

**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE
MATO GROSSO
CAMPUS VÁRZEA GRANDE
DEPARTAMENTO DE ENSINO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO URBANO**

VILMARA CRISTINA FERREIRA E SILVA

**O USO E OCUPAÇÃO DO CENTRO POLÍTICO ADMINISTRATIVO EM
CUIABÁ-MT E OS CONFLITOS COM A LEGISLAÇÃO URBANA**

VÁRZEA GRANDE

2021

VILMARA CRISTINA FERREIRA E SILVA

**O USO E OCUPAÇÃO DO CENTRO POLÍTICO ADMINISTRATIVO EM
CUIABÁ-MT E OS CONFLITOS COM A LEGISLAÇÃO URBANA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Desenvolvimento Urbano do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso – Campus Várzea Grande, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Desenvolvimento Urbano.

Orientador: Dr. Rhafael da Costa Borges.

VÁRZEA GRANDE

2021

Dados internacionais de catalogação na fonte

S586o Silva, Vilmara C. F. e

O USO E OCUPAÇÃO DO CENTRO POLÍTICO ADMINISTRATIVO
EM CUIABÁ-MT E OS CONFLITOS COM A LEGISLAÇÃO URBANA /
Vilmara C. F. e Silva – Varzea Grande – MT, 2021.25 f. : il. color.

Orientador(a) Rhafael da Costa Borges

TCC (Especialização). (Especialização em Desenvolvimento
Urbano) – InstitutoFederal de Educação, Ciência e Tecnologia de
Mato Grosso, Campus Várzea Grande, 2021.

Bibliografia incluída

1. Centro Político Administrativo. 2. Legislação Urbana. 3.
Imóvel Público. I.Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a)
autor(a).

Bibliotecário(as): Leila Cimone Teodoro Marques (CRB1-2377)



Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Mato Grosso
Campus Várzea Grande
ATA Nº 59/2021 - VGD-ENS/VGD-DG/CVGD/RTR/IFMT

ATA DE BANCA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Cidade, data e horário	Cuiabá, 16/09/2021, 19:00.	
Local	Campus Várzea Grande, link http://meet.google.com/svj-jcuq-gvs	
Discente	Vilmara Cristina Ferreira e Silva	
Matrícula	2020113510440293	
Curso de pós-graduação	Especialização em Desenvolvimento Urbano (Lato Sensu)	
Tipo de Exame	DEFESA	
Título do trabalho	O Uso e Ocupação do Centro Político Administrativo em Cuiabá-MT e os Conflitos com a Legislação Urbana	
Membros da Banca Examinadora (Informar na frente do nome caso seja participação remota)	Instituição	Examinador
Rhafaél da Costa Borges	Instituto Federal de Mato Grosso - IFMT	Presidente
Livia Maschio Fioravanti	Instituto Federal de Mato Grosso - IFMT	Interno
Claudio Santos de Miranda	Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT	Externo
PARECER DA BANCA EXAMINADORA		
<p>Concluídas as etapas de apresentação, arguição e avaliação do trabalho, a Banca Examinadora decidiu pela APROVAÇÃO da discente neste Exame. Os membros da banca destacaram a relevância social e acadêmica do tema, a qualidade do trabalho e sugeriram publicação. Foi concedido o prazo regulamentar do curso (de 30 dias) para que sejam efetuadas as correções sugeridas pela Banca Examinadora. Para constar, foi lavrada a presente Ata e assinada eletronicamente pelos membros da Banca Examinadora.</p>		
<p>Notas. 1) O Presidente enviará esta ata à Secretaria do curso de Pós-Graduação com as assinaturas eletrônicas em até 48h. 2) Para assinar a ata pelo SUAP o Examinador Externo deve estar cadastrado no Módulo Administração - Prestador de Serviço. 3) O título de conclusão do discente será expedido após o discente cumprir todas as normativas do Curso e do IFMT.</p>		

Documento assinado eletronicamente por:

- Rhafaél da Costa Borges, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 17/09/2021 14:17:06.
- Livia Maschio Fioravanti, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO, em 20/09/2021 21:01:46.
- Claudio Santos de Miranda, Claudio Santos de Miranda - Membro de banca de pós-graduação - Universidade Federal de Mato Grosso - Ufmt (1), em 19/11/2021 10:50:46.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 24/08/2021. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifmt.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 230437
Código de Autenticação: baac7f421e



O USO E OCUPAÇÃO DO CENTRO POLÍTICO ADMINISTRATIVO EM CUIABÁ-MT E OS CONFLITOS COM A LEGISLAÇÃO URBANA

Vilmara Cristina Ferreira e Silva*

RESUMO

O Centro Político Administrativo em Cuiabá é posto em discussão sob a ótica da legislação urbana, com o propósito de debater o tipo de relação que esse recorte intraurbano tem estabelecido com a cidade. Busca-se compreender o contexto histórico e as interferências relevantes que moldaram a construção desse espaço, analisar o arcabouço jurídico que sustenta essa estrutura, no intuito de esclarecer como foi possível manter esta área inatingível às diretrizes da legislação urbana municipal no decorrer do tempo. Conclui-se que a sede do Governo do Estado de Mato Grosso não acompanhou avanços alcançados pelo país na gestão das cidades e permaneceu incólume à evolução da legislação urbana.

Palavras-chaves: Centro Político Administrativo. Legislação urbana. Imóvel público.

THE USE AND OCCUPATION OF THE ADMINISTRATIVE POLITICAL CENTER IN CUIABÁ-MT AND CONFLICTS WITH URBAN LEGISLATION

Abstract

The Political and Administrative Center in Cuiabá is under discussion from the perspective of urban legislation, with the aim of analyzing the relationship between its intra-urban territory and the city that encompasses it. The understand of its historical context and the relevant interferences that shaped the construction of this space, as well as the legal framework that supports this structure is paramount of clarify how it was possible to keep this area unattainable to the guidelines of municipal urban legislation over time. In conclusion, the headquarters of the Government of the State of Mato Grosso did not follow the country's huge development in city management policies and by the evolution of urban legislation.

Keywords: Administrative Political Center. Urban legislation. Public property.

* Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Mato Grosso (2003). Atualmente é Analista de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo do Estado do Mato Grosso.

INTRODUÇÃO

A formação da cidade, e o processo histórico que a compõe, contém riqueza de informações nas mais diversas áreas de pesquisa que visam o entendimento da sociedade. Quando observamos regiões específicas com mais atenção, principalmente o uso diário do espaço, a percepção de suas contradições e fragilidades torna-se mais aguçada, porque são forjadas pela sociedade, isto é, são relações sociais daquele local que estão sendo materializadas. Destaca-se aqui a análise de Carlos:

A paisagem é humana, tem a dimensão da história e do socialmente reproduzido pela vida do homem. É expressão do trabalho social materializado, mas também é expressão de um modo de vida. A desigualdade que pode ser percebida “no olhar-se a paisagem” é consequência dos contrastes decorrentes do processo de produção do espaço urbano. As relações criam as formas e as funções que devem ser cumpridas (CARLOS, 2009, p. 24).

Tais relações não são constituídas de forma homogênea, principalmente por estarem estruturadas nas relações de trabalho. Cabe considerar os apontamentos de Neto sobre o tema:

[...] o espaço urbano é produzido, estruturado e consumido dentro de uma dinâmica vinculada ao processo de divisão social do trabalho em que cada parcela de terra urbana detém um valor de mercado (NETO, 2017, p. 122).

Logo, se a produção do espaço está vinculada às relações de trabalho, e considerando esta última como possuidora de grande poder opressor, temos por resultado a manifestação do conflito social na formação do espaço urbano, o que em alguns casos resulta em segregação. Seguindo conceitos apresentados por Sposito, em tradução à Lefebvre:

[...] A separação e a segregação rompem a relação. Constituem por si mesmas uma ordem totalitária, cujo objetivo estratégico é romper a totalidade concreta, destroçar o urbano (SPOSITO, 2013, p. 65).

Ainda por Sposito:

[...] para compreender o processo de segregação socioespacial é preciso sempre perguntar quem segrega para realizar seus interesses; quem a possibilita ou favorece com normas e ações que a legalizam ou

a legitimam; quem a reconhece, porque a confirma ou parece ser indiferente a ela; quem a sente, porque cotidianamente vive essa condição; quem contra ela se posiciona, lutando ou oferecendo instrumentos para sua superação; quem sequer supõe que ela possa ser superada e, desse modo, também é parte do movimento de sua reafirmação (SPOSITO, 2013, p. 67).

Neste contexto é que se busca analisar o espaço urbano delimitado ao Centro Político Administrativo em Cuiabá, identificando o tipo de uso, a quem se destina e a quem exclui, com o propósito de debater o tipo de relação que esse recorte intraurbano tem estabelecido com a cidade no decorrer do tempo, compreendendo as diretrizes que moldaram sua construção e analisando o arcabouço jurídico que sustenta essa estrutura.

O que se observa na área estudada é a desconexão com seu entorno, sendo a estrutura viária o elemento que promove algum tipo de ligação com a cidade, mesmo que de forma limitada. Um exemplo é o trânsito das linhas de ônibus no Setor A do Centro Político Administrativo, que em número reduzido circulam apenas em dias úteis e em horários comerciais. Para o caso de veículos particulares, tal acesso foi prejudicado recentemente com a decisão do Governo do Estado de Mato Grosso em fechar as vias do Setor A do Centro Político Administrativo nos horários não comerciais e nos finais de semana, sob a justificativa de economia com segurança patrimonial.

Ora tratado pelo Governo do Estado como condomínio, ora como um grande lote privado, é fato que o Centro Político Administrativo é um espaço segregado, onde a terra de propriedade pública estabelece com a cidade uma relação análoga à propriedade privada, com horários para circulação e segmentação de uso.

CONTEXTO HISTÓRICO.

No estado de Mato Grosso, a década de 1970 foi marcada por dois eventos de grande impacto no desenvolvimento urbano de suas cidades. O primeiro foi o fluxo migratório resultante das políticas de expansão agrícola no interior do Estado, em resposta à inserção de Mato Grosso no Programa de Integração Nacional – PIN (BORGES, 2013). O segundo foi o desmembramento da parte sul do território do Estado em 1977, resultando na criação do Estado de Mato Grosso do Sul, fomentando o

ideário de desenvolvimento e progresso por meio da reconstrução urbana (AMEDI, 2012), principalmente com a modernização da estrutura viária.

Portanto, na capital do estado de Mato Grosso eclodia um crescimento de demanda por moradia e infraestrutura urbana desproporcional à sua infraestrutura, principalmente em razão do fluxo migratório resultante da expansão agrícola. Soma-se a isto o processo de separação territorial que procurava, entre outras bandeiras, favorecer o desenvolvimento regional. A população de Cuiabá em 1970 era de 100.860 habitantes. Em 1980, cresceu para 212.984. De 1970 a 1991, o crescimento da população no país foi de 2,2% e em Cuiabá, 6,82%, o que a fez encabeçar o ranking das cidades médias brasileiras (ANDRADE; SERRA, 2001, p. 150).

Há de se considerar a ânsia política em atender reivindicações quanto ao desenvolvimento urbano da cidade, tendo por referência a herança deixada pelos processos de modernização da cidade de Cuiabá no final da década de 1930 e início da década de 1940, a exemplo da Avenida Getúlio Vargas com as construções do Grande Hotel e o Cine Teatro (AMEDI, 2012, p.45). Porém, é necessário destacar a resistência de uma classe social - com interferência política - nos processos de demolição do que seria “o lado velho e tradicional da cidade” (PÓVOAS, 1977, p. 74). O desencadeamento de ações da “intelectualidade cuiabana” de caráter preservacionista culminaria “no tombamento, em nível federal, do centro antigo de Cuiabá em 1987” (CASTOR, 2013, p.14).

Frente a esta situação, foi considerada a possibilidade de direcionamento do crescimento urbano, expandindo a área urbana para novas direções. O projeto previa a centralização das instituições político-administrativas em uma região até então desprovida de urbanização, o que viria a se tornar “a principal centralidade especializada prestadora de serviços públicos administrativos da cidade e do Estado de Mato Grosso” (BORGES, 2013, p. 93).

O autor do esboço inicial do projeto do Centro Político Administrativo foi o arquiteto Moacyr Freitas, em 1970. Considerando o material produzido pelo arquiteto, Castor apresenta a seguinte análise:

A imagem do conjunto seria dominada por uma torre majestosa colocada em uma elevação natural do terreno. O apelo escultórico da obra seria parte da estratégia de descentralização da cidade (CASTOR, 2013, p. 291).

Embora tenha havido modificações no partido arquitetônico idealizado por Moacyr Freitas, a proposta da expansão foi mantida e uma equipe do Governo do Estado foi destacada para elaboração e acompanhamento das obras do Centro Político, e entre os profissionais indicados estava o arquiteto Júlio De Lamônica Freire. Freire traz contribuições singulares para o entendimento de como a equipe responsável pela construção do Centro Político Administrativo identificava a dinâmica urbana que se estabelecia na cidade.

Existem duas situações específicas relatadas por Freire que demonstram as razões técnicas abordadas pela equipe responsável pela implantação do Centro Político Administrativo na tomada de decisão sobre o local visto como ideal para receber tal projeto.

Uma das situações é a canalização do córrego da Prainha e implantação das duas pistas laterais, identificadas como ações iniciais que estimularam o governo e a sociedade na modernização das demais avenidas. Freire entende como resultado das intervenções a valorização imobiliária que até então estava centralizada, e a partir de então passa a atingir regiões predominantemente residenciais, ocupadas por famílias de baixo poder aquisitivo. E aponta como consequência que tal processo de modernização contribuiu com a expropriação da população original (FREIRE, 1997).

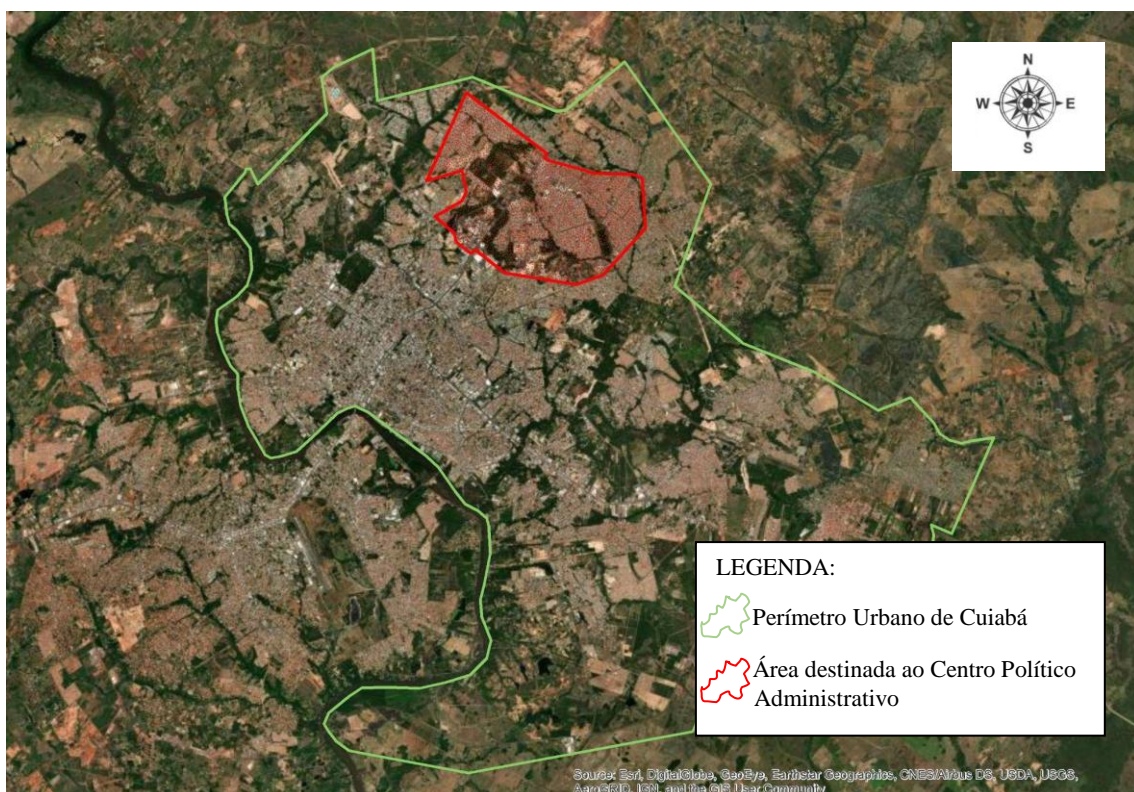
Outro evento destacado por Freire que provocou deslocamentos desordenados da população mais vulnerável foi a enchente do rio Cuiabá, em 1974. Freire relata que com a demolição do bairro do Terceiro, atingido pela cheia, muitas famílias encontraram como única alternativa a ocupação de terrenos, sob a condição de favelas (FREIRE, 1997).

Cientes das transformações em curso na cidade de Cuiabá, a equipe de profissionais envolvidos na construção do Centro Político Administrativo se preocupou não só com a estrutura do Poder Público, mas também com o déficit habitacional agravado pelas transformações urbanas supracitadas. A abrangência da área

desapropriada destinada ao Centro Político Administrativo se justifica por essa preocupação em implantar, concomitante à estrutura administrativa, conjuntos habitacionais destinados à população de baixo poder aquisitivo.

A natureza da função do conjunto administrativo, de sediar o poder público, confere dignidade e nobreza à área, o que na maioria das vezes implica numa ocupação seletiva, reproduzindo espacialmente a ordem social. Esse aspecto negativo não se manifestava ainda, o que facilitava a decisão do Governo, por não contrariar imediatamente interesses de particulares. A doação de parte da área para a implantação de conjunto de habitação popular pelo Governo, embora sem intenção manifesta, traz embutida uma reformulação conceitual do espaço do poder proposta pelos técnicos encarregados do planejamento da área, com implicações de ordem político-social da maior importância. (FREIRE, 1997, p. 181)

Figura 1 - Delimitação da área total destinada ao Centro Político Administrativo em Cuiabá, incluindo a estrutura político administrativa e habitacional



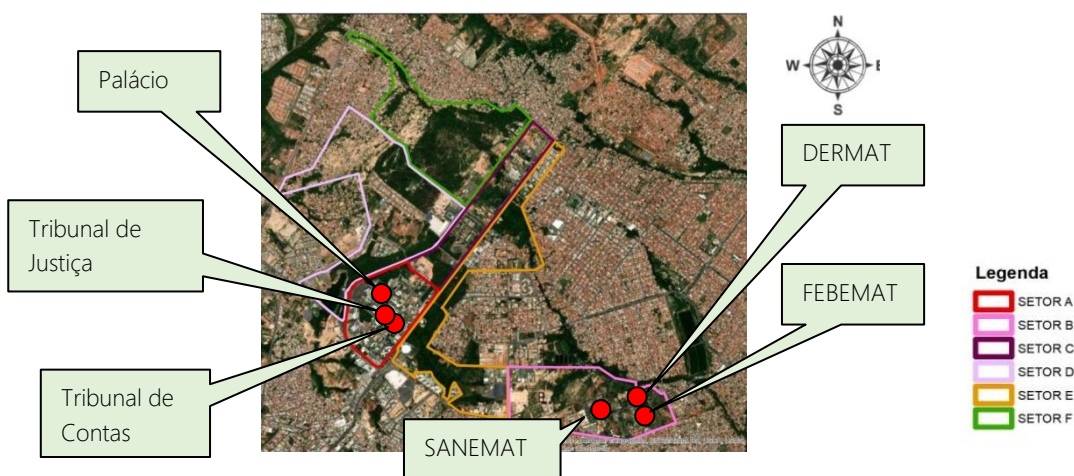
Fonte: Elaborado pela autora, 2020.

Da área destinada à habitação na região que até então era uma grande gleba desapropriada com a função de abrigar o Centro Político Administrativo, o CPA-I foi o primeiro conjunto construído, em 1977 e 1978, e autorizadas as ocupações em meados de 1979. De 1980 a 1985, foram construídos o CPA-II, o CPA-III e a primeira fase do CPA-IV (FREIRE, 1997).

Já na área destinada à ocupação político-administrativa, as obras também estavam em andamento. Póvoas registra que em 1º de julho de 1973 foi dado início à construção do canteiro de obras pela empresa vencedora da licitação, e em 28 de fevereiro de 1975 era inaugurado o Palácio Paiaguás, sede do Governo Estadual. Foram entregues também o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Justiça (PÓVOAS, 1977). Esses prédios estão todos localizados no que hoje se denomina Setor A do Centro Político Administrativo.

No então denominado “setor leste” estavam a Fundação Estadual do Bem Estar do Menor de Mato Grosso - FEBEMAT, a sede do Departamento de Estradas e Rodagens de Mato Grosso – DERMAT e um depósito da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso - SANEMAT (PÓVOAS, 1977). Essa área é hoje identificada como Setor B, embora esteja totalmente inserida no bairro Novo Mato Grosso.

Figura 2 - Setorização do Centro Político Administrativo



Fonte: elaborado pela autora, 2020.

Considerando as informações apresentadas quanto à destinação das áreas, implantação de loteamentos habitacionais e direcionamento de expansão urbana, questiona-se a participação do Poder Público Municipal na organização dessa configuração espacial. Cabe observar que a estrutura administrativa responsável pelas tomadas de decisão existente à época da implantação do Centro Político Administrativo estava configurada de forma diferente do que temos hoje entre os entes públicos. Era o Governador quem nomeava o Prefeito, o que já presumia certo alinhamento político. Esses fatos podem ter contribuído para a construção atual: a região do Centro Político Administrativo sendo tratada como propriedade do Estado e não como componente do tecido urbano de Cuiabá.

Não houve publicação de leis ou decretos que regulamentassem diretrizes para as ocupações na ocasião dos lançamentos das obras. Em vigor, tínhamos a Constituição de 1967, que em seu Capítulo III que trata Da Competência dos Estados e Municípios, Art. 13, item VIII, “§1º - *Cabem aos Estados todos os poderes não conferidos por esta Constituição à União ou aos Municípios*” (BRASIL, 1967).

A Política Urbana não era pauta em discussão. As cidades eram temas omissos da legislação e, portanto, apresentavam-se em total disposição de um poder governamental hierarquizado.

O que marca o Centro Político Administrativo é que esse pensamento foi mantido no decorrer do tempo, e embora o país tenha dado passos promissores na gestão das cidades, a sede administrativa do Governo do Estado de Mato Grosso não acompanhou as transformações, e permaneceu incólume à evolução da legislação.

O atual regulamento específico para o uso e ocupação do solo no Centro Político Administrativo é o Decreto Estadual nº 356, de 20 de junho de 2007, já sob a égide da Constituição de 1988. Cabe citar que o Estatuto da Cidade foi publicado em 2001, o Plano Diretor de Cuiabá publicado em janeiro de 2007, e embora estes dois instrumentos legais de gestão e planejamento urbano estivessem em vigência, a formulação do Decreto Estadual nº 356/2007 não contemplou as novas diretrizes, mas sim a estrutura desenhada por Decretos anteriores que sofreram modificações com o decorrer dos anos. O primeiro deles foi o Decreto 229, de 6 de Julho de 1995. Neste ano

há de se considerar que as áreas destinadas à habitação já estavam consolidadas, bem como os principais edifícios públicos do Centro Político Administrativo. A partir do Decreto 229/1995, houve novas publicações que pouco alteraram o cerne das disposições iniciais, no que trata de planejamento e gestão urbana, sempre considerando a área do Centro Político Administrativo um espaço independente no tecido urbano da cidade de Cuiabá.

Para melhor compreensão das diretrizes que realmente preocupavam o Poder Público Estadual, no que trata do uso e ocupação do solo no Centro Político Administrativo, cabe alguns destaques na construção dos regramentos que foram publicados.

DECRETO ESTADUAL 229/1995

Descrevendo em linha do tempo, o Decreto 229, de 6 de Julho de 1995, foi o primeiro decreto publicado visando regulamentar o uso e ocupação dos lotes no Centro Político Administrativo. Depois vieram o Decreto nº 1.374, de 16 de setembro de 2003, e o Decreto nº 6.545, de 4 de outubro de 2005. E então o Decreto nº 356/2007.

Importante observar que o Decreto 229/1995 é precedido pelo Decreto 1345, de 26 de março de 1992, que trata da criação de uma Comissão Técnica Especial para a regularização de documentação de área no Centro Político Administrativo. A criação da comissão é justificada devido a “imperiosa e urgente” necessidade de realização de levantamentos e estudos sobre a área, e determina que a comissão seja formada por técnicos dos seguintes órgãos: Secretaria de Estado de Justiça, Procuradoria Geral do Estado, Departamento Estadual de Viação e Obras Públicas, Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso, Companhia de Habitação Popular do Estado de Mato Grosso e Prefeitura Municipal de Cuiabá. Destacamos, portanto, a presença de integrantes da Prefeitura de Cuiabá nesta demanda, que teria como objetivo:

[...] apresentação de Mosaico Geral do C.P.A., com plotagem dos Títulos dominiais das áreas indenizadas, bem como os Títulos das áreas doadas por leis ou decretos, planta e memorial descritivo, inclusive das áreas remanescentes a serem regularizadas e respectivo

relatório pormenorizado da situação existente (MATO GROSSO, 1992, p. 01).

Embora não tenha sido encontrado registro do documento produzido pela comissão supracitada, pressupõe-se que foi este o embasamento para a formulação do Decreto 229/1995, que é apresentado como o primeiro regulamento de uso e ocupação no Centro Político Administrativo.

O Decreto 229/1995 determinando ao Departamento de Viação e Obras Públicas – DVOP criar comissão para aprovação de projetos e fiscalização do cumprimento do referido regulamento. São omitidas informações quanto à necessidade de aprovação de construções pela esfera municipal.

O Decreto determina a setorização do Centro Político Administrativo em 7 (sete) áreas, seguindo critérios do tipo de atividade: exclusivamente órgãos públicos (setor A); exclusivamente serviços - abrigo de máquinas, móveis etc. (setor B); exclusivamente assistencial, hospitalar, educacional e militar (setor C); preservação ambiental e atividades compatíveis (setor D); uso misto de tipos de prestação de serviço (setor E); exclusivamente associações profissionais e religiosas (setor F). Tal setorização está apresentada na Figura 2.

Destaca-se o parágrafo único do Art. 3º:

Não será permitida, em quaisquer dos setores, a construção de prédios de apartamentos para habitação coletiva, prédios para fins comerciais, industriais e escritórios particulares, de forma a nunca se exercerem neles atividades de comércio, indústria, clínicas, atelier para prestação de serviços, cinema, teatro, hotel, motel, pensão, clube, associações recreativas e atividades congêneres (MATO GROSSO, 1995).

Consta expressa, de forma clara, a proibição de habitação coletiva, comércio, clubes e associações recreativas para todos os setores, na proposta de reservar a ocupação para finalidades institucionais. Nota-se uma preocupação técnica em garantir a finalidade das áreas à prestação de serviço público. Mas, efetivamente tais determinações foram suplantadas nos setores mais distantes do “núcleo administrativo” que estava instalado no Setor A. Para citar um caso de descumprimento ao Decreto 229/1995, temos uma doação de área no Setor D (destinado à preservação ambiental) à Assembleia Legislativa para implantação de um conjunto habitacional, hoje

denominado “Residencial Jardim dos Ipês”. Isso demonstra que a setorização pouco ou quase nada representou na ocupação do Centro Político Administrativo. As decisões políticas, independentemente de qualquer planejamento técnico estadual ou municipal, eram quem determinavam os tipos de ocupações, tamanhos de lote, localização e demais critérios.

A proposta técnica publicada através do Decreto 229/1995, à margem do que efetivamente estava sendo autorizado, dividia os setores de acordo com algumas construções já implantadas e usos já estabelecidos, como o Palácio Paiaguás, de 1975 (setor A), a usina de asfalto, de 1975 (setor B), quartel do Exército, de 1978 (setor C), e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), de 1973 (setor D). A Figura 3 mostra a localização dessas construções.

Um ponto relevante é que o mapa da setorização estava exclusivamente sob domínio da Comissão Permanente de Aprovação de Projetos e Obras no Centro Político Administrativo, criada em cumprimento ao Art. 2º do Decreto 229/1995. Não havia delimitações ‘*in loco*’, aprovação de loteamento na esfera municipal ou qualquer outro instrumento que desse maior legalidade e publicidade a tais determinações. Além disso, a Comissão responsável pela fiscalização não tinha exclusividade nessa tarefa, nem foi constituído um departamento específico para as ações necessárias. Portanto, o Decreto tornou-se apenas uma formalidade institucional, sendo as diretrizes meras análises que apontavam “possíveis caminhos” ao uso e ocupação do solo, não sendo compreendidas como determinações pela classe política.

Figura 3 - Setorização do Centro Político Administrativo – ocupação inicial



Fonte: elaborado pela autora, 2020.

O Decreto 229/1995 segue seus capítulos impondo algumas condições de recuo, coeficiente de aproveitamento do lote, gabarito de altura, constituindo as principais preocupações quanto à ocupação do solo. Mas também dispõe:

Art. 17 Após a expedição do Alvará de Licença do Poder Público, será permitida a construção de um barracão provisório para depósito de materiais de construção ou uso de guarda da obra, o qual deverá ser demolido se a obra não for iniciada dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de expedição do referido Alvará de Licença (MATO GROSSO, 1995).

O Decreto indica a necessidade do Alvará de Licença, atribuindo ao “Poder Público” tal competência. Pois bem, o município instrumentaliza suas normas em função do dimensionamento dos lotes. Portanto, a exceção das entidades que registraram em cartório através do recebimento em doação o lote específico que estavam ocupando (com dimensões e localização descritas), não havia meios do Poder Público Municipal cumprir o seu papel fiscalizador.

Outro artigo do Decreto 229/1995 trata novamente do registro da necessidade de aprovação por órgãos competentes:

Art. 23 [...]

Parágrafo único Após a aprovação das plantas pela Comissão referida, deverão ser elas submetidas as autoridades competentes pelo próprio beneficiário. (MATO GROSSO, 1995)

Ora, se a Comissão estava responsável pela análise prévia dos projetos no objetivo de fazer cumprir um regulamento específico, e se o Decreto institui que após essa análise o próprio beneficiário encaminhe os projetos às autoridades competentes, sem a criação de um fluxo para verificação dessa aprovação pela referida Comissão, e considerando que os órgãos municipais competentes não possuíam referências para identificação de tamanhos de lote, propriedade e demais mecanismos de cadastramento, pode-se inferir que havia um completo descontrole municipal do uso e ocupação dos imóveis localizados no Centro Político Administrativo, além de uma atuação política arbitrária por parte do Poder Público Estadual.

DECRETO ESTADUAL 1.374/2003

Revogando o Decreto 229/1995, o Decreto nº 1.374, de 16 de setembro de 2003, aponta a necessidade de redefinir diretrizes para ocupação do Centro Político Administrativo em função do “crescimento da estrutura administrativa do Estado”.

Uma das alterações no Decreto é a instituição de outros órgãos para aprovar projetos e fiscalizar o cumprimento do decreto, tarefas até então concentradas no Departamento de Viação e Obras Públicas – DVOP. Têm-se então a representação na Comissão Permanente de Aprovação de Projetos dos seguintes Órgãos: Secretaria de Estado de Administração - SAD, Secretaria de Estado de Transportes, Procuradoria Geral do Estado - PGE e o Instituto de Terras do Estado – INTERMAT. Cabe destacar que o DVOP foi extinto em 2001 e suas funções foram absorvidas pela então denominada Secretaria de Estado de Transporte, o que justifica parte da alteração da comissão. À então denominada Secretaria de Estado de Administração foi atribuída a competência de administrar os imóveis de uso especial por meio de outro Decreto

Estadual nº5358/2002 (disciplinando exclusivamente competências para administração de imóveis do Poder Executivo Estadual), e atribui à PGE a competência de emitir parecer sobre todos os processos administrativos que versem sobre imóveis do Estado. Portanto, as alterações na comissão foram em função de novas estruturas que estavam sendo formadas administrativamente quanto à administração dos imóveis em geral, e não em função exclusiva do Centro Político Administrativo.

O Decreto 1.374/2003 apresenta poucas alterações de redação, bem como as determinações quanto à ocupação por setores permanecem sem mudanças significativas. O que merece destaque é o acréscimo do Capítulo VII, direcionado às alienações. O Art. 30 do referido Decreto estabelece as modalidades: doação (alterando a propriedade) exclusivamente a entes da Administração Pública; cessão de uso (autorização de uso via contrato à Administração Direta e Indireta); permissão de uso (autorização de uso via contrato à entes privados com finalidade pública); e comodato (concessão de direito real de uso à entes públicos através de contrato). Percebe-se, portanto, o início da implantação de diretrizes para a autorização de uso do solo no Centro Político Administrativo pelo setor privado. Efetivamente, é fato que o ato já ocorria através da aprovação de leis autorizativas de doação. Mas há de se considerar que a inserção do tema no Decreto de uso e ocupação do solo foi uma tentativa de controle nessas doações pelos técnicos do Poder Executivo Estadual, instituindo processos administrativos necessários para a conclusão do ato.

DECRETO ESTADUAL 6.545/2005

Em 2005, ocorre uma alteração do Decreto 1.374/2003, por meio da publicação do Decreto nº 6.545, de 4 de outubro de 2005. O objeto da alteração são dois artigos específicos, o 3º e o 30.

O Art. 3º do Decreto 6.545/2005 autoriza o uso diverso do qual estava instituído a cada setor, incluindo entes públicos e privados. Até então, embora o decreto fosse totalmente desrespeitado, o que havia era a exclusividade de determinadas atividades para setores específicos. Com o Decreto 6.545/2005, não haveria mais tais limitações, desde que devidamente justificadas e aprovadas pela Comissão.

O Art.30, que trata das alienações, permite a efetivação de doações a entes privados, desde que obedecida uma janela temporal de publicação da lei autorizativa. Nota-se que não foram apresentadas justificativas para a janela temporal estabelecida, o que permite deduzir que houve favorecimento ao setor privado que recebeu imóveis em doação através de leis autorizativas aprovadas pela Assembleia Legislativa, mas permaneceram inertes na efetivação cartorária do ato por meio do desmembramento e registro de matrícula, para que fosse alterado a propriedade do bem. Eram tais situações documentais pendentes frente aos cartórios que o Decreto 6.545/2005 buscava intervir e regularizar.

O cenário do uso e ocupação do solo consolidados no Centro Político Administrativo até então era o resultado do desrespeito às diretrizes instituídas sob forma de Decreto. E para atender os interesses políticos na regularização do que era entendido como prioridade (a exemplo das ocupações do setor privado), foram publicadas novas regulamentações que legalizassem a utilização do solo no Centro Político Administrativo cirurgicamente nos pontos convenientes à classe política. E neste contexto, o Decreto nº356, publicado em 20 de junho de 2007, revoga os decretos anteriores.

DECRETO ESTADUAL 356/2007

A primeira mudança promovida pelo Decreto 356/2007 é na composição da Comissão Permanente de Aprovação de Projetos e Obras, retirando a representação da Procuradoria Geral do Estado, sendo agora constituída por: Secretaria de Estado de Administração, Secretaria de Estado de Infraestrutura, Instituto de Terras de Mato Grosso e demais órgãos. Não está claro quais e quantos “demais órgãos” deveriam compor a comissão. A única determinação foi que a presidência deveria estar a cargo do representante da Secretaria de Estado de Administração. Como resultado, a Comissão formava-se apenas por representantes das Secretarias expressamente citadas, totalizando 3 pessoas e seus respectivos suplentes. Está nítido, com esta composição, a fragilidade da equipe designada para acompanhar o cumprimento das diretrizes instituídas pelo Decreto.

No que trata da setorização, as divisões são mantidas, mas permanece a abertura para utilização do imóvel em atividades diversas das destinadas ao setor em que está implantado. Porém, consta a inclusão de um novo instrumento autorizativo: a concessão de uso, devendo ser utilizada quando a autorização for dada a um ente privado, podendo tal contrato ser gratuito ou oneroso. É possível perceber que todos os atos praticados via Lei Autorizativa, agora estavam legitimados pelo Decreto 356/2007. A prioridade que se tinha, no papel, para os órgãos públicos e suas funções, foi alterada gradativamente para finalmente poderem ser instalados setores da iniciativa privada, onde e como desejarem, independentemente de haver doação do imóvel, já que foram instituídos instrumentos que facilitavam tais ações.

Nos artigos que tratam das construções, nota-se um agravamento no Art. 17, que direciona à Comissão Permanente de Aprovação de Projetos e Obras a emissão de Licença. Nos decretos anteriores, a emissão estava direcionada ao Poder Público, ficando negligenciada as competências de cada ente federativo. O novo artigo estabelece:

Art. 17 Após a expedição da Licença para início da construção pela Comissão Permanente de Aprovação de Projetos e Obras do Centro Político Administrativo – CPA será permitida a construção de um barracão provisório para depósito de materiais de construção ou uso de guarda da obra, o qual deverá ser demolido se a obra não for iniciada dentro de prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de expedição do referido Alvará de Licença (MATO GROSSO, 2007).

A nova publicação do Decreto não esclarece as competências dos entes federativos, não se comunica com as legislações municipais e ainda dificulta o entendimento quanto às obrigações do responsável pela construção no imóvel frente aos órgãos de planejamento urbano, uma vez que direciona à Comissão do Centro Político Administração a expedição de Alvará para início da construção, competência esta que é dos órgãos municipais. Embora o Art. 17 inicie tratando o instrumento como “Licença”, conclui o texto como “Alvará de Licença”, o que certamente provoca diferentes entendimentos e conseqüentemente diferentes procedimentos.

Nota-se ainda no Decreto 356/2007 o acréscimo do Capítulo VIII, que trata das utilizações por terceiros, apresentando definição de instrumentos autorizativos para a ocupação, com as modalidades: cessão de uso (destinado a entes públicos); concessão

de uso (destinados a entes privados - CNPJ); permissão de uso (destinado a entes privados - CPF); e autorização de uso (destinação para eventos de curta duração). Isso revela que uma das finalidades do novo decreto foi facilitar a instalação da iniciativa privada no Centro Político Administrativo, ocupando terras públicas recebidas em doação ou autorização de uso não onerosa e cada vez mais facilitada.

Em 2017 emergem novas alterações. O Decreto nº 1.015, de 24 de maio de 2017 traz o acréscimo do Art.22-A ao Decreto 356/2007, que diz:

Art. 22-A Aplica-se subsidiariamente ao disposto neste Capítulo IV, as disposições constantes em lei municipal que dispor sobre o uso e ocupação do solo urbano (MATO GROSSO, 2017).

Embora haja o incômodo pelo termo “subsidiariamente”, é a primeira vez que aparece de forma explícita a necessidade de análise dos órgãos municipais dos projetos e construções existentes no Centro Político Administrativo. É minimamente incoerente que o Poder Estadual não promova aquilo que é constitucional, a paridade entre os entes federados, tendo cada um a função cabível ao que determina a Constituição, respeitado o dever de conduta entre os entes, uma vez que é atribuído ao Município a gestão do ordenamento territorial.

O Decreto 1.015/2017 ainda revoga os artigos 11 e 12 do Decreto 356/2007, ambos do Capítulo IV, que estipulavam gabaritos de altura para as edificações. Destaca-se que houve publicação de novo Decreto em 2021 (o Decreto nº 822, de 15 de fevereiro de 2021), tendo por objeto exclusivo revogar (novamente) os artigos 11 e 12 do Decreto 356/2007.

Considerando a possibilidade de aumento de gabarito de altura das construções (instituídos pelo Decreto 1.015/2017 e 822/2021) e conseqüentemente um aumento no adensamento urbano da região e ainda uma abertura cada vez maior para instalação do setor privado na área pública, é possível deduzir os efeitos danosos da falta de planejamento urbano.

Embora o Decreto 356/2007 permaneça vigente, cabe citar a publicação da Lei 11.109, de 22 de Abril de 2020, que trata da gestão patrimonial da Administração Pública do Estado de Mato Grosso e traz interferências no Centro Político

Administrativo, atribuindo competências da sua gestão a outros Órgãos sem que houvesse a revogação do Decreto 356/2007.

No Capítulo III da Lei 11.109/2020, que trata do Patrimônio Imobiliário, a Seção XI, específica para o Centro Político Administrativo, determina:

Art. 55 Os bens imóveis localizados no Centro Político Administrativo poderão ser objeto de alienação, autorização, permissão, cessão ou concessão de uso de bem público, e concessão de obra pública, observados os requisitos estabelecidos nesta Lei (MATO GROSSO, 2020).

Portanto, além dos 4 (quatro) instrumentos previstos no Decreto 356/2007, a Lei inclui a alienação (já não mais vista como instrumento de regularização de ocupação existente, mas como instrumento de destinação imobiliária iniciada por vias administrativas, e não por projeto de Lei) e a concessão de obra pública, dando obrigação ao concessionário de construir uma obra, com o direito de ser remunerado por esse investimento.

E a atuação que era atribuída à Comissão Permanente de Aprovação de Projetos passa a ser de responsabilidade de uma Secretaria:

Art. 57 Compete à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística a análise, decisão e fiscalização do atendimento das regras de uso e ocupação do solo do Centro Político Administrativo, instituídas por plano diretor aprovado por decreto.

Destacamos que o Artigo 57 da Lei 11.109/2020 traz um novo elemento ao arcabouço jurídico de gestão do Centro Político Administrativo, que é o plano diretor específico para o Centro Político Administrativo. Porém, tal instrumento não foi publicado até a presente data.

LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº389, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2015

Esta Lei integra o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá, estabelecendo normas e diretrizes sobre o Zoneamento, Uso, Ocupação e Urbanização do solo no município. O Capítulo II, que trata das Zonas Urbanas, apresenta claramente no Art. 6º, §2º, onde determina:

§2º As atividades e empreendimentos implantados no Centro Político-Administrativo deverão obedecer a Legislação Urbanística do Município de Cuiabá (CUIABÁ, 2015).

Há de se notar que a referida Lei foi publicada no ano de 2015. Considerando a necessidade de o Poder Municipal explicitar de forma tão clara as obrigações dos ocupantes do Centro Político Administrativo, não seria precipitado deduzir que a Prefeitura encontra dificuldades em legislar sobre a área. Os entraves começam na identificação do endereço, uma vez que, sem o loteamento ter sido aprovado, não há nomenclatura oficial das vias. O que encontramos como registro nos sites municipais é a nomenclatura utilizada pelo projeto de loteamento elaborado pelo extinto Departamento de Viação e Obras Públicas - DVOP à época da publicação do Decreto 229/1995, cujo documento não foi aprovado pelos órgãos municipais competentes. Seja por informações extraoficiais, seja por consulta técnica realizada no objetivo de obter alguma informação, o fato é que os nomes das ruas no Setor A seguem registrados na Prefeitura por essa referência. Nos demais Setores, temos situações em que as ruas foram absorvidas pelos bairros adjacentes e assim se tornaram vias regulares (como exemplo a Avenida Vereador Juliano da Costa Marques, que dá acesso ao Setor B), ou situações onde as ruas permanecem sem denominação, como é o caso da rua que dá acesso ao Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN.

Os lotes também permanecem sem identificação, além de não haver critérios técnicos para definição de tamanho das áreas. A decisão do tamanho e tipo de uso dado a um determinado imóvel é majoritariamente política. Como resultado, nota-se que a fiscalização municipal, muitas vezes, não conta com parâmetros para questionar os coeficientes de ocupação e de permeabilidade, por exemplo, porque não tem o tamanho do lote para cada ocupação. O setor de fiscalização municipal torna-se totalmente dependente do setor de aprovação de projetos, para poder “enxergar” cada empreendimento. E os empreendimentos, por sua vez, não tramitam seus projetos nos órgãos municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Centro Político Administrativo foi construído por meio de regramentos específicos, elaborados pelo Poder Executivo Estadual, e com forte influência política nas decisões quanto ao uso e ocupação do solo.

Os regramentos foram publicados na forma de Decretos, cumprindo o princípio da publicidade da Administração Pública, mas sem demonstrativos eficazes que apontassem as áreas que visavam reger, e como seria efetivamente executado. Isso gerou dificuldades para que o Poder Municipal cumprisse seu papel de planejamento e gestão da cidade, uma vez que a falta de clareza dos Decretos culminou em um entendimento, no âmbito da administração pública estadual, de independência frente à Prefeitura Municipal de Cuiabá na gestão do Centro Político Administrativo.

Mesmo que houvesse a proposta de um regramento específico, visto que a destinação da área em estudo é de uso especial, ainda sim nada exime o Poder Executivo Estadual de cumprir a Legislação Urbana vigente. Os Decretos publicados podem ser entendidos como um regulamento interno, desde que em consonância com a legislação municipal, e jamais inabilitá-la.

Portanto, o Centro Político Administrativo não estabelece relações sob a ótica do planejamento urbano com o município de Cuiabá, uma vez que o Poder Executivo Estadual, que é responsável pela destinação dos imóveis na área, não evidencia àqueles aos quais autoriza o uso do solo sobre a necessidade de observância e cumprimento da Legislação Municipal.

A Prefeitura de Cuiabá, frente às dificuldades de gerir um espaço sobre o qual não conta com conhecimento técnico para a gestão, tem se apresentado como isenta do dever de fazer cumprir as diretrizes que a Constituição da República lhe atribui. Não notifica, não embarga, não multa. O que a torna conivente com as ações que o Governo do Estado vem tomando quanto ao modelo de gestão aplicado ao Centro Político Administrativo. Há de se considerar as relações estabelecidas entre Estado e Município, e as interferências políticas que uma ação mais severa pode causar. Porém, também não

é cabível que o Governo Estadual não seja pressionado sistematicamente para cumprir determinações mínimas no objetivo de fornecer peças técnicas imprescindíveis à gestão urbana, que é a aprovação do loteamento e o esclarecimento em seus Decretos quanto às atribuições que são de competência do Município no uso e ocupação do solo.

Acredita-se que a regularização do Centro Político Administrativo possa minimizar as interferências políticas no uso do solo, uma vez que documentos e peças técnicas deverão cumprir a legislação urbana municipal, e não decretos produzidos como interesse específico; poderá ainda contribuir para o melhoramento do tecido urbano de Cuiabá, uma vez que será absorvido no planejamento e não tratado como um espaço a ser contornado.

Referências

AMEDI, Nathália da C. A cidade (res)significada: a ideologia de modernização de Cuiabá no período pós-divisão do Estado de Mato Grosso. **Revista Angelus Novus**, n° 4, p. 41-64, dezembro de 2012.

ANDRADE, Thompson A.; SERRA, Rodrigo V. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período 1970/2000. In: ANDRADE, Thompson A.; SERRA, Rodrigo V. (orgs.). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BORGES, Rhafael da C. **A centralidade intraurbana em Cuiabá**. Tese (Mestrado) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Mato Grosso. Mato Grosso, 2013.

CARLOS, Ana F. A.. **A cidade**. São Paulo: Contexto, 2009.

CASTOR, Ricardo S.. **Arquitetura Moderna em Mato Grosso: diálogos, contrastes e conflitos**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2013.

CUIABÁ. Lei Complementar n° 150, de 29 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá e dá outras providências. **Gazeta Municipal**: n° 829 de 2 de fevereiro de 2007: Cuiabá, MT

FREIRE, Júlio de L. F. **Por uma poética popular na arquitetura**. Cuiabá: EdUFMT, 1997.

FREITAS, Moacyr. **A origem do Centro Político Administrativo de Mato Grosso**. Arquiteto Moacyr Freitas, 2020. Disponível em <https://arquitetomoacyrfreitas.blogspot.com/2020/03/a-origem-do-centro-politico.html?m=1>>. Acesso em: 18 jan. 2021.

MATO GROSSO. Decreto n° 1.345, de 26 de março de 1992. Dispõe sobre a criação e designação de Comissão Técnica Especial, na forma que menciona, para a regularização de documentação de área no C.P.A. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**: Cuiabá, MT, ano CI, n° 20.894, p. 1.

MATO GROSSO. Decreto n° 229, de 6 de julho de 1995. Aprova o Regulamento de Restrições de Uso e Ocupação de Lotes no Centro Político Administrativo. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**: Cuiabá, MT, ano CV, n° 21.692, p. 1-2.

MATO GROSSO. Decreto n° 1.374, de 16 de setembro de 2003. Aprova o Regulamento de Uso e Ocupação do Centro Político Administrativo do Estado de Mato Grosso. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**: Cuiabá, MT, ano CXII, n° 23.705, p. 1-2.

MATO GROSSO. Decreto n° 6.545, de 4 de outubro de 2005. Altera dispositivos do Regulamento de Uso e Ocupação do Centro Político Administrativo, aprovado pelo Decreto n° 1.374, de 26 de outubro de 2003. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**: Cuiabá, MT, ano CXIV, n° 24.206, p. 1.

MATO GROSSO. Decreto n° 356, de 20 de junho de 2007. Aprova o Regulamento de Uso e Ocupação no Centro Político Administrativo – CPA do Estado de Mato Grosso. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**: Cuiabá, MT, ano CXVI, n° 24.616, p. 5-6.

MATO GROSSO. Lei n° 11.109, de 20 de abril de 2020. Dispõe sobre a gestão patrimonial da Administração Pública do Estado de Mato Grosso. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**: Cuiabá, MT, ano CXXIX, n° 27.735, p. 1-9.

MATO GROSSO. Decreto n° 822, de 15 de fevereiro de 2021. Revoga dispositivos do Decreto n° 356, de 20 de junho de 2007, que aprova o regulamento de uso e ocupação de lotes no Centro Político Administrativo – CPA do Estado de Mato Grosso. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**: Cuiabá, MT, ano CXXX, n° 27.937, p. 1.

NETO, Cornélio S. V. Dinâmica Urbana e regional. In: MORENO, Gislaene; HIGA, Tereza C. S. (orgs). **Geografia de Mato Grosso: território, sociedade e ambiente**. 2ª ed. Cuiabá: Entrelinhas, 2017.

PÓVOAS, Lenine C. **“Mato Grosso, um convite à fortuna”**. Cuiabá: s/ed, 1977.

SPOSITO, Maria E. B.. Segregação socioespacial e centralidade urbana. In: VASCONCELOS, Pedro de A.; CORRÊA, Roberto L.; PINTAUDI, Silvana M. **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013.