



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Critérios locacionais das áreas públicas em parcelamentos formais e informais do solo de Saporanga-RS

Daniel Trindade Paim¹

Renato Tibiriçá de Saboya²

Resumo

O presente artigo busca identificar os padrões e tendências dos parcelamentos formais (regulares e regularizados) e informais (irregulares ou clandestinos) do solo de Saporanga, ao investigar os critérios de localização das áreas públicas (verdes e institucionais). As análises foram estruturadas a partir das alterações perimetrais oficiais, divididas nos períodos de 1920/30 a 1955, 1956 a 1976, 1977 a 1986, 1987 a 1999, 2000 a 2011 e 2012 a 2019/2022. A origem dos parcelamentos foi definida em duas características principais: formais, compostos por áreas regulares ou regularizadas, que atendem a padrões e regras urbanísticas ou passam a atendê-las, respectivamente; e informais, que estão em desacordo às normas técnicas, caracterizados como irregulares (que já tiveram alguma aprovação prévia) ou clandestinos (resultantes de ocupações espontâneas e invasões). Os parcelamentos e suas respectivas áreas públicas foram identificados para cada período e categorizados conforme sua configuração territorial. Os resultados indicam que, mesmo após a vigência da Lei Federal 6.766/1979, era comum a ausência de tais áreas, independentemente do tipo. Quando presentes, essas áreas apareciam em posições residuais, gradativamente tornaram-se mais frequentes e passaram a surgir em localizações mais articuladoras. A partir dos anos 2000, e com maior efetividade a partir de 2012, observa-se uma transição para localizações de interface, resultado de novos procedimentos municipais de controle sobre a definição dessas áreas.

Palavras-chave: parcelamento do solo; padrão; tendência; área pública; localização.

Locational criteria of public areas in formal and informal land subdivisions in Saporanga, Brazil

¹ Doutorando em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PósARQ) da UFSC, Arquiteto e urbanista da Prefeitura Municipal de Saporanga, <https://orcid.org/0009-0007-3180-3323>, danieltripaim@yahoo.com.br

² Doutor em Engenharia Civil (UFSC), Professor Associado do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina e docente do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (PósARQ) da UFSC, <https://orcid.org/0000-0003-4631-1413>, renato.saboya@ufsc.br.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Abstract

This article aims to identify the patterns and trends of formal (regular and regularized) and informal (irregular and clandestine) land subdivisions in Sapiranga, by investigating the locational criteria of public areas (green and institutional). The analysis was structured based on official perimeter changes, divided into the following periods: 1920/30 to 1955, 1956 to 1976, 1977 to 1986, 1987 to 1999, 2000 to 2011 and 2012 to 2019/2022. The origin of the subdivisions was classified into two main categories: formal, composed of regular or regularized areas that either comply with or have come to comply with urban planning regulations; and informal, which do not meet technical standards and are defined as irregular (with some previous approval) or clandestine (resulting from spontaneous occupations and invasions). The subdivisions and their respective public areas were identified for each period and categorized according to their territorial configuration. The results indicate that, even after the enactment of Federal Law 6.766/1979, the absence of such public areas was still common, regardless of their type. When present, these areas tended to appear in residual locations but gradually became more frequent and began to emerge in more articulating positions. From the 2000s onward, and more significantly after 2012, a transition to interface locations can be observed, reflecting new municipal procedures for controlling the allocation of these areas.

Keywords: land subdivision; pattern; trend; public area; location.

1 Introdução

As cidades são frequentemente compreendidas como sistemas complexos, formados e transformados por múltiplas relações sociais, econômicas e espaciais que moldam continuamente o território urbano (Hall, 1965; Jacobs, 2011; Terán, 1969). No Brasil, o processo de urbanização se intensificou a partir da década de 1950, com a urbanização aumentando de 26,35 % em 1950 para 68,86 % em 1980 (Maricato, 1996; Santos, 1993). Tal crescimento impôs desafios significativos à gestão urbana, principalmente em cidades médias e grandes, incluindo problemas como a favelização, o aumento da violência, o agravamento da poluição e a intensificação dos congestionamentos (Silva, 2010).

A expansão urbana recente tem sido marcada por ocupações cada vez mais periféricas e descontínuas, levando à ocupação de áreas rurais e à formação de sítios de lazer, muitas vezes sem infraestrutura adequada, resultando em formas precárias e irregulares de urbanização (Gonçalves, 2002; Stifelman; Garcez, 2005; Zacchi, 2012). Esse movimento reflete a pressão habitacional que se distribui tanto em assentamentos planejados quanto em formas precárias e espontâneas de ocupação diretamente relacionadas ao parcelamento do solo, revelando a fragmentação da cidade entre o formal e o informal.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Nesse contexto, a cidade passa a ser organizada em duas dinâmicas sobrepostas: a formal, que segue os instrumentos legais de parcelamento e planejamento urbano, e a informal, que surge à margem desses mecanismos, frequentemente em territórios com infraestrutura deficiente e limitada presença de poder público (Maricato, 1995; Rolnik, 1997). Ainda que a legislação tenha buscado conter a informalidade, seus efeitos, como a elevação do custo da terra e os entraves burocráticos, acabaram por aprofundar a exclusão e a desigualdade socioespacial (Maricato, 2014).

A dualidade entre cidade formal e informal tornou-se umas das marcas estruturantes do processo de urbanização no Brasil. Ao longo do tempo, o poder público nem sempre conseguiu acompanhar a velocidade e a diversidade dessas transformações. Isso favoreceu a consolidação de assentamentos precários e a fragmentação da cidade. Estudos recentes têm buscado caracterizar tecnicamente esses territórios informais, principalmente em regiões metropolitanas, com o intuito de subsidiar ações de regularização e intervenção mais adequadas (Cardoso, 2016; Chaer et al., 2022; Denaldi, 2022).

Em municípios de porte pequeno, como Sapiranga, localizada na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), essas questões se tornam mais evidentes quando associadas às questões de parcelamento do solo. Dados da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais - RS (IEDE) apontam Sapiranga como o município com o maior número de parcelamentos do solo da RMPA nos últimos 20 anos.

As transformações no uso e ocupação do solo em Sapiranga se expressam tanto pela atuação de agentes privados, quanto de movimentos sociais através de cooperativas e associações e pelo poder público. Nesse cenário, a análise das áreas públicas (verdes e institucionais) torna-se fundamental para compreender os padrões de urbanização adotados e as estratégias de organização territorial, tanto em contextos legais como informais.

A localização, a incidência e a configuração dessas áreas evidenciam desigualdades estruturais no planejamento urbano e ajudam a revelar as diferentes estratégias, formais ou informais, que moldaram a cidade, indicando também os limites das políticas urbanas frente à complexidade da produção do espaço.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Diante desse cenário, a presente pesquisa tem como objetivo identificar e caracterizar os principais padrões e tendências na estruturação e localização das áreas públicas, verdes e institucionais, nos parcelamentos formais e informais do solo de Sapiranga, considerando as dinâmicas de urbanização e a conformação do território ao longo do tempo.

2 Breve revisão de literatura

O parcelamento do solo urbano, especialmente por meio de loteamentos, tem sido um dos principais vetores de expansão das cidades e a forma dominante de ocupação territorial no Brasil, refletindo tanto a déficit habitacional quanto os interesses do mercado (Gonçalves, 2002; Santos; Oliveira Junior, 2014; Silva; Polidori, 2008). Embora os loteamentos sejam frequentemente o foco dos estudos urbanos, outras modalidades, como os condomínios, também se destacam por seu papel na reconfiguração do território (Zacchi, 2012).

O processo de conversão do solo rural em urbano é fortemente condicionado por agentes como proprietários fundiários, incorporadores e pelo próprio Estado, que por vezes atua de forma seletiva ou influenciado por interesses privados. Estudos apontam que alterações legislativas e decisões administrativas vêm sendo utilizadas para viabilizar empreendimentos em áreas inicialmente não previstas para urbanização, independentemente do porte do município (Gonçalves, 2002; Santana, 2017; Zacchi, 2012).

Promotores e proprietários fundiários frequentemente estabelecem parcerias para viabilizar novos empreendimentos. Em muitos casos, a legislação urbanística é adaptada para legitimar situações antes vedadas, como a inclusão de áreas rurais em perímetros urbanos ou a aprovação de parcelamentos desconectados da malha existente, gerando descon continuidade viária e segregação (Guerra et al., 2018).

A manipulação estratégica do espaço urbano também é observada em práticas históricas. Strohaecker (2005), ao analisar o contexto de Porto Alegre entre 1890 e 1945, identificou ações coordenadas de agentes imobiliários voltadas à valorização de áreas específicas, como a aquisição de ações de empresas de serviços e a reserva de terrenos em locais



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



privilegiados. Tais estratégias revelam como a ocupação urbana tem sido moldada tanto por interesses econômicos quanto por articulações com o poder público.

A especulação fundiária contribui para diferenciar social e espacialmente os territórios urbanos. Condomínios fechados, loteamentos planejados e conjuntos habitacionais repetem lógicas de ocupação que fragmentam ou compactam o tecido urbano, dependendo do período e dos agentes envolvidos (Santos; Oliveira Junior, 2014; Silva; Polidori, 2008). A localização periférica dessas formas de parcelamento frequentemente reflete o menor custo da terra e o desejo de isolamento social de determinados grupos.

O valor do solo urbano segue diretamente influenciado pela infraestrutura disponível, pela localização e pelo perfil de vizinhança. Regiões centrais e bem servidas por serviços urbanos tendem a concentrar os maiores preços, enquanto áreas periféricas, com infraestrutura limitada, permanecem com preço menor. No entanto, essa lógica pode ser invertida em situações específicas, como em condomínios de alto padrão implantados em zonas afastadas ou em áreas valorizadas por atributos de lazer (Santos; Oliveira Junior, 2014; Strohaecker, 2005).

Estudos mais recentes têm buscado compreender os critérios que orientam a escolha da localização de empreendimentos residenciais. Um exemplo relevante é a aplicação do método Analytic Hierarchy Process (AHP), utilizado por Honda (2008) para construir uma matriz de decisão baseada na percepção de especialistas do setor imobiliário. A pesquisa identificou quatro eixos principais: o ciclo de vida familiar, o ciclo de vida profissional, a localização e as características físicas e funcionais do loteamento. Entre os atributos valorizados, destacam-se segurança, áreas verdes, lazer e o distanciamento de áreas consideradas indesejáveis (como favelas).

Complementarmente, outras abordagens analisam diretamente a configuração e a localização das áreas públicas dos loteamentos. Machado (2018), ao analisar o município de Tijucas-SC, propôs três categorias de áreas livres de uso público (ALPs): ALP de interface (voltadas para vias existentes); ALP articuladora (situada no interior do empreendimento) e ALP residual (posicionada em fundos de gleba ou áreas segregadas).

Essa classificação permite compreender como a posição dessas áreas influencia seu uso efetivo e sua apropriação pelos moradores. As ALPs de interface e articuladoras tendem a ter



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



maior copresença e diversidade de usos, enquanto as residuais, mal localizadas, muitas vezes são negligenciadas pelo poder público ou apropriadas irregularmente por moradores lindeiros.

Com o passar do tempo, observa-se uma tendência à redefinição da função das áreas públicas, que passam a ser tratadas mais como espaço de proteção ambiental do que como equipamentos coletivos de convivência. Essa mudança reduz seu potencial integrador, principalmente quando não há planejamento paisagístico ou articulação com a malha urbana. Assim, a maneira como essas áreas são projetadas e localizadas reflete diretamente na sua capacidade de promover inclusão e qualidade urbana.

Ao explorar tais dinâmicas, esses estudos contribuem para compreender os mecanismos urbanísticos que moldam o uso do espaço urbano e para repensar a forma como as áreas públicas são planejadas nos novos empreendimentos habitacionais.

3 Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos seguiram uma abordagem descritiva e quantitativa, tendo como base referenciais reconhecidos nos estudos urbanos e adaptados às especificidades encontradas em cada tipo de parcelamento do solo. Procurou-se estruturar os procedimentos conforme a forma de constituição dos assentamentos, ajustando métodos e técnicas às singularidades locais com o objetivo de evidenciar os principais elementos que descrevem os padrões espaciais e as recorrências morfológicas desses núcleos urbanos.

Para a realização das análises foram mapeados todos os parcelamentos do solo consolidados na cidade de Sapiranga, desde o início de seu processo de urbanização até o presente. Cada área parcelada foi classificada conforme sua origem: formal (regular ou regularizada); informal (irregular ou clandestina).

A estratégia metodológica variou de acordo com o tipo de ocupação analisada. Nos casos dos parcelamentos formais (regulares ou regularizados) e informais irregulares recorreu-se à análise de documentos e arquivos mantidos pela administração municipal. Já para os assentamentos de origem clandestina, aqueles sem banco de dados municipais, foi necessária



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



uma abordagem mais investigativa. De um modo geral, foram utilizadas diferentes ferramentas de mapeamento, como imagens de satélite, visitas de campo, consultas a bases de dados locais e relatos de servidores públicos com conhecimento acumulado sobre a formação e o desenvolvimento desses assentamentos urbanos.

No total, foram identificados 253 parcelamentos, organizados em quatro categorias: regulares, regularizados, irregulares e clandestinos. Os regularizados correspondem a áreas que, em algum momento, alteraram seu status legal, originalmente informais ou clandestinas, passando a ser reconhecidas como regulares.

Os irregulares são aqueles que, em algum momento, já obtiveram alguma aprovação municipal, mas não foram registrados, permanecendo sem regularização. As ocupações clandestinas representam o maior desafio do estudo, justamente por se formarem à margem da legislação e, na maioria das vezes, de forma espontânea, sem qualquer intento de regularidade. A definição desses núcleos levou em consideração os parâmetros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) e foi reforçada por estudos recentes que abordam a questão da informalidade urbana e as características espaciais associadas a esse tipo de parcelamento (Chaer et al., 2022; Krause et al., 2022; Petrarolli, Denaldi e Krause, 2022). O critério mínimo de sua delimitação considerou a existência de ao menos 20 unidades residenciais organizadas em um padrão territorial reconhecível, com indícios de divisão fundiária.

2.1 Períodos de análise e representação cartográfica

Para organizar a análise da formação urbana de Sapiranga definiu-se uma divisão de tempo em períodos distintos, baseada principalmente nas alterações do perímetro urbano oficial. Cada marco corresponde à promulgação do novo Plano Diretor que redefiniu esse perímetro, com exceção do primeiro intervalo, que tem como referência o mapa urbano mais antigo localizado, datado entre 1920 e 1930, no qual constavam as primeiras indicações do traçado urbano.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



A divisão dos períodos ficou estabelecida da seguinte forma: 1920/30 a 1955, período que antecede a emancipação do município e a promulgação da primeira lei municipal que definiu o perímetro urbano; 1956 a 1976, delimitado pela vigência do primeiro Plano Diretor até a data do próximo Plano Diretor; 1977 a 1986, novo Plano Diretor até a data do próximo; 1987 a 1999, outro período até a promulgação do próximo Plano Diretor; 2000 a 2011, vigência do novo Plano Diretor até a data do próximo; 2012 a 2019/2022, vigência do penúltimo Plano Diretor até o ano de 2019, quando foi instituído o Plano Diretor vigente (Sapiranga, 2019) e ano de 2022, quando se alterou o perímetro urbano a partir da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Sapiranga, 2022a).

O Plano Diretor de 2019 seguiu orientações do “Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores Participativos”, publicado pelo Governo Federal, além de considerações apresentadas em seminários do Ministério Público Estadual. O documento adotou o formato “guarda-chuva”, permitindo diretrizes amplas e desdobramentos normativos por meio de legislações complementares, como a mencionada Lei de Uso e Ocupação do Solo.

A representação cartográfica dos parcelamentos considerou o momento de sua formação, independentemente de estarem ou não inseridos no perímetro urbano vigente à época. A expansão urbana sobre zonas originalmente rurais foi contemplada na análise, evidenciando os diferentes modos de apropriação do solo ao longo do tempo.

Além dos mapas, foram sistematizadas informações detalhadas sobre cada parcelamento como: setor urbano de inserção; origem de formação (iniciativa privada, pública ou popular); agente de origem (proprietários fundiários, Estado ou grupos sociais); condição do parcelamento (regular ou regularizado, irregular ou clandestino); data de início dos trâmites administrativos, quando disponível; ano de aprovação ou regularização; data de consolidação do parcelamento.

A classificação dos parcelamentos seguiu critérios quanto à origem: formais (regulares ou regularizados), informais (irregulares ou clandestinos). Os parcelamentos foram considerados regularizados apenas após a conclusão do processo de regularização, sendo aqueles assentamentos anteriormente informais que passaram a ser representados como formais. No caso dos regulares, a consolidação foi definida com base na data de conclusão das obras desses

parcelamentos e para os demais, pela ocupação física aparente ou por registros históricos e documentais encontrados nos arquivos da Prefeitura.

Para fins de visualização, foi adotado um sistema de cores nos mapas temáticos: amarelo para parcelamentos formais, vermelho para informais (independentemente de serem irregulares ou clandestinos) e marrom para os regularizados. Essa diferenciação visou facilitar a leitura e análise dos padrões de ocupação ao longo do tempo, e ainda, reconhece-se que mesmo entre os informais existem formas distintas de apropriação territorial, ainda que todas permaneçam fora dos trâmites legais, por isso sua separação entre irregular e clandestina.

2.2 Critérios de análise dos padrões e tendências

A identificação e classificação das áreas públicas, incluindo as destinadas ao uso institucional e à preservação como áreas verdes, seguiu critérios espaciais inspirados nos parâmetros estabelecidos por Machado (2018) para as áreas livres de uso público (ALPs).

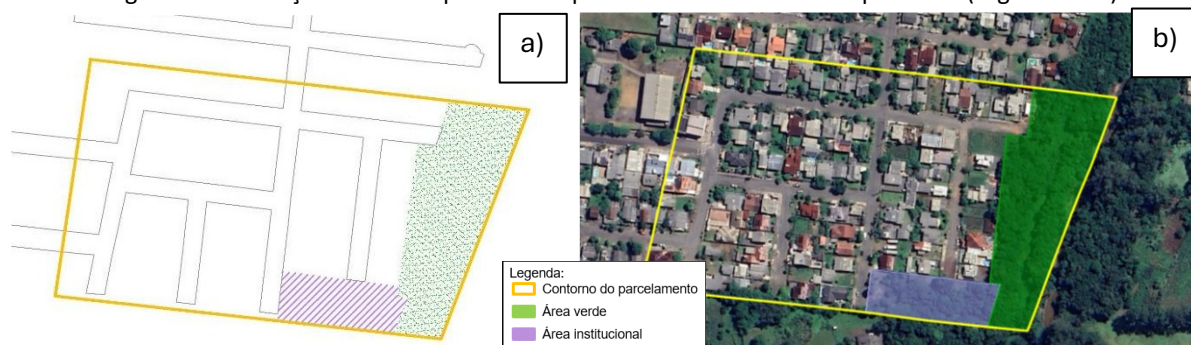
A análise considerou a posição relativa dessas áreas dentro da gleba parcelada, o que permitiu categorizá-las em três tipos distintos: área de interface, quando posicionada em trechos privilegiados do loteamento, geralmente voltada para vias pré-existente e de maior visibilidade e acesso (figura 1); área articuladora, localizada de forma mais central dentro do loteamento, assumindo potencial papel de integração entre diferentes setores internos do parcelamento (figura 2); Área residual, situada em porções periféricas ou de menor valorização, normalmente ao fundo da gleba e com menor atratividade urbana (figura 3).

Figura 1: Localização das áreas públicas do parcelamento do solo Vila São Luiz (regular)



Fonte: Dados compilados de arquivos municipais, cadastrais e do Sistema de georreferenciamento de Sapiiranga, documentos oficiais, imagens de satélites e levantamentos in loco. Elaboração: autoral, 2025.

Figura 2: Localização das áreas públicas do parcelamento do solo Campo Verde (regularizado)



Fonte: Dados compilados de arquivos municipais, cadastrais e do Sistema de georreferenciamento de Sapiranga, documentos oficiais, imagens de satélites e levantamentos in loco. Elaboração: autoral, 2025.

Diferentemente do estudo de Machado (2018), foram inseridos nesta pesquisa os parcelamentos do solo informais, o que trouxe diferenciações quanto à localização das áreas públicas, principalmente quando não possuíam tais áreas, criando a definição “sem área pública”.

Figura 3: Demonstração da não incidência de áreas públicas no parcelamento do solo clandestino denominado Porto Palmeira



Fonte: Dados compilados de arquivos municipais, cadastrais e do Sistema de georreferenciamento de Sapiranga, documentos oficiais, imagens de satélites e levantamentos in loco. Elaboração: autoral, 2025.

4 Resultados

A análise abrangeu todos os parcelamentos do solo identificados ao longo dos períodos delimitados na pesquisa, totalizando 253 casos. A tabela 1 apresenta a distribuição quantitativa desses parcelamentos por período, além de oferecer um panorama consolidado do conjunto analisado.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Tabela 1: Quantidade de parcelamentos formais e informais do solo, separados conforme cada período analisado

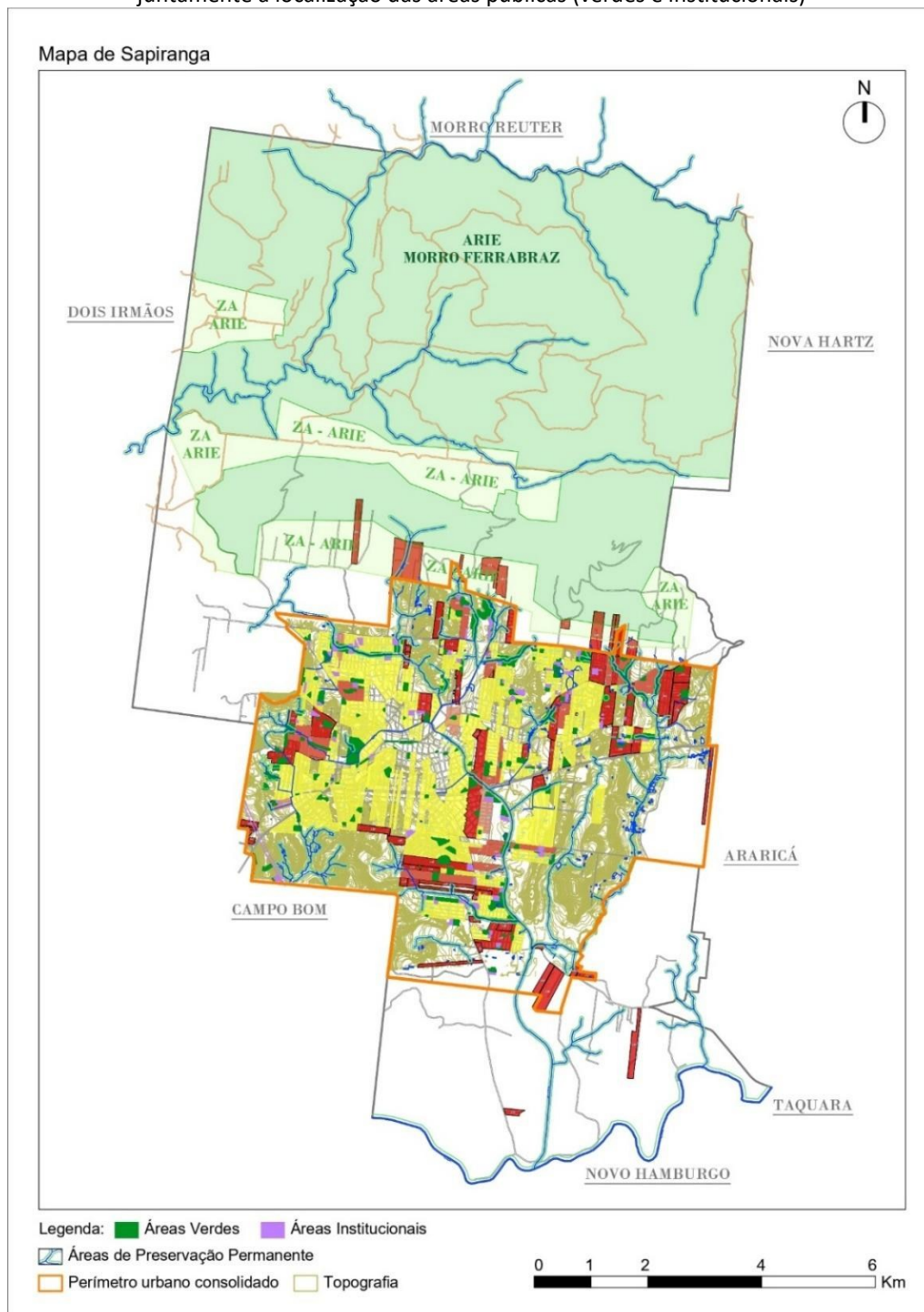
Período de análise		Total de parcelamentos do solo			
		Quantidade	Total	Porcentagem (%)	Total (%)
1920/30 a 1955	Formal (Regular)	19	21	90,48	100,00
	Informal (Irregular)	2		9,52	
	Informal (Clandestino)	0		0,00	
1956 a 1976	Formal (Regular)	41	51	80,39	100,00
	Informal (Irregular)	6		11,76	
	Informal (Clandestino)	4		7,84	
1977 a 1986	Formal (Regular)	25	39	64,10	100,00
	Informal (Irregular)	4		10,26	
	Informal (Clandestino)	10		25,64	
1987 a 1999	Formal (Regular)	10	50	20,00	100,00
	Informal (Irregular)	30		60,00	
	Informal (Clandestino)	10		20,00	
2000 a 2011	Formal (Regular)	16	37	43,24	100,00
	Informal (Irregular)	10		27,03	
	Informal (Clandestino)	11		29,73	
2012 a 2019/22	Formal (Regular)	40	55	72,73	100,00
	Informal (Irregular)	5		9,09	
	Informal (Clandestino)	10		18,18	
Total	Formal (Regular)	151	253	59,68	100,00
	Informal (Irregular)	57		22,53	
	Informal (Clandestino)	45		17,79	

Nota: Dados compilados de arquivos municipais, cadastrais e do Sistema de georreferenciamento de Sapiranga, documentos oficiais, imagens de satélites e levantamentos in loco. Fonte: autoral, 2025.

A análise iniciou-se pela identificação dos parcelamentos do solo ocorridos em cada um dos períodos delimitados, permitindo observar, de forma sequencial, as transformações que ocorreram na ocupação do território ao longo do tempo. Com o intuito de oferecer uma visão integrada do processo de urbanização de Sapiranga, a figura 4 apresenta uma síntese espacial dos parcelamentos identificados, abrangendo desde os primeiros assentamentos urbanos até os mais recentes. Essa representação cartográfica contribui para compreender a dinâmica de expansão e as recorrências morfológicas observadas entre os diferentes ciclos de parcelamento.

As áreas públicas correspondentes aos parcelamentos consolidados foram individualmente identificadas ao longo da análise e estão representadas de forma espacial no mapa apresentado na figura 4. A análise da distribuição espacial das áreas verdes e institucionais nos assentamentos urbanos teve como propósito identificar padrões recorrentes e tendências na forma como esses espaços públicos foram inseridos no território ao longo do tempo.

Figura 4: Mapa de 2023, com a representação de todos os parcelamentos do solo identificados em Sapiranga, juntamente à localização das áreas públicas (verdes e institucionais)

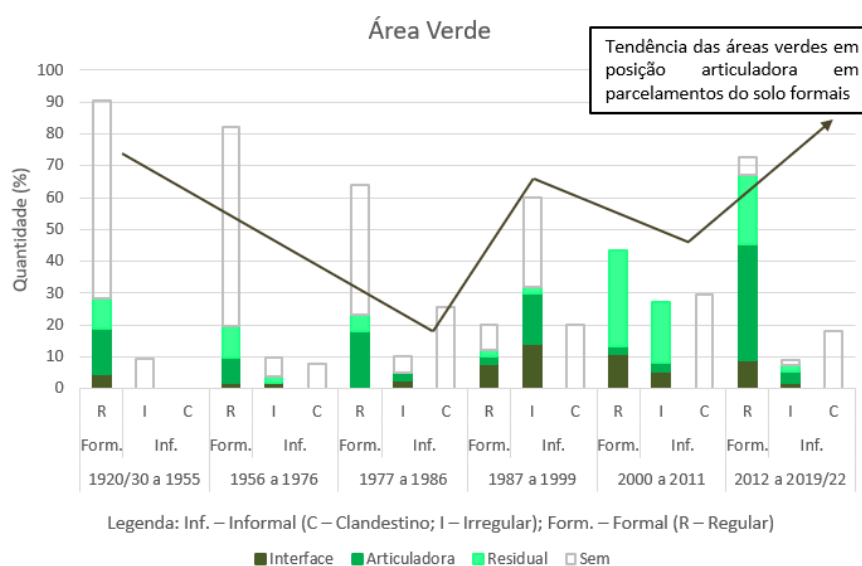


Fonte: os autores, 2025. Nota: Exemplificação da representação espacial conforme sua origem: regulares e regularizados; irregulares e clandestinos.

Observa-se que, até o final da década de 1990, era relativamente comum a existência de parcelamentos regulares que não previam a destinação de áreas públicas, seja como área

verde ou institucional. Essa ausência refletia, em muitos casos, a fragilidade normativa ou a baixa exigência de contrapartidas urbanísticas em determinados períodos. A partir dos anos 2000, no entanto, nota-se uma mudança significativa: a inserção de áreas verdes tornou-se recorrente nos loteamentos regulares. Por outro lado, a previsão de áreas institucionais nem sempre era exigência obrigatória para alguns tipos de parcelamentos, que deixavam de incluí-las (figura 5).

Figura 5: Configuração e localização das áreas verdes



Fonte: Elaboração e análise: autoral, 2025.

Nos assentamentos de origem clandestina, por sua própria natureza, formados à margem da legislação urbanística, a ausência de áreas públicas é recorrente. Esses núcleos costumam se estabelecer em situações territoriais mais complexas e vulneráveis, frequentemente ocupando zonas ambientalmente sensíveis, áreas de risco, ou locais periféricos e de difícil acesso, onde a lógica da autoconstrução e da apropriação informal do solo prevalece (Rolnik, 2015; Denaldi, 2022).

Até o ano de 1999, era comum a ausência de áreas verdes em diversos parcelamentos regulares, o que refletia não apenas a fragilidade normativa do período, mas também uma tendência espacial de alocação dessas áreas em trechos pouco valorizados da gleba, muitas vezes em zonas residuais e periféricas. Esse padrão de localização se manteve recorrente até 1987, quando a destinação de áreas públicas ainda não estava consolidada como exigência normativa na prática do parcelamento do solo.



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



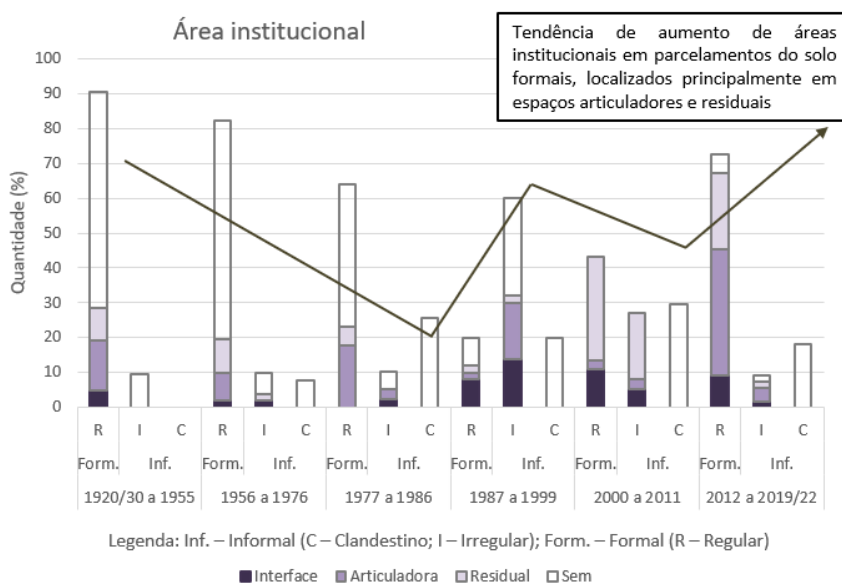
Curiosamente, entre 1987 e 1999, período marcado por uma expressiva expansão informal, observa-se que, nos casos em que as áreas verdes foram inseridas, estas apresentaram localizações mais qualificadas, ocupando posições centrais (articuladoras) ou voltadas à interface com o sistema viário principal. Ainda assim, essa fase também registra um número significativo de assentamentos sem qualquer previsão desse tipo de espaço público.

A década seguinte, de 2000 a 2011, marca um crescimento notável na incidência de áreas verdes, as quais passam a estar presentes em todos os parcelamentos regulares e até mesmo em alguns irregulares. No entanto, prevalece nesse período a lógica de implantação em áreas residuais, com menor integração ao tecido urbano, revelando certo cumprimento formal da exigência legal, porém com baixa efetividade em termos de qualidade espacial e acessibilidade.

Somente a partir de 2012 se percebe uma mudança gradual na localização dessas áreas, que passam a ocupar posições mais articuladas dentro dos parcelamentos. Apesar disso, voltam a surgir assentamentos, tanto formais quanto informais, sem qualquer previsão de área verde, revelando oscilações no cumprimento das diretrizes legais.

No que diz respeito às áreas institucionais, a legislação municipal não exige sua destinação nos casos de desmembramentos, sendo obrigatória apenas a reserva de área verde quando a gleba ultrapassa 10.000 m², com possibilidade de isenção conforme o uso previsto para o terreno, especialmente em casos de destinação industrial (Sapiranga, 2022b). Ainda assim, nota-se uma tendência de maior exigência quanto à presença dessas áreas em assentamentos regulares nos últimos períodos analisados. Contudo, assim como ocorre com as áreas verdes, a localização das áreas institucionais tende a ser periférica e residual, posicionadas nos limites menos valorizados da gleba (figura 6).

Figura 6: Configuração e localização das áreas institucionais



Fonte: Elaboração e análise: autoral, 2025.

A distribuição das áreas institucionais segue um padrão semelhante ao observado nas áreas verdes, tanto em termos de presença quanto de localização ao longo dos períodos analisados. Entre 1987 e 1999, embora ainda houvesse significativa ausência de áreas públicas em muitos parcelamentos, especialmente informais, nota-se que as áreas institucionais que foram implementadas apresentavam localizações mais qualificadas, ocupando posições articuladoras ou de interface no interior das glebas.

No entanto, esse padrão se altera no ciclo seguinte. De 2000 a 2011, ainda que tenha havido um aumento expressivo na incidência de áreas institucionais, agora presentes tanto em parcelamentos regulares quanto em alguns irregulares, prevaleceu a prática de destiná-las a porções residuais da gleba, mais afastadas e com menor conexão ao tecido urbano. Esse comportamento, conforme já apontado por Machado (2018), evidencia uma estratégia recorrente dos empreendedores de direcionar as áreas exigidas por lei para espaços de menor valor de uso e de troca.

Esse cenário, no entanto, começa a apresentar mudanças a partir de 2012. Nesse período mais recente, observa-se uma melhoria gradual na localização das áreas públicas, tanto institucionais como verdes, que passam a ocupar posições mais integradas à malha urbana. Essa transformação pode estar relacionada a mudanças nos procedimentos internos do Município de



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



Sapiranga, que passou a submeter a definição das áreas públicas à deliberação do Conselho do Plano Diretor da época, limitando a autonomia dos parceladores na escolha dos locais destinados a equipamentos coletivos e áreas de lazer e preservação.

5 Considerações finais

As novas medidas de definição dos locais destinados às áreas públicas parecem ter contribuído para qualificar a distribuição espacial dessas áreas nos últimos anos. Esse avanço tende a ser consolidado a partir da promulgação da nova legislação de parcelamento do solo em 2022 (Sapiranga, 2022b). Com a formalização do papel do Conselho Setorial de Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária (CONPAR) na análise e definição desses espaços, espera-se que a tendência de destinar áreas públicas a zonas mais articuladoras e estratégicas se intensifique.

É importante destacar, contudo, que antes de 1999, mesmo nos parcelamentos regulares, era comum a inexistência de áreas verdes e institucionais, apesar da exigência federal de reserva de áreas públicas prevista na Lei 6.766 de 1979 (Brasil, 1979). Em Sapiranga, a obrigatoriedade local só foi estabelecida em 1982 (Sapiranga, 1982) e mesmo após essa data ainda foram encontrados parcelamentos aprovados sem o devido cumprimento dessa exigência, revelando uma discrepância entre a legislação e sua efetiva aplicação, especialmente no período de transição normativa.

Por outro lado, mesmo em contextos de maior controle, há casos em que a previsão de áreas públicas foi flexibilizada, reduzida ou até isentada. Isso ocorre, por exemplo, nos desmembramentos, que não demandam obrigatoriamente de doação de áreas institucionais, ou em parcelamentos destinados ao uso industrial, que por vezes são isentos dessas exigências por critérios técnicos ou mesmo utilizados como instrumento de incentivo fiscal.

Nas ocupações clandestinas, por sua vez, a ausência de áreas públicas é uma característica estruturante, decorrente da informalidade de sua formação. E, quando essas áreas se tornam passíveis de regularização fundiária, muitas vezes a legislação admite sua permanência sem a exigência de áreas institucionais ou verdes, o que tende a perpetuar a precariedade na



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



oferta de espaços coletivos nesses territórios, como alertam autores como Rolnik (2015) e Denaldi (2022).

Por fim, as análises desenvolvidas ao longo do estudo demonstram que a conformação espacial dos parcelamentos do solo em Sapiranga revela uma trajetória marcada por oscilações normativas, disputas territoriais e distintos padrões de regularidade fundiária. A investigação evidenciou não apenas a diversidade de origens formais e informais desses assentamentos, mas também as transformações nos critérios de destinação e localização das áreas públicas, no que diz respeito às áreas verdes e institucionais.

Embora se verifique um avanço gradual na incidência e qualificação desses espaços, sobretudo a partir dos anos 2000 e com efetividade após 2012, ainda persistem práticas que relegam tais áreas a zonas residuais, refletindo tanto estratégias dos agentes promotores quanto limitações normativas e administrativas históricas.

A consolidação de procedimentos participativos e o fortalecimento dos instrumentos de planejamento urbano, como os conselhos setoriais e a recente atualização da legislação municipal de parcelamento do solo, apontam para uma tendência de maior controle público sobre o ordenamento territorial. No entanto, o legado de ocupações informais e a permissividade de contextos específicos, como desmembramentos ou destinação ao uso industrial, segue como desafios à efetiva universalização do direito à cidade e à qualificação do espaço urbano.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Diário Oficial da União. República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 1979.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (Ed.). **Caraterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros.** Brasília: Ipea, 2016. p. 29-52.

CHAER, Tatiana Mamede Salum; FREITAS, Juliana de; BOMTEMPO, Mariana Roberti; SILVEIRA, Valéria Barroso da. Identificação e tratamento dos núcleos urbanos informais isolados – o caso de Brasília. In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (orgs.). **Núcleos urbanos informais:**



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: IPEA, 391 p. 2022, p. 201-32.

DENALDI, Rosana. Identificação e caracterização da precariedade habitacional: desafios conceituais e metodológicos. In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (orgs.). **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília: IPEA, 391 p. 2022, p. 29-56.

GONÇALVES, Juliano Costa. **A especulação imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso**. 138 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente), Instituto de Economia, Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.

GUERRA, Rosana; MONTEIRO, Deyvid; MENGUE, Vagner; SANTOS, Letícia; OLIVEIRA, Carolina; BERTOGLIO, Elizabeth; FREITAS, Cilulia. A identificação de fragilidades na aplicação das leis de parcelamento do solo na Região Metropolitana de Porto Alegre, Brasil. **GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território. 2018, n. 14, p. 225-49.

HALL, Peter. **Las Grandes Ciudades y sus Problemas**. Editora Guadarrama, Madrid, 1965.

HONDA, Wilson Saburo. **Atributos que condicionam o desenvolvimento de loteamentos residenciais fechados**. 152 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia), Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia da Construção Civil e Urbana, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

IBGE / INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas populacionais - Aglomerados Subnormais de 2017**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>>. Acesso em: 21 mai. 2020.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. 3.ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. [Publicação original em 1961].

KRAUSE, Cleandro; PETRAROLLI, Juliana Gomes; DENALDI, Rosana; CHAER, Tatiana Mamede Salum; BOMTEMPO, Mariana Roberti; COUTO, Miriam Francisca Rodrigues. "Identificação e caracterização dos Núcleos Urbanos Informais nas Regiões de Brasília, Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Marabá e Juazeiro do Norte". In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (orgs.). **Núcleos urbanos informais: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional**. Brasília: IPEA, 391 p. 2022, p. 83-114.

MACHADO, Fábio Grei. **Expansão e consolidação do tecido urbano: loteamentos e a criação de espaços abertos de uso coletivo em Tijucas-SC**. 132 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Florianópolis, 2018.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



MARICATO, Ermínia. O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.). **O novo Brasil urbano**: impasses, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

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

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

PETRAROLLI, Juliana Gomes; DENALDI, Rosana; KRAUSE, Cleandro. Notas sobre a caracterização dos núcleos urbanos informais. In: KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (orgs.). **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: IPEA, 391 p. 2022, p. 57-82.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo editora, 2015.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SANTANA, Ítalo Costa Vaz. Urbanização em cidades pequenas: o caso de Nova Canaã/BA. **Revista da Universidade Estadual de Feira de Santana, Sitientibus**, n. 57, p. 19-26, jul/dez, 2017.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1993.

SANTOS, Emmanuel Antonio dos; OLIVEIRA JUNIOR, Arlindo Aparecido Regis de. O parcelamento do solo através do loteamento: o Município e os loteamentos em São José dos Campos. **Revista Univap**, São José dos Campos – SP. jul. 2014, v. 20, n. 35, p. 151-70.

SAPIRANGA. **Lei Municipal nº 1.206, de 09 de dezembro de 1982**. (1982). Dispõe sobre o parcelamento do solo, e dá outras providências. Câmara Municipal de Vereadores. 1982. Sapiiranga.

SAPIRANGA. **Lei Municipal nº 6.381, de 18 de abril de 2019**. Estabelece o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Sapiiranga/RS, englobando a área urbana e rural, e dá outras providências. Câmara Municipal de Vereadores. Sapiiranga. 2019.

SAPIRANGA. **Lei Municipal nº 6.897, de 06 de abril de 2022**. Regulamente o Uso e a Ocupação do Solo em conformidade com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Sapiiranga/RS, englobando a área urbana e rural, e dá outras providências. Câmara Municipal de Vereadores. Sapiiranga. 2022a.

SAPIRANGA. **Lei Municipal nº 7.023, de 13 de setembro de 2022**. Dispõe sobre o parcelamento do solo e a conformação do gabarito do sistema viário do Município de Sapiiranga/RS,



**SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**
Ambientalidades e Desenvolvimento Regional no Litoral Norte do RS
5 A 7 DE NOVEMBRO | IFRS CAMPUS OSÓRIO-RS



englobando a área urbana e rural, e dá outras providências. Câmara Municipal de Vereadores. Saporanga. 2022b.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Juliana Gadret da; POLIDORI, Maurício Couto. Evolução urbana, parcelamento do solo e fragmentação. In.: ALQUATI, Paula Mello Oliveira; CALDERÓN, Papola Casaretto; CATHARINA, Roberta Taborda Santa; POLIDORI, Maurício Couto (orgs.). **Projectare: Revista de arquitetura e urbanismo**. Pelotas (RS): FAUrb/UFPel. 2008, n. 2, p. 88-98.

STIFELMAN, Anelise Grehs; GARCEZ, Rochelle Jelinek. Do parcelamento do solo com fins urbanos em zona rural e da aplicação da Lei nº 6.766/79 e do Provimento nº 28/04 da CGJ/RS (Projeto More Legal III). **Revista do Ministério Público do RS**. Associação do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 27 dez. 2005.

STROHAECKER, Tânia Marques. Atuação do público e do privado na estruturação do mercado de terras de Porto Alegre (1890 – 1950). Scripta Nova – **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98, 1 de agosto de 2005, v. IX, n. 194 (13).

TERÁN, Fernando de. **Ciudad y Urbanización en el mundo actual**. Madrid, Barcelona: Editorial Blume, 1969.

ZACCHI, Raquel Callegario. **O papel dos proprietários fundiários e do Estado no processo de conversão de terras rurais em urbanas e na produção de loteamentos fechados: Campos de Goytacazes/RJ (1980-2011)**. 170 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais), Centro de Ciências do Homem, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, 2012.