuri. Entretanto, em dezembro do mesmo ano, o limite do perímetro urbano foi ampliado incorporando parte da área inserida pela lei de 2003 que havia sido revogada. Cabe ressaltar, porém, nessa sucessão de alterações do perímetro urbano, que a aprovação dessa lei se deu sem a apreciação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (órgão superior do Sistema Municipal de Planejamento) e “sem nenhum embasamento técnico” que justificasse tais alterações (CUIABÁ, 2007).

Por conta destes sucessivos acréscimos de área urbana, foi estabelecido no Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá em 2007 que não haveria novas expansões do perímetro urbano por um período de dez anos, ou seja, até 2017 (CUIABÁ, 2008). Somam-se a isso as exigências do Estatuto da Cidade para os municípios que pretendam ampliar seu perímetro urbano: estes devem apresentar projeto urbanístico com conteúdo mínimo estabelecido, sem o qual a aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará vedada (BRASIL, 2001, Art. 42-B).

Ao buscar uma relação entre as áreas delimitadas pelos respectivos perímetros urbanos com a efetiva ocupação do espaço urbano (figura 01), percebemos que se mantém muito grande a disponibilidade de terra urbana não ocupada nas áreas já dotadas de infraestrutura, mesmo após quase 14 anos sem alterações no perímetro. Por outro lado, são marcantes as ampliações na “mancha urbana” para próximo ou além do perímetro urbano, ao invés da opção pelo adensamento dos vazios nas áreas consolidadas (a exemplo dos loteamentos Buriti, Pequizeiro, Doutor Fábio, flagrantes de ocupação das áreas para além do perímetro urbano).

Figura 01 - Evolução do Perímetro Urbano de Cuiabá.



Fonte: Cuiabá (2008).

A ocupação em Cuiabá seguiu ocorrendo gradativamente pelas áreas das bordas da cidade, nas proximidades do que hoje são consideradas as “Zonas de Expansão Urbana”, pois nestas áreas existem lotes com menor preço. A maior fonte de atração de empreendimentos imobiliários continuou sendo as Regiões Administrativas Norte e a Oeste, que atualmente vêm se mostrando mais vantajosas para empreendedores privados, dadas as facilidades de acesso que são resultado de investimentos públicos, a exemplo do Rodoanel, obra não prevista no plano diretor que a antecedeu, cuja implantação viria funcionar como uma força de atração para a ocupação periférica, induzindo a especulação imobiliária, em especial nas regiões administrativas mencionadas.

O que queremos evidenciar, é que não necessariamente este tipo de ocupação das “franjas rural-urbanas” pode representar um aspecto negativo como um todo, desde que haja real necessidade da expansão para comportar o crescimento populacional, assim como bem asseguradas as condições de convivência entre as diversas atividades urbanas, concomitantemente à instalação gradual de novas infraestruturas, em consonância com os instrumentos urbanísticos devidamente aplicados. Mas o que se observa é uma administração municipal que se mostra incapaz de ordenar o território e favorece condições para a iniciativa privada (construtoras e incorporadoras) “contornar” as exigências legais ao transformar áreas rurais do município em “áreas urbanas”, como as do Distrito Sucuri.

Os empreendimentos citados anteriormente, como os condomínios residenciais horizontais e verticais compreendem as tipologias que vêm ocupando a maior parte dessas áreas. Como consequência, o poder público municipal tem sofrido pressão exercida por distintos agentes de produção da cidade para a ampliação do perímetro urbano, e a administração que deveria ordenar e implementar a “Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural”, preconizada no Plano Diretor, acaba por apontar as fragilidades da própria instituição. Neste sentido, pretendemos analisar os aspectos jurídicos-urbanísticos para o planejamento e ocupação das áreas rurais do município, as quais denominaremos, como apresentado a seguir, de espaço periurbano.

## CONCEITOS E TENDÊNCIAS DA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO PERIURBANO

Ao tratar das áreas contidas na “Macrozona Rural” de Cuiabá, devemos evidenciar alguns usos do solo diversos, não apenas loteamentos clandestinos, mas também os sítios de recreio e os núcleos urbanos dos distritos (vilas).

Para tratar dessa variedade, Souza (2005, p. 76), ao classificar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em tipos de espaços sociais, conceitua a “franja rural-urbana” (ou espaços periurbanos) como espaços que são “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.)”. Nestes casos, a agricultura propriamente dita passa a ser “algo puramente residual, ou um verniz, uma aparência que esconde a essência mais profunda”. Essa essência seria uma “presença insidiosa e cada vez mais forte da ‘lógica’ urbana de uso do solo”:

Grandes áreas servindo de pastagem para umas tantas cabeças de gado, por exemplo, nada mais são, frequentemente, que uma ‘maquiagem’ para glebas mantidas como reserva de valor por empreendedores urbanos; são, assim, terras de especulação, em “pousio social”, por assim dizer, e que serão convertidas, depois de muitos anos ou mesmo após algumas décadas, em loteamentos populares ou condomínios fechados de alto *status*, dependendo de sua localização. Nem tudo aquilo que parece ser, por conseguinte, de fato é, em matéria de **espaço periurbano**... [Grifo nosso] (SOUZA, 2005, p.28).

Vale e Gerardi (2006) buscaram explicar conceitos como 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”. Áreas periurbanas seriam, pois, “zonas de transição entre cidade e campo, onde se mesclam atividades rurais e urbanas na disputa pelo uso do solo”.

Em relação ao aspecto especulativo atribuído às terras no espaço periurbano, as autoras partem da conceituação de Souza (2005) e adicionam que estas terras passam a ter seu valor negociado em metros quadrados e não mais em hectares. O “pousio social” vai se manifestar, então, pela especulação imobiliária tanto na venda dos lotes quanto na sua “estocagem” para venda posterior (VALE; GERARDI, 2006, p. 238).

Entrena (2003, p. 57), ao estudar o espaço periurbano de urbanização dispersa (principalmente das cidades europeias), conceitua-o como área caracterizada por “formas de urbanização dispersa em que, em geral, é altamente complicada a distinção clara entre campo e cidade” e que devido à desvalorização das atividades agrícolas acompanhada da forte demanda de solo para expansão urbana e ao uso arbitrário que é feito dele, produz espaços desarticulados, submetidos muitas vezes a interesses privados escudados na inércia permissiva das administrações.

Analisando a legislação agrária federal, verifica-se que o parcelamento do solo rural para fins urbanos, em área localizada fora da zona urbana ou de expansão urbana é tratado no artigo 96 do Decreto 59.428 de 27/10/1966, no artigo 53 da Lei nº6766 de 19/12/1979 e pela Instrução Especial Incra nº17-B/1980, que dispõe especificamente sobre parcelamento de imóveis rurais:

[...] os parcelamentos com vistas à formação de núcleos urbanos, ou à formação de sítios de recreio, ou à industrialização, somente poderão ser executados em área que:

- a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;
- b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;
- c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

Observa-se que não há uma lacuna jurídica sobre o solo rural, embora seja uma legislação formulada entre 30 a 50 anos passados, refletindo condições de uma época em que o país era mais rural que urbano. O que vemos, atualmente, é uma inversão na ótica rural-urbana, a partir de uma nova realidade, em que a dinâmica institucional da gestão territorial passa a refletir um Brasil mais urbano que rural. O espaço rural, na visão atual da política de ordenamento territorial passa, a partir da Constituição Federal de 1988, a ser objeto integrante do planejamento e gestão municipal e de seu principal instrumento, o plano diretor. Trata-se de uma fase em que os municípios, imbuídos dessa atribuição, devem se aparelhar em todas as instâncias para atender plenamente essas funções.

A falta de um aparato técnico especializado nas prefeituras, herança da falta de tradição no planejamento urbano, bem como de um instrumental jurídico atualizado em relação às novas demandas da urbanização, em especial nas áreas periurbanas, deixa uma lacuna que precisa ainda ser preenchida nos planos diretores municipais. A peculiaridade da



ocupação dessas áreas, como observou Entrena (2003, p. 65), 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”.

Vemos em Cuiabá uma demanda crescente do uso do solo por atividades urbanas que, conseqüentemente, substituem a atividade rural sobretudo no entorno urbano, numa pressão permanente pela expansão urbana periférica, contrariando a ideia da sustentabilidade em relação à economia urbana e ambiental defendida em âmbito mundial.

A opção de transformar em “urbana” uma área distrital reflete a coexistência de processos ligados à expansão urbana, como a implantação de condomínios fechados de luxo (cada um com seu diferencial atrativo: da promessa de maior segurança a praias artificiais) de um lado da cidade e loteamentos destinados à moradia popular do outro.

Outra forma de ocupação do entorno urbano é o parcelamento do solo rural na modalidade “sítio de recreio”. Em Cuiabá esta modalidade é prevista em Lei Municipal (L. nº1833 de 22 de julho de 1981, regulamentada pelo Decreto Municipal nº558 de 1981, que dispõe do parcelamento de solo rural para fins de formação de Sítios de Recreio), mas observam-se “equivocos” e conflitos na sua aplicação. O Decreto dita que somente será admitida a implantação de sítios de recreio em áreas localizadas num raio além de cinco quilômetros da área de expansão urbana (CUIABÁ, 1981), ou seja, deveria se preservar um “colar” no entorno urbano sem parcelamento do solo rural destinado a futuras ampliações do perímetro.

O conflito surgiu quando, num determinado momento, a administração municipal “confundiu” a interpretação da lei e aprovou parcelamentos rurais em áreas localizadas até cinco quilômetros, permanecendo assim, próxima à área urbanizada. Equívocos que levaram a uma situação em que os sítios de recreio tiveram sua “vocalização” redefinida. A pressão que os distintos agentes de produção da cidade causam à administração municipal levou ainda à alteração do limite dos dimensionamentos dos parcelamentos rurais em 2015. Anteriormente, os sítios de recreio compreenderiam as glebas cujo parcelamento não fosse inferior a 5000m<sup>2</sup> (CUIABÁ, 1981), valor alterado por lei ordinária, cuja limitação da área mínima dos lotes passou a ser de 2500m<sup>2</sup> (CUIABÁ, 2015b), considerado mais “viável” para os empreendimentos imobiliários.

Essa lei municipal, formulada na década de 1980, deveria ser considerada ilegal à época da sua edição, assim como atualmente, após sua reformulação, uma vez que permite fracionamentos em lotes com menos de 2 hectares (20.000 m<sup>2</sup>), que é a “fração mínima de

parcelamento” do solo rural (FMP) para o município de Cuiabá, conforme a legislação federal (INCRA, 2017).

Em termos gerais, o espaço periurbano de Cuiabá encontra-se ocupado pelos condomínios fechados destinados às classes média e alta no limite do perímetro urbano; pelos loteamentos destinados à moradia popular, cujas leis de perímetro urbano acabam por ser alteradas para incluir os mesmos na Macrozona Urbana; pelos sítios de recreio; atividades rurais tradicionais e áreas destinadas à preservação como o Parque Nacional de Chapada dos Guimarães e a APA Aricá-açu.

Se antes as ocupações das áreas rurais para fins urbanos deveriam servir para atividades de lazer e turismo, por exemplo, passam a servir mais como vilas, segunda moradia, ou até mesmo imóveis de especulação, favorecidos pela proximidade com o núcleo urbano principal e a facilidade de locomoção. Diversos são os fatores que levam à ocupação do espaço periurbano, o que faz emergir a questão referente às atribuições do município para legislar sobre o ordenamento territorial das zonas rurais. Para isso, antes que possamos tecer as considerações, buscaremos no direito urbanístico os aspectos relevantes da leitura jurídico-urbanística a respeito do planejamento da ocupação do espaço periurbano.

## **ASPECTOS JURÍDICOS-URBANÍSTICOS DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL DO ESPAÇO PERIURBANO**

Com base nos preceitos e temas próprios do Direito Urbanístico, buscamos em nossas leituras aspectos referentes ao controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo que dizem respeito às áreas urbanas e rurais.

O Direito Urbanístico tem como princípios principais, na leitura de Edésio Fernandes (2006), a noção de urbanismo como função pública e não apenas como função estatal, além do pressuposto da supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na interpretação das regras do Estatuto da Cidade e demais leis urbanísticas e o caráter normativo das regras urbanísticas e a conformidade do direito da propriedade às regras urbanísticas (FERNANDES, 2006, p. 12). São princípios os quais fundamentam nosso entendimento de que ordenar o território municipal não pode restringir-se às áreas urbanas.

A relação urbano-rural no direito urbanístico é evidenciada na lição de Hely Lopes Meirelles (2008), que para o autor,

*“se criou em nossos dias o direito urbanístico, ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os **espaços habitáveis no seu conjunto cidade-campo**. [...] cabem no âmbito do direito urbanístico não só a disciplina do uso do solo urbano e urbanizável, de seus equipamentos e de suas atividades, como a de qualquer área, elemento ou atividade em **zona rural** que interfira no agrupamento urbano, como ambiente natural do homem e da sociedade. [...] Assim, o direito urbanístico visa precipuamente à ordenação das cidades, mas*

os seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições de vida humana em **todos os núcleos populacionais da cidade ou do campo**". [Em negrito, grifos nossos] (MEIRELLES, 2008, pp. 525-526)

A Constituição Federal prevê que a competência de promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do *solo urbano* é dos municípios (BRASIL, 1988), ainda que esta seja uma competência concorrente com a União e Estados Federados. Dentre as competências dos municípios instituídas pela Constituição, em seu artigo 30, destacamos os incisos:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
  - II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
  - [...]
  - IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
  - [...]
  - VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- (BRASIL, 1998)

Botrel (2007) realiza uma análise na Constituição a respeito da distribuição constitucional de competências, e aponta a incumbência dos municípios em promover o ordenamento territorial enquanto caberia à União, em sede de competência privativa, instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano. Assim, “cabe aos três níveis de poder legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico”, mas que “nesse sistema de competência complementar, ao Município caberá apenas suplementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente”.

A autora sugere ainda que “os entes federativos deverão atuar sempre em termos de cooperação (em comum) em relação à administração das questões urbanísticas que requerem recursos e pessoal em escala maior que o normal” (BOTREL, 2007, p. 23-24). Complementamos com as considerações de Nelson Saule Júnior (1997) que, no caso de matéria de competência constitucional concorrente, a União “limitar-se-á a estabelecer normas gerais, sendo que essa competência não exclui a competência suplementar dos Estados”.

Neste caso, o município, com base na sua competência suplementar, “pode legislar suplementarmente sobre matérias previstas no âmbito das competências comum e concorrente como meio ambiente, educação, cultura, saúde e direito urbanístico” (SAULE Jr., 1997, p. 78-79), e para evitar conflitos de competência, “deve ser adotado o critério da preponderância do município sobre os interesses locais, o que não impede do mesmo assunto ser de interesse regional ou nacional”, como é o caso do ordenamento territorial municipal (*ibidem*, p. 223-224). Em matéria de ocupação do espaço periurbano, como viemos tratando, caberia o Poder

Público municipal, por meio do plano diretor, instituir a política de desenvolvimento e de *expansão urbana*. (BRASIL, 1988, Arts. 30 e 182)

Com base nos autores supracitados, podemos concluir que o município deve assumir o protagonismo quando o assunto é legislar sobre o território municipal. As dúvidas que surgem, então, passam a ser referentes ao planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo rural. No caso do município de Cuiabá, para tentar dirimir os conflitos e flagrantes na ocupação das áreas rurais, na revisão da sua Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2015, incluiu, no artigo 2º e seus parágrafos, que fora do limite do seu perímetro urbano deve ser observado o que dispõe:

Art. 2º [...].

§ 1º Fora do perímetro urbano de Cuiabá é vedada a instalação de atividades com características estritamente urbanas, inclusive para usos residenciais multifamiliares, **excetuando-se urbanização do solo na modalidade de chácaras de recreio, bem como as atividades turísticas, religiosas, de saúde, de fins filantrópicos, de pesquisas científicas, educacional, agrícola/rural, ambiental e comércio de apoio às rodovias.**

§ 2º As exceções de que tratam o § 1º deste artigo poderão ser aprovadas fora da Macrozona Urbana de Cuiabá, mediante análise prévia emitida pelo Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano – IPDU, bem como regulamentação específica e demais exigências dos órgãos federais e estaduais competentes. [Grifo nosso]. (CUIABÁ, 2015a)

O disposto nos parágrafos do artigo 2º carecem de regulamentação por parte de Lei ou Decreto específicos. No ano de 2016 o município, por meio do Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (IPDU) e Procuradoria Geral do Município (PGM), iniciou as discussões para a elaboração de um decreto que viesse a regulamentar a instalação de atividades com características estritamente urbanas na área rural do município, mas que até a presente data, não se findaram os trabalhos.

No rol das legislações municipais, de acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o plano diretor deve abranger tanto a zona urbana como a zona rural do município, sendo que este tem a competência para promover o planejamento municipal sobre todo o seu território, uma vez que o Estatuto traz a diretriz de promoção da integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico.

Um dos mecanismos previstos, como bem observam Saule Jr., Almeida e Cardoso (2007) para este planejamento é a criação de distritos que abrange tanto o território rural como o urbano, mas que em Cuiabá a criação do distrito Sucuri, por exemplo, e a delimitação de sua “área urbana”, ocorreram 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 (FRAPORTI, 2017).

A própria redistritalização de Cuiabá gerou controvérsias: em desatendimento à Lei Complementar nº 23, de 19 de novembro de 1992 do Estado de Mato Grosso, que dispõe, em seu artigo 25, os requisitos mínimos exigidos para a criação de Distritos por parte dos municípios, como: 50 habitações, no mínimo, na sede da localidade e população superior a mil habitantes no território (MATO GROSSO, 1992), bem como ao próprio Plano Diretor Municipal, Cuiabá criou o Distrito Barreiro Branco por uma lei em 2014 que logo foi declarada nula por força de sentença proferida em ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual.

Para garantir o pleno desenvolvimento da gestão democrática da cidade, cabe ressaltar, como observado por Nelson Saule Júnior (1997), o desafio que recai sobre o município que é “conseguir estruturar e manter os seus órgãos administrativos (recursos humanos, materiais, financeiros) para desenvolver com plenas condições as atividades que lhe foram atribuídas constitucionalmente” (SAULE Jr., 1997, p. 225).

Referente aos órgãos administrativos, Cuiabá parece ter andado na contramão. O Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá (IPDU), um dos principais órgãos do Sistema Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Estratégico, foi extinto em 2010, tendo sido recriado em dezembro de 2014, porém com *status* de superintendência da Secretaria Municipal de Planejamento, ou seja, sem autonomia (inclui-se dotação orçamentária) própria. Os prejuízos quanto a esta vacância de quatro anos de um órgão de planejamento no município demandarão tempo para serem identificados em sua totalidade, embora desde a sua criação, em 1986, sua estrutura técnica permanente não tenha sido implementada.

Como exposto, o debate parte das competências constitucionais sobre o ordenamento do espaço urbano e rural – e, por conseguinte, do espaço periurbano –, mas não se encerra. Ressaltamos algumas ocasiões em que o município de Cuiabá buscou, mesmo que apenas por vias legislativas, dispor diretrizes para o uso e ocupação do espaço periurbano. Cabe destacar, no entanto, que a arbitrariedade das leis, seja do seu conteúdo, seja do processo de aprovação (inúmeras leis foram aprovadas no final de gestões de prefeitos, ou mesmo na ausência deste, situação em que a lei foi sancionada pelo presidente da Câmara de Vereadores enquanto prefeito interino), pode ser tão prejudicial quanto sua ausência. A política urbana deve então perpassar as etapas de planejamento, ocupação e gestão do solo urbano e do seu entorno, ancoradas nos princípios do direito urbanístico visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cuiabá vive um momento de iminência da discussão da ampliação do perímetro urbano uma vez mais na história, que em outras épocas impactaram diretamente na produção do espaço urbano. Essa iminência traz consigo a urgência de discussões, com embasamento teórico-conceitual, o que reforça a relevância deste trabalho para o Urbanismo e o Planejamento Urbano, a Geografia Urbana e demais áreas do conhecimento que refletem sobre o ordenamento territorial.

Percebe-se então que há um debate quanto ao papel do perímetro urbano, colocando-se em questão se a sua definição é arbitrária e se a administração municipal contribui para situações de ocupação fora dos seus limites (para não falar de loteamentos aprovados fora das zonas permitidas). Tentamos discutir o conceito de espaço periurbano, preliminarmente, e apresentar as condições atuais que favorecem a sua ocupação, em vistas de se alcançar um novo modo de olhar para estes espaços para que assim se desenvolva um saber para seu melhor ordenamento.

Ainda que a ocupação da “área urbana” do Distrito Sucuri, por exemplo, não se tratar em termos legais de ampliação do perímetro urbano de Cuiabá, e que esta ampliação só possa ocorrer no âmbito das revisões dos planos diretores municipais, entendemos que devam ser obedecidos os parâmetros apresentados pelo Estatuto da Cidade. O Estatuto 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.

Deve ser verificada, ainda, a extensão e finalidade do plano diretor como instrumento de desenvolvimento urbano que garanta a realização das funções sociais da cidade, visto que não é possível separar o urbano e o rural. Entendemos que o plano diretor não deve se restringir apenas à zona urbana, pois sendo um instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana, deve necessariamente incluir a zona rural.

Com este trabalho, pretendemos fomentar e deixar aberta a discussão sobre o espaço periurbano de Cuiabá, seus limites, tendências para a ocupação e sobre a revisão dos aspectos jurídicos-urbanísticos para o planejamento. Nesse sentido, requer-se das políticas urbanas que sejam cada vez mais efetivas na regulação da ordenação do território. Para isso, é fundamental a contribuição de profissionais, em âmbito multidisciplinar, e da sociedade, para que a administração municipal enfrente o desafio de idealizar e pôr em prática de maneira efetiva uma política de desenvolvimento territorial ancorada no planejamento da ocupação racional dos espaços periurbanos.

## REFERÊNCIAS

- BOTREL, K. O Direito Urbanístico. In: MUKAI, T. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. 1ª Edição, 2ª Tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 11-28.
- BRASIL. *Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938*. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Coleção de Leis do Brasil - 1938, Página 438 Vol. 1 (Publicação Original)
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Legislação Federal. Brasília: 1979.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Legislação Federal. Brasília: 1988.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade), de 10 de Julho de 2001*. Legislação Federal. Brasília: 2001.
- \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Índices Básicos de 2013*. [Online] 2013. Disponível em: [http://incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices\\_basicos\\_2013\\_por\\_municipio.pdf](http://incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/indices-cadastrais/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf)  
Acesso em 14 de dezembro de 2017.
- CUIABÁ. Câmara Municipal de Cuiabá. *Lei N.º1833 de 22 de julho de 1981*. Legislação Municipal. Cuiabá: 1981.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Cuiabá. *Evolução do Perímetro Urbano de Cuiabá – 1938 a 2007*. IPDU – Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. – Cuiabá: 2007.
- \_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Cuiabá. *Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá – Legislação Municipal [Adriana Bussiki Santos (Org.)]*. IPDU – Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. – Cuiabá: Entrelinhas, 2008.
- \_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Cuiabá. *Lei N.º 5395 de 26 de maio de 2011*. Legislação Municipal. Secretaria de Apoio Legislativo. Cuiabá: 2011.
- \_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Cuiabá. *Lei Complementar N.º 389 de 04 de novembro de 2015*. Legislação Municipal. Secretaria de Apoio Legislativo. Cuiabá: 2015a.
- \_\_\_\_\_. Câmara Municipal de Cuiabá. *Lei N.º 6014 de 14 de dezembro de 2015*. Legislação Municipal. Secretaria de Apoio Legislativo. Cuiabá: 2015b.
- ENTRENA, F. Cidades sem limites. In: MACHADO, A. S. (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>.
- FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, B; FERNANDES, E. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

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

FRAPORTI, F. G. A. Considerações para o ordenamento territorial do distrito do Sucuri em Cuiabá (MT). In: Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB), 15, 2017, Salvador, BA. *Anais...* (online).

IBGE. IBGE Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/cuiaba/historico>. Acesso em 26 de março de 2018.

IBGE. Sinopse Preliminar do Censo 2010. [https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse\\_tab\\_subdistrito\\_zip.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_subdistrito_zip.shtm). Acesso em 26 de março de 2018.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. *Lei Complementar nº 23, de 19 de novembro de 1992*. Legislação Estadual [Comissão de Revisão Territorial (autor)]. Cuiabá: 1992.

MEIRELLES, H. L. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª Ed. Ed. Malheiros, 2008.

SAULE Jr., N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE Jr. N.; ALMEIDA, G. M. J. A.; CARDOSO, P. M. Revisão do plano diretor do município de Mogi das Cruzes: aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE Jr., N. (Org.). *Vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 285-319.

SAULE Jr., N.; CHUEIRI, T. R.; VALLE, R. S. T. Plano diretor do município de São Gabriel da Cachoeira: aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE Jr., N. (Org.). *Vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007, p. 235-284.

SOUZA, M. L. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 192p.

VALE; A. R.; GERARDI, L. H. O. Crescimento urbano e teorias sobre o espaço periurbano: analisando o caso do município de Araraquara (SP). In: GERARDI, L. H. O.; CARVALHO, P. F. (Orgs.). *Geografia: ações e reflexões*. Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia - UNESP - Rio Claro/AGETEO, 2006, p. 231-246.