

# EXPANSÃO URBANA E FLEXIBILIZAÇÃO: O CASO DE SANTA MARIA/RS E PASSO FUNDO/RS

**Gabriela De Freitas**

Arquiteta e urbanista. Mestre em Planejamento Urbano e Regional.  
Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional no PROPUR/UFRGS  
E-mail: dfreitas.gabriela@gmail.com

**Bruno Gallina**

Arquiteto e urbanista. Mestre em Planejamento Urbano e Regional  
Doutorando em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS  
E-mail: bruno.bg@hotmail.com

**Lívia Teresinha Salomão Piccinini**

Doutora em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR/UFRGS  
Professora Titular do Departamento de Urbanismo - UFRGS  
E-mail: livia.piccinini@ufrgs.br

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir de que forma a legislação urbanística permite a expansão urbana através da flexibilização de índices e regramentos, nas cidades de Santa Maria/RS e Passo Fundo/RS. Investigou-se quais os mecanismos utilizados nas duas cidades para fomentar o aumento de empreendimentos de grande porte distantes do centro consolidado, através de alterações nos índices urbanísticos (caso de Passo Fundo) e alterações na lei de parcelamento do solo (caso de Santa Maria). A metodologia incluiu pesquisa bibliográfica a respeito da flexibilização no planejamento urbano, característica intrínseca ao neoliberalismo, e revisão dos conceitos de densidade e espraiamento urbano. Após, é feita pesquisa documental a respeito da legislação dos últimos dois Planos Diretores de cada cidade. No caso de Passo Fundo, as maiores alterações ocorreram através dos índices urbanísticos, que possibilitaram maior adensamento de áreas periurbanas. Já em Santa Maria, as maiores alterações foram em relação à permissibilidade do parcelamento de solo, na modalidade de loteamentos e condomínios. Conclui-se que, apesar dos mecanismos diferentes, a flexibilização da legislação urbanística atua na produção de espaços urbanos fragmentados nas cidades médias gaúchas.

60

**PALAVRAS-CHAVE:** Expansão Urbana; Legislação Urbanística; Cidades Médias; Flexibilização; Planejamento Urbano.

## URBAN SPRAWL AND FLEXIBILIZATION: THE CASE OF SANTA MARIA/RS AND PASSO FUNDO/RS

## ABSTRACT

The aim of this paper is to discuss how urban planning legislation enables urban expansion by making indices and rules more flexible in the cities of Santa Maria/RS and Passo Fundo/RS. It investigated the mechanisms used in the two cities to encourage the increase of large-scale developments far from the consolidated center, through changes in urban indices (in the case of Passo Fundo) and changes in the land law (in the case of Santa Maria). The methodology included bibliographical research on the flexibilization of urban planning, an intrinsic characteristic of neoliberalism, and a review of the concepts of density and urban sprawl. This is followed by documentary research into the legislation of the last two Master Plans for each city. In the case of Passo Fundo, the biggest changes came in the form of urban indices, which allowed for greater densification in peri-urban areas. In Santa Maria, the biggest changes were in relation to the permissibility of land parceling, in the form of allotments

and gated communities. The conclusion is that, despite the different mechanisms, the flexibilization of urban planning legislation acts to produce fragmented urban spaces in the medium-sized cities of Rio Grande do Sul.

**KEYWORDS:** Urban Sprawl; Urban Legislation; Medium-sized Cities; Flexibilization; Urban Planning.

## INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira tem como característica, principalmente entre final do século XX e início do século XXI, a dispersão. Reflexo da modernização capitalista, tal fenômeno faz parte de um processo global que se reflete na escala local. No Brasil, o setor secundário teve papel precursor na configuração do espaço urbano disperso, intensificado com o crescimento do mercado imobiliário (Reis, 2015). A implantação de grandes empreendimentos residenciais (condomínios de lotes e de edifícios, loteamentos populares) e comerciais em locais distantes do centro consolidado alterou a paisagem e a relação entre o rural e o urbano no Brasil.

Tais áreas são viabilizadas através de investimentos públicos em obras de infraestrutura e através de alterações na legislação urbanística que define o perímetro urbano e os eixos de crescimento das cidades. Esse processo está ligado à mudança significativa que ocorre no papel do Estado em relação ao planejamento urbano e regional no Brasil (Paulani, 2006) a partir da década de 1990 – os princípios regulatórios começam a ser substituídos por um modelo flexível de gestão em diversas esferas, relacionado à racionalidade neoliberal. Assim, o mercado passa a desempenhar papel relevante nas decisões relacionadas à organização do território em uma perspectiva de planejamento de caráter mercadófilo que busca esvaziar a atuação conjunta, integrada e de longo prazo, do território, por outra, de caráter gerencialista, pautada no imediatismo, na abordagem parcial do território e na flexibilização das normativas urbanísticas (Harvey, 2016; Souza, 2015).

O presente trabalho busca compreender como a flexibilização da legislação urbanística contribuiu para a transformação das áreas periurbanas de cidades médias no Rio Grande do Sul. A problemática relacionada aos limites urbanos emerge a partir das discussões acerca da sustentabilidade, em que se evidenciou a importância do meio rural e produtivo para o suporte à vida urbana e, também, pelos reflexos da urbanização fragmentada e incompleta que vem ocorrendo nos centros urbanos brasileiros. Compreende-se assim o papel da legislação urbanística enquanto ato do poder público para ampliar as possibilidades de aumento na renda fundiária urbana, seja na conversão de terra rural em urbana, seja na alteração de atividades e usos, seja na ampliação do potencial construtivo. A pesquisa tem como base os trabalhos desenvolvidos pelos autores nas suas dissertações

de mestrado<sup>1 2</sup> e no grupo de pesquisa a que estão vinculados, Laboratório de Estudos Urbanos (LEUrb) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação da professora Dra. Livia S. Piccinini.

Assim, esse trabalho tem como objetivo investigar a relação entre a flexibilização do regramento urbanístico através da legislação municipal e a transformação de áreas periurbanas, seja pela expansão, seja pela densificação. Como recorte temático, verifica-se como tal flexibilização, alicerçada em diferentes estratégias urbanístico-legais, passa a viabilizar novos empreendimentos residenciais. Como recorte espacial, adotam-se os municípios de Santa Maria/RS e Passo Fundo/RS, considerados pelo IBGE (2018) como Capital Regional B e C, respectivamente. A pesquisa Região de Influência de Cidade (REGIC/IBGE) estabelece a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles vinculadas. A definição de região de influência é aplicada com base nos vínculos estabelecidos entre centros urbanos de menor hierarquia, que se direcionam aos de hierarquia superior. Assim, a Capital Regional é uma categoria de centro urbano que exerce influência significativa sobre uma área extensa, mas sem atingir o nível de uma Metrópole. No caso de Santa Maria/RS, Capital Regional B, é uma centralidade de referência no interior do Estado. Já Passo Fundo, devido ao tamanho menor e influência mais restrita (municípios próximos) é classificada como Capital Regional C (IBGE, 2018).

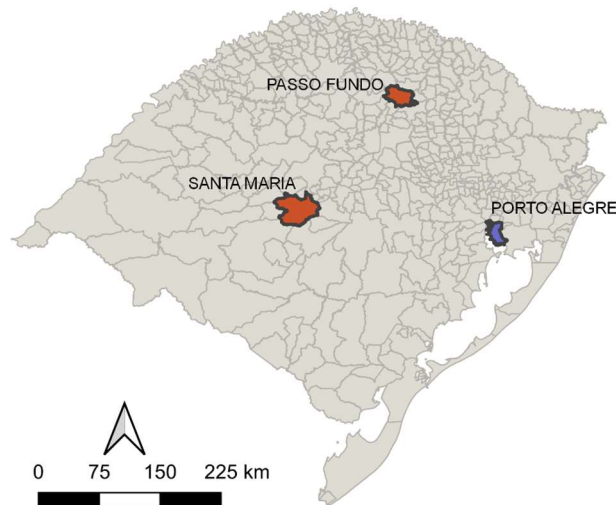
Entende-se que ambas as cidades possuem contextos econômicos distintos: a primeira, mobilizada pelo setor de serviços; a segunda, centrada, além do setor de serviços, na agricultura extensiva vinculada às commodities agrícolas, especialmente a soja. No entanto, no que diz respeito à flexibilização da legislação para interesses imobiliários, são encontradas semelhanças, embora com mecanismos legais e tipologias construtivas diferentes.

---

<sup>1</sup> FREITAS, Gabriela de. **A produção do espaço urbano e os empreendimentos residenciais horizontais de grande porte: efeitos da flexibilização da legislação urbanística na paisagem urbana em Santa Maria/RS**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022.

<sup>2</sup> GALLINA, Bruno. **Legislação urbanística e materialidade: estudo da relação entre densidade e mobilidade em Passo Fundo/RS**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

**Figura 1** - Localização de Passo Fundo e Santa Maria no Rio Grande do Sul



Fonte: Autores (2024) com base em IBGE (2018)

## MATERIAIS E MÉTODOS

Entende-se que há um processo de transferência das decisões sobre o planejamento urbano do poder público para a iniciativa privada, o que é refletido na paisagem, tanto através do avanço do parcelamento do solo, como no adensamento construtivo e populacional, caracterizando-se como formas urbanas fragmentadas. Esse movimento se intensificou a partir da adoção de práticas neoliberais de planejamento e gestão urbanas. Assim, a primeira etapa do trabalho se referiu à pesquisa bibliográfica sobre o planejamento urbano contemporâneo, no contexto neoliberal, e de que forma as decisões no âmbito da legislação urbanística são refletidas no espaço.

A segunda etapa refere-se à pesquisa documental a respeito da legislação atrelada ao uso e parcelamento do solo nos dois municípios estudados. Para isso, foi feita uma retomada histórica do planejamento urbano de Passo Fundo e Santa Maria. Após, foram analisados os planos diretores e leis de uso e ocupação do solo no período de 2000 até 2018, traçando quais as principais alterações nessas leis e quais os reflexos dessas alterações na área periurbana destes municípios. A escolha do período de análise se deu pelo ano de 2018 corresponder à última revisão do Plano Diretor Municipal de Santa Maria (Lei Complementar nº 118/2018). O mesmo recorte foi utilizado para o município de Passo Fundo, que teve alterações significativas nas legislações urbanísticas entre 2017 e 2018. A modelagem de mapas temáticos foi elaborada a partir de malhas digitais fornecidas por fontes secundárias em Sistema de Informação Geográfica (SIG) no software QGis versão 3.36. A malha digital tem como fonte o Instituto de Planejamento de Santa Maria (IPLAN) e a Secretaria Municipal

de Planejamento de Passo Fundo. A partir dos conceitos apresentados buscou-se identificar similaridades e diferenças entre o fenômeno da dispersão urbana nos municípios estudados.

A terceira etapa de pesquisa se refere ao cruzamento das informações e dados recolhidos e a conclusão das análises, a fim de realizar estudo comparativo quanto à flexibilização da legislação urbanística e à transformação das áreas periurbanas em Passo Fundo/RS e Santa Maria/RS.

## A DESREGULAÇÃO COMO NORMA: FLEXIBILIDADE AOS INTERESSES PRIVADOS

O estudo acerca do planejamento urbano não pode desconsiderar o contexto social, cultural e científico de cada período histórico. A partir disso, compreende-se como necessária a contextualização de cada abordagem dentro de um quadro teórico maior, representado pelo período da Modernidade e pela Pós-modernidade, trazido nos termos de Harvey (2016).

Define-se como pós-modernidade o período iniciado em 1970, caracterizado pela substituição, em parte, dos preceitos modernistas de regulação estatal para um modelo de flexibilização em várias esferas – no âmbito do planejamento urbano, o mercado ganha cada vez mais espaço nas decisões referentes ao ordenamento do território (Harvey, 2016). De modo amplo, podemos afirmar que os conceitos de Modernidade e Pós-modernidade tratam, mais que uma visão meramente estética e histórica, da forma de abordagem e do enfoque dados em cada área do conhecimento (artes, arquitetura, direito, sociologia, história, etc.) e pelas formas de vida da sociedade e sua transformação (Quadro 1).

**Quadro 1** - Modernidade x Pós-Modernidade

	MODERNIDADE	PÓS-MODERNIDADE
	Visão Sistêmica	Visão Fragmentada
Esfera Urbana	Urbanismo Sanitarista Planejamento Físico-Territorial Planejamento Integrado	Planejamento Estratégico Planejamento Setorial
Esfera Legal	Constitucionalismo <i>Normatização</i>	Neoconstitucionalismo <i>Flexibilização</i>
Esfera Econômica e Política	Bem-estar Social	Neoliberalismo

Fonte: Elaborado por Autores (2019), a partir dos conceitos de Harvey (2016) e Souza (2015a).

Atualmente, observam-se fragmentações das mais diversas ordens no planejamento e na gestão das cidades, onde o papel do planejamento, como instrumento de longo prazo, é deixado em segundo plano e a ideia de gestão aparece com força, de modo a atender aos interesses imediatos do capital (Souza, 2015). Na esfera da gestão, a flexibilização do regramento urbanístico se apresenta

como forma de liberar determinadas áreas para investimentos imobiliários, muitas vezes sem considerar a infraestrutura necessária para acomodar tal demanda. Os parâmetros de regulação e controle do solo representam grandezas que, em si mesmas, se mostram abstratas e de difícil apreensão. Entretanto, estes parâmetros atuam como condicionantes da produção do espaço urbano onde os resultados possíveis geram diferentes efeitos sobre as densidades, a paisagem, a infraestrutura e os serviços urbanos. De um lado, são estabelecidos novos parâmetros para o regramento do espaço construído baseados no potencial construtivo e na taxa de ocupação do lote, por outro, o capital imobiliário vem buscando a flexibilização destes parâmetros, seja através do aumento do potencial construtivo, seja através da incorporação de novas áreas destinadas à expansão imobiliária.

Desse modo, observa-se que a pressão pelo solo urbano se dá de duas formas: 1) pela verticalização e consequente adensamento de áreas bem localizadas em relação aos serviços e infraestruturas, locais cujo valor do solo tende a ser mais elevado e onde o incorporador busca maximizar o lucro a partir do entorno em que o empreendimento está inserido; 2) pela dispersão da área urbana, buscando glebas em áreas periféricas, usualmente de menor valor e com menor acessibilidade em relação a serviços para desenvolver tanto empreendimentos destinados à habitação social (pública ou de mercado), como condomínios vinculados à alta renda.

O espraiamento urbano gera maior dependência do transporte motorizado (público e privado). A segregação socioespacial que decorre desse processo, além de não prover adequadamente em relação às infraestruturas e equipamentos urbanos, repercute também na acessibilidade. Com distâncias maiores e com serviços de transporte de baixa qualidade, há um aumento de tempo nos deslocamentos e de custo, que além de restringir as opções de destino, oneram a população em desgastes físicos e psicológicos, restringindo as viagens apenas a trabalho ou escola (Vasconcellos, 1996).

O perímetro urbano nem sempre é aplicado de forma a contemplar a realidade, por vezes definido de forma genérica ou arbitrária, sendo que sua flexibilização ocorre igualmente sem critérios técnicos, mas a partir de demandas do mercado imobiliário (Santoro, 2014). Além disso, a autora aponta para a existência de normas híbridas, negociadas caso a caso para a viabilização de determinado empreendimento, favorecendo a expansão urbana, ainda que não alterem os limites do perímetro urbano em si. De modo geral, há três casos: 1) regulamentação de condomínios fechados; 2) para a população de baixa renda, o gravame de Zonas de Interesse Social (ZEIS) para a implantação de empreendimentos habitacionais, somado a isso o aumento dos potenciais construtivos de modo a aumentar a renda sobre a terra agora urbana, e ainda a implantação na modalidade de condomínios



verticais criando fragmentos de alta densidade próximo às bordas urbanas; 3) regularização fundiária de ocupações irregulares, e assim, incorporando áreas rurais ao mercado urbano formal, sendo que ambos os casos ampliam a segregação socioespacial (Santoro, 2014).

## O CASO DE PASSO FUNDO/RS

Passo Fundo é um município localizado na Região Geográfica Intermediária de Passo Fundo (IBGE, 2018), no centro-norte do estado do Rio Grande do Sul. É polo da região, conhecida como Capital do Planalto Médio e Capital Nacional da Literatura. Tem por base econômica o comércio e a prestação de serviços em educação e saúde, bem como atividades relacionadas à agropecuária. Seu território compreende a área de 783,4 km<sup>2</sup>. Entre 2010 e 2022, o município teve crescimento populacional de 11,6%, passando de 184.826 para 201.707 habitantes (IBGE, 2022).

A posição geográfica do município foi o que estimulou seu crescimento. A estruturação dos espaços regionais ocorre em função dos deslocamentos de mercadorias, informações, energia e, eventualmente, da força de trabalho (Villaça, 2009). Passo Fundo se desenvolveu e se estruturou a partir da infraestrutura demandada por estes deslocamentos, o que repercute em sua estrutura intraurbana. Pode-se dividir o histórico da inserção do município na escala regional em três ciclos: a) o tropeirismo; b) a estrada de ferro e c) as rodovias regionais.

Até o início do século XIX, dada a urbanização ainda incipiente, as cidades localizadas no interior do Rio Grande do Sul não haviam elaborado políticas de planejamento. A partir da virada do século, cidades de importância estratégica passaram a receber atenção por parte do Estado. Como em outros estados, Saturnino de Brito, já consagrado engenheiro sanitaria, veio a ser contratado pelo governo e passou a elaborar planos para diversos municípios do interior, dentre eles Passo Fundo, em 1919. Passo Fundo estava construindo sua identidade como município e passou a ter uma grande importância regional e um rápido crescimento demográfico. Saturnino de Brito e o plano de saneamento por ele idealizado indicam a importância do município na consolidação da rede urbana do estado (Gosch, 2002).

O plano apresenta caráter sanitaria, traçando estratégias de infraestrutura, abastecimento de água, embelezamento e expansão da cidade. O plano se mostrava completo, pois além das questões sanitárias, mostrava uma preocupação com a geração de energia, previa a expansão da cidade de acordo com a topografia, sem descuidar da questão estética ao propor a avenida Brasil como uma bela avenida arborizada (Gosch, 2002), porém não foi executado. O esgoto cloacal da área central só foi implementado em 1954 (Gosch, 2002) e a “ocupação urbana avançou sobre as margens do Rio

Passo Fundo, suprimindo área natural em suas margens, o que teria sido prevenido conforme o plano propunha” (Mascaró e Bonatto, 2014, p.7).

Na década de 1950, Passo Fundo seguia ampliando sua influência regional. A modernização agrícola e a alteração da estrutura fundiária da região favoreceram o êxodo rural, ampliando os índices de urbanização e o desempenho econômico, sobretudo o aumento da participação dos setores secundário e terciário, típicos do meio urbano (Gosch, 2002). Nesse período, o município já apresentava a prestação de serviços, sobretudo em saúde e educação, como um diferencial na região.

Entre 1952 e 1953 foi desenvolvido o Primeiro Plano Diretor, elaborado pelos arquitetos e urbanistas Edvaldo Paiva, Francisco Riopardense de Macedo, Demétrio Ribeiro e Edgar Graeff. A instituição legal do plano se deu em 1957, através da Lei 744. A lei, de texto sucinto, faz referência ao documento elaborado em 1953. A promulgação deste plano possibilitou que a ocupação que antes ocorria de forma espontânea, passasse a ser condicionada pela legislação urbanística. O Modelo Espacial proposto pelo plano apresentava características modernistas e ainda aspecto sanitarista, dividindo a cidade em zonas de acordo com a função, e a elas relacionando os usos permitidos. O controle da ocupação do solo estava baseado em alturas máximas condicionadas à largura da via e em taxas de ocupação máximas do lote.

Entre as décadas de 1950 e 1960 é possível observar a expansão urbana em todos os sentidos, em especial a Leste, ultrapassando os limites do Rio Passo Fundo. Iniciam a implantação de diversos loteamentos periféricos, inclusive em locais distantes, sem infraestrutura e às margens de córregos e rios (Ferretto, 2012). Datam das décadas de 1970 e 1980 a implantação de programas habitacionais na região periférica, como as COHABs 1 e 2 (1979 e 1983) na região oeste; Promorar, em 1984 (hoje Bairro José Alexandre Zacchia), implantado fora do perímetro urbano; a ocupação de forma mais intensiva das regiões leste e nordeste, e da região sudoeste, nos bairros São Cristóvão e Planaltina, com a instalação de indústrias (ocorrida entre a década de 1950 e 1970).

Em 1979, foi elaborado o II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), aprovado posteriormente, em 1984, sob a égide do Planejamento Integrado. Nesse contexto, os recursos para o financiamento do plano foram captados junto ao Banco Nacional de Habitação (BNH), através do Programa de Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN). As questões relacionadas ao planejamento estavam a cargo do Gabinete de Planejamento e Coordenação (GAPLAC). O PDDU foi elaborado pela equipe técnica da prefeitura municipal, através deste órgão, com o auxílio de consultoria, o acompanhamento e avaliação de equipa técnica do BNH (através da Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul – SUDESUL) (Passo Fundo, 1979). O Plano estabeleceu como



objetivo geral definir não apenas a estrutura física do espaço, mas estabelecer diretrizes orientadoras para o desenvolvimento do município, de modo a criar condições para elevar os níveis de qualidade de vida e do desempenho das atividades produtivas, com menor custo social (Passo Fundo, 1979).

Dentre as ações estruturadoras da organização física estavam 1) o controle do perímetro urbano; 2) a distribuição da população e de usos; 3) a localização dos equipamentos e 4) as questões relacionadas à circulação. A partir do II PDDU, a cidade rompe com o passado, estimulando a verticalização (Gosch, 2002). O Plano buscou a valorização da área central, fomentando o seu adensamento e estabelecendo índices urbanísticos mais altos. O modelo espacial contemplava a área urbana e a área de expansão urbana, definidas pelo perímetro urbano e a área rural. O ordenamento da área urbana se baseava na divisão por zonas, sendo sua concepção essencialmente funcionalista, separando as áreas comerciais, residenciais e industriais.

As diretrizes de uso e ocupação do solo passaram a demonstrar atenção às questões ambientais ao estabelecer as Zonas de Preservação Ecológica e a Zona de Proteção de Mananciais. Houve a introdução dos índices urbanísticos vinculados ao zoneamento como instrumento de controle da ocupação do solo. Os índices<sup>3</sup> eram compostos: a) pelo Índice de Aproveitamento, que variava até 7, na área central e considerava como áreas não computáveis aquelas destinadas ao uso comum e outras abertas como sacadas e terraços; b) pela Taxa de Ocupação, que alcançava 100% na área central; c) pela cota ideal por dormitório, de modo a controlar a densidade populacional e d) pela cota ideal, representando o máximo de economias permitidas.

Para Ferretto (2012), embora o discurso acerca do planejamento seja o do bem-estar comum, há outros interesses, sobretudo de ordem econômica por trás do processo. Os altos índices em áreas valorizadas apenas refletem a influência do setor imobiliário no planejamento urbano: rompeu-se com o estilo de vida do passado, passando o apartamento a ser o novo “bom morar”, em especial para as classes mais abastadas.

O plano subsequente, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), teve sua elaboração iniciada em 1999. Foi elaborado pela equipe técnica da prefeitura municipal, contou com uma série de análises setoriais e introduziu a participação da população urbana e rural (Corazza, 2008). Em 2005 foi levada à comunidade e a Câmara de Vereadores uma proposta finalizada e, por fim, aprovada em 2006, sob a Lei Complementar nº 170. Relativamente ao contexto em que foi

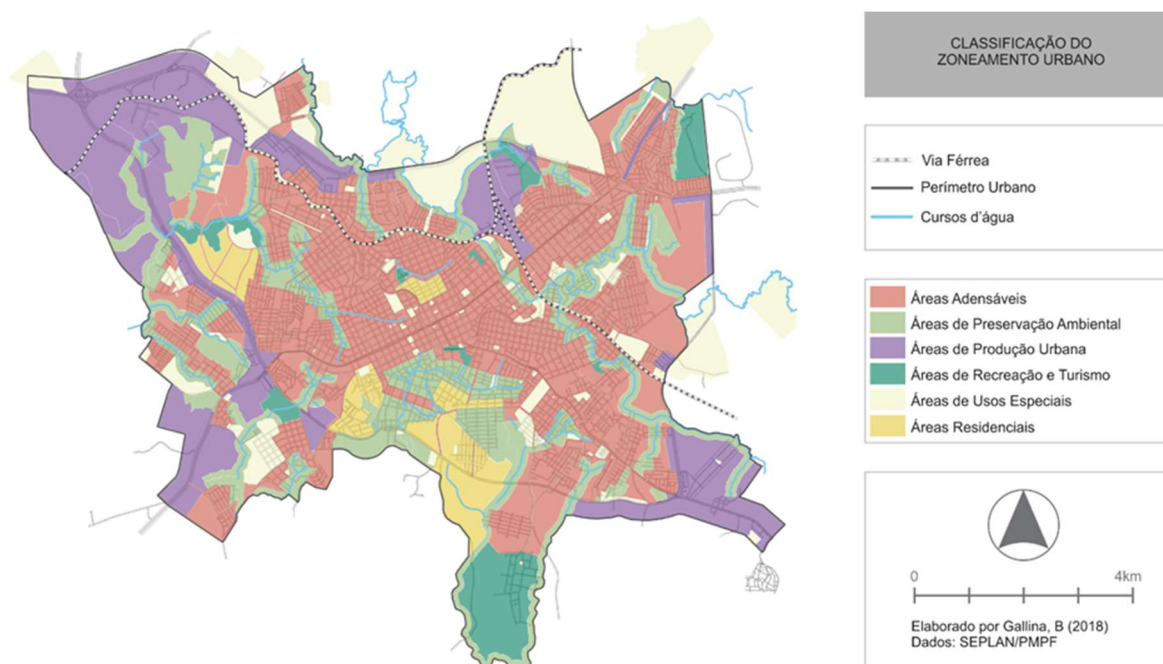
---

<sup>3</sup> Os índices urbanísticos definem as dimensões possíveis de serem edificadas conforme a sua localização/zoneamento. O Coeficiente/Índice de Aproveitamento (CA) determina o potencial construtivo máximo; a Taxa de Ocupação (TO) define o percentual do lote que pode ser ocupado; a Cota Ideal por Dormitório (CID) controla a densidade populacional.

elaborado, muito se alterou em relação à elaboração do plano anterior (PDDU/1984): o contexto político e social havia se transformado (CF/1988 e Estatuto da Cidade - EC), o que resultou, no plano atual, em proposições e abordagens com mudanças significativas.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) se apresenta como “o principal instrumento da política de desenvolvimento municipal de Passo Fundo” (Passo Fundo, 2006), de modo a abranger a totalidade da área do município – urbana e rural. O plano, enquanto instrumento de planejamento, concentra em um mesmo documento as diretrizes para a elaboração de políticas setoriais e o modelo espacial baseado em zonas e macrozonas. O controle sobre o uso e ocupação do solo, perímetro urbano, diretrizes viárias e alguns dos instrumentos do EC se apresentam junto ao modelo espacial. O modelo espacial (figura 2) adota estratégia favorável à descentralização, fomentando o adensamento e a criação de novas centralidades em regiões periféricas através do aumento dos índices urbanísticos<sup>4</sup> e da mistura de usos (residencial, industrial, comércio e serviços).

**Figura 2 - Zoneamento Urbano de Passo Fundo/RS**



Fonte: Autores (2018).

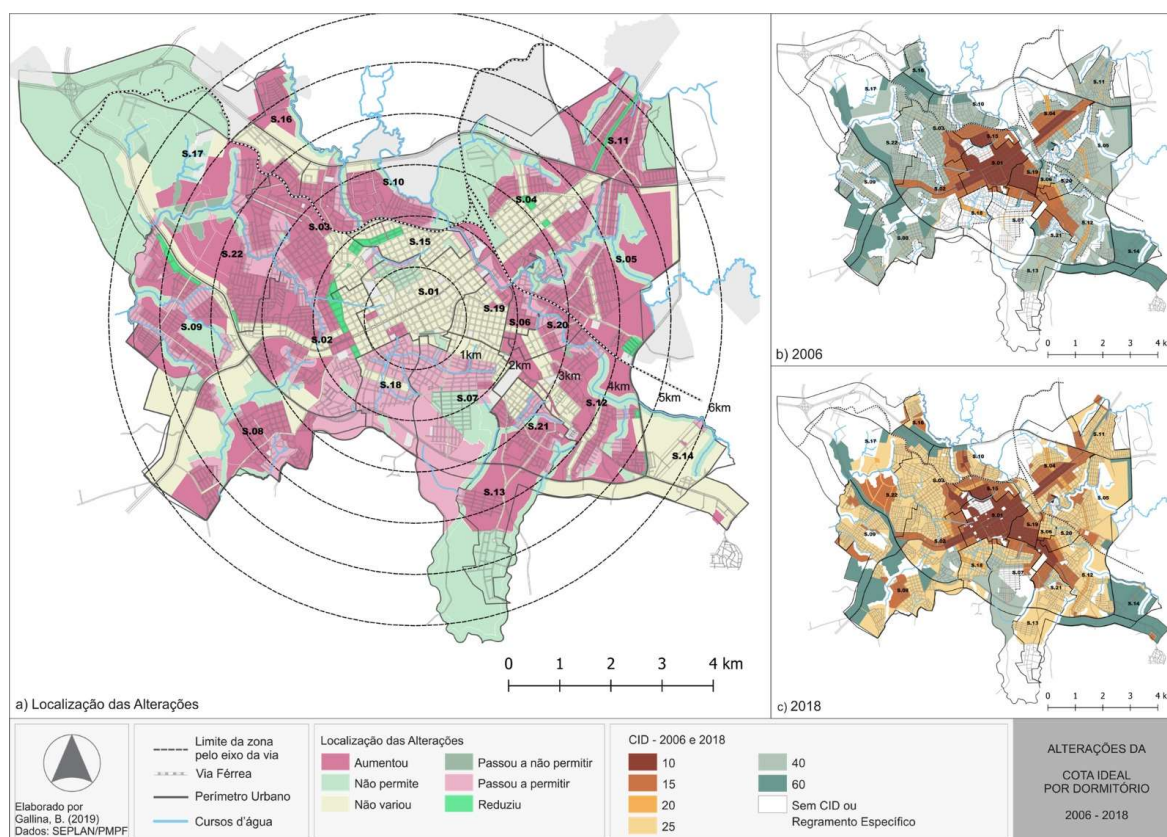
<sup>4</sup> O regime urbanístico é composto pelo CA (Coeficiente de Aproveitamento), CID (Cota Ideal por Dormitório), ambos objetos de análise desta pesquisa, e ainda TO (Taxa de Ocupação) e recuos frontais, laterais e de fundos. Incluem também os usos e atividades e vagas de garagem.

A manutenção dos limites do perímetro urbano é um ponto positivo. Tal diretriz já era trazida pelo plano anterior (1984), ao priorizar o adensamento e estancar o espraiamento urbano. Esta estratégia permitiu a preservação das áreas produtivas rurais e de mananciais hídricos para o abastecimento do município. Por outro lado, Zonas de Uso Especial (ZUE) e ZEIS-3, são utilizadas como ferramenta para a flexibilização do perímetro urbano, convertendo áreas rurais em urbanas. Tal possibilidade é prevista em alteração do PDDI em que passa a permitir o gravame de tais áreas contíguas ou não ao perímetro urbano, viabilizando empreendimentos logísticos e condomínios de lotes destinados à alta renda.

### **A FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR EM PASSO FUNDO/RS**

As alterações no Plano Diretor, entre 2007 e 2018, propiciaram o adensamento construtivo e populacional, através de novas tipologias construtivas em locais de uso predominantemente residencial unifamiliar, especialmente em áreas periurbanas, resultando no aumento das densidades urbanas, tendendo a alterar a dinâmica existente, em diferentes intensidades. Grande parte corresponde à flexibilização do Coeficiente de Aproveitamento (CA) e Cota Ideal por Dormitório (CID) onde as áreas periféricas foram tratadas de forma homogênea através da ampliação do potencial construtivo, não considerando características específicas como a ambiência e de acessibilidade (figura 3). É possível que o interesse em difundir índices mais altos em áreas periféricas esteja associado às possibilidades promovidas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), onde o capital imobiliário encontrou outro nicho de mercado a explorar, com terra urbanizada mais barata. Identifica-se como resultado que o PDDI ampliou o potencial de adensamento das áreas periféricas, fomentando “ilhas” mais densas, transformando a paisagem periurbana.

**Figura 3 - Localização das alterações da CID**



Fonte: Elaborado por Autores (2019), a partir de Passo Fundo (2006).

Como meio de exemplificar tais alterações, pode-se observar o caso do empreendimento localizado na Rua Oscar Vieira, constituído por 15 blocos de 5 pavimentos cada, totalizando 300 unidades (figura 4). O regime original da ZOC-1 não possibilitava a implantação de residenciais multifamiliares. Dessa forma, a alteração da área para ZEIS representou o aumento do potencial construtivo e de adensamento, o que permitiu a implantação de condomínios fechados de prédios. É possível observar, entretanto, que o empreendimento não se aproximou das áreas máximas que o novo regime permitiria. De igual modo, representa um rompimento com o entorno existente e um aumento brusco na densidade populacional.

Com base nos dados do Censo de 2010, a densidade bruta da área em que está localizado o conjunto habitacional era de 5,94 hab/ha. Quando verificado o levantamento realizado pelo Censo de 2022, verifica-se que o empreendimento se constitui com um setor censitário com densidade de 342 hab/ha, demonstrando de que forma a flexibilização da legislação alterou a densidade do bairro e assim a acessibilidade e a paisagem do local.



**Figura 4** - Vista do empreendimento a partir da Rua Oscar Vieira



Fonte: Autores (2019).

## O CASO DE SANTA MARIA/RS

Santa Maria é um município localizado na Região Geográfica Intermediária de Santa Maria (IBGE, 2018), na região central do Rio Grande do Sul e tem uma população total de 271.735 pessoas, sendo o 5º maior município do Estado em população (IBGE, 2022). De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2022, a área do município é de 1.780,194 km². Devido à sua importância regional, caracteriza-se como uma cidade média, tendo o setor de serviços, educacional e militar como pilares de sua economia.

O crescimento da urbanização do município está vinculado com a instalação da ferrovia em 1885, importante ligação de escoamento de mercadorias no Rio Grande do Sul e a instalação da Universidade Federal de Santa Maria, na década de 1960, sendo a primeira universidade federal no interior do Brasil. Em 1970 também é instalada a Base Aérea de Santa Maria, no então distrito de Camobi. Tais acontecimentos, assim como a existência de extensas áreas militares a leste, noroeste e sudoeste, além dos limites naturais (presença de morros-testemunho) fomentaram uma configuração urbana linear. O município, assim como Passo Fundo/RS, teve como precursor no seu planejamento o engenheiro Saturnino de Brito, que atuou na criação de planos sanitaristas e do primeiro Plano Urbano para a cidade, de 1918 (Tochetto, 2013).

As décadas seguintes foram de grande crescimento e expansão urbana, com a instalação de novos loteamentos, abertura de ruas e de estradas (Salamoni, 2008). Na intenção de controlar o crescimento desordenado e regularizar novos loteamentos, é instituído, em 1937, o primeiro Plano de Expansão Urbana para Santa Maria. O Plano, no entanto, ficou defasado devido ao aumento da população e do crescimento do setor educacional no município nas décadas de 1940 e 1950, com a implantação da Faculdade de Farmácia de Santa Maria em 1948 e em 1955 da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Imaculada Conceição (Salamoni, 2008). Esse crescimento se intensificou nas

décadas seguintes, com uma expansão a oeste, no distrito chamado Camobi (atualmente bairro), através da implantação da Universidade Federal de Santa Maria. Localizada fora do perímetro urbano, a universidade impulsionou a urbanização desta parte da cidade. Assim, é elaborado um novo Plano Diretor para o município<sup>5</sup>, buscando conter o avanço da urbanização que avançava fora do perímetro urbano. O Plano de 1968 apoiava-se nas premissas modernistas de ordenamento do território, com zonas definidas (residencial, comercial, industrial). O Plano Diretor seguinte veio no ano de 1980, com maior enfoque nas obras de infraestrutura e um detalhado diagnóstico dos mais diversos setores. Este plano deixava de lado, em parte, os preceitos modernistas para dar lugar ao planejamento inspirado na complexidade. Também havia uma maior preocupação com a alocação de recursos e um estímulo ao crescimento econômico, principalmente no setor da construção civil.

Santa Maria/RS passa a década de 90 sem um novo plano aprovado, que viria apenas em 2005. É a partir dos anos 2000, também, que novos produtos imobiliários alteram a paisagem urbana: são implantados diversos condomínios fechados e conjuntos ligados ao PMCMV, em áreas de expansão urbana. Se destacam os empreendimentos populares feitos a partir do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), instituído em 1999, e através do PMCMV, de 2009. Relativo ao PAR, foram construídos 8 condomínios residenciais verticais (1520 unidades). Já o PMCMV, relativo à Faixa 1, foram entregues cerca de 1860 unidades em 4 conjuntos habitacionais horizontais até 2018, quando o programa foi descontinuado. Somam-se a esses os 4 conjuntos habitacionais feitos com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com 1002 unidades. Os condomínios fechados de lotes de grande porte (mais de 5ha) totalizam 15 empreendimentos até 2024.

O Plano Diretor de 2005, intitulado “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental” definiu oito macrozonas dentro do perímetro urbano, incluindo uma macrozona chamada Corredor de Urbanidade, localizada próximo às principais vias da cidade, que favorecia o adensamento e a verticalização. Também definiu uma zona chamada Rururbano, definida como “zona de grande interesse para a produção agrária intensiva, lazer, condomínios rurais e usos institucionais, todas as atividades compatíveis com a conservação paisagística e ecológica da área” (Santa Maria, 2005a). O PDDUA/2005 teve, em 2009, a Lei de Procedimentos Fiscais, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Código de Obras e Edificações revisados. Em 2018, um novo Plano Diretor é aprovado, estando em vigor desde então<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Se tem notícia de um plano diretor aprovado em 1951, porém, não há documentação nem conhecimento do seu conteúdo (Tochetto, 2013).

<sup>6</sup> Serão analisadas, neste trabalho, as alterações até o ano de 2018, data de aprovação do último Plano Diretor do município.



Como visto, a legislação urbanística municipal sofre alterações e flexibilizações ao passar dos anos. Cabe explicar que no âmbito da legislação municipal de Santa Maria, o Plano Diretor é apresentado em um documento sucinto que expõe diretrizes, objetivos e princípios da política urbana. Também são citadas as políticas, planos, programas, projetos e os instrumentos urbanísticos que visam alcançar o modelo espacial proposto. No entanto, as definições mais detalhadas sobre as normas e as condições para o uso, ocupação, parcelamento do solo, sobre o perímetro urbano e o sistema viário do município são apresentadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) que é vinculada ao Plano Diretor. Nesse sentido, optou-se por fazer o cotejamento entre as LUOS (Santa Maria, 2005b; 2018b) vinculadas aos dois últimos Planos Diretores: de 2005 e 2018 (Santa Maria, 2005a; 2018a).

### **A FLEXIBILIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR EM SANTA MARIA/RS**

Os dois últimos planos diretores do município datam de 2005 e 2018 e se observa, principalmente, a flexibilização do regramento para aprovação de novos empreendimentos residenciais, como condomínios fechados de lotes e loteamentos populares. O quadro abaixo (quadro 2) resume as principais alterações observadas nas Leis de Uso e Ocupação do Solo dos dois planos, no que se refere à infraestrutura básica de parcelamentos de solo.

**Quadro 2** - Alterações e acréscimos referentes à infraestrutura básica do parcelamento do solo - LUOS 2005 e 2018

Infraestrutura básica	
Modificou	Acrescentou
<p>“§ 1º Se tecnicamente não houver condições de implantação de rede de esgoto cloacal, em decorrência da inexistência de redes coletoras e estação de tratamento fora da área do parcelamento, o Município pode exigir a implantação de estação de tratamento própria ou a adoção de solução alternativa para a coleta e tratamento do esgoto, de acordo com as normas da Concessionária, desde que ambientalmente adequada”</p> <p>Houve a supressão do trecho: <b>“em parcelamentos de até 50.000m2 (cinquenta mil metros quadrados).”</b></p> <p>_____</p> <p>Foi excluído o Quadro que definia “Critérios de Parcelamento do Solo Urbano por zoneamento urbanístico” que determinava, entre outras informações, a superfície máxima de loteamentos fechados em hectares.</p>	<p>Foram acrescentados dois novos itens à infraestrutura básica (Art.78, 2018):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sinalização horizontal e vertical das vias;</li> <li>- bacias de retenção das águas pluviais provenientes da contribuição do empreendimento, conforme necessidade demonstrada em estudo prévio;</li> </ul> <p>§ 2º Após o recebimento do sistema adotado, o Município será responsável por sua manutenção.</p> <p>Art. 84. As quadras devem ter lados mínimos de 50 m (cinquenta metros) e máximo de 200 m (duzentos metros), exceto para os loteamentos populares, salvo autorização excepcional do Instituto de Planejamento de Santa Maria.</p> <p>_____</p> <p>Acrescentou à infraestrutura mínima de Loteamentos de Interesse Social os seguintes itens:</p> <p>VII - instalação de rede de abastecimento de água potável;</p> <p>Parágrafo único. Em áreas a serem regularizadas podem ser dispensados os revestimentos da pavimentação.</p>

Fonte: Autores (2024) a partir de Lei de Uso e Ocupação do Solo (Santa Maria, 2005b; 2018b)

A exigência de projeto de sinalização horizontal e vertical das vias é visto como benéfico, uma vez que auxilia na organização dos fluxos viários desses empreendimentos. Da mesma forma, a inclusão de bacias de retenção à infraestrutura básica também cumpre papel importante na mitigação de problemas de drenagem urbana. A exclusão do quadro “Critérios de Parcelamento do Solo Urbano por zoneamento urbanístico”, no entanto, demonstra que a legislação foi flexibilizada no que tange aos regramentos urbanísticos baseados no zoneamento do Plano Diretor. Além disso, o tamanho máximo e mínimo de quadra pode ser alterado ao ser implantado loteamento de interesse social. Embora exista um avanço referente a obrigatoriedade da instalação de rede de abastecimento de água potável, a dispensa de revestimentos de pavimentação em áreas a serem regularizadas se configura como um retrocesso. A adoção de padrões inferiores para novos loteamentos de HIS e áreas regularizadas (que concentra, majoritariamente, a população de baixa renda) é justificada pela redução de custos, porém, acaba por relegar essa população a áreas de baixa qualidade urbanística e

construtiva. O texto sobre a implantação de loteamento comum também sofreu alterações, como visto no quadro 3.

**Quadro 3** - Alterações e acréscimos referentes à implantação de loteamento comum - LUOS 2005 e 2018

Capítulo III - Das Diversas Modalidades De Parcelamento Do Solo	
Do Loteamento	
Modificou	Acrescentou
<p>A transferência para o Município era de <b>35%</b> e passou a ser de <b>10%</b>.</p> <p><b>Retirado:</b></p> <p>§ 1º A área a ser transferida nunca poderá ter sua destinação alterada;</p> <p>§ 2º A área deverá ser transferida em espécie, não podendo ser substituída por valor pecuniário, obras ou qualquer outra modalidade de contraprestação;</p> <p>§ 3º A transferência somente poderá ocorrer quando a região onde será implantado o novo loteamento já estiver suficientemente contemplada com equipamentos urbanos, comunitários e áreas de lazer já existentes nas proximidades.</p> <p>Art. 72. As áreas "non aedificandi", relativas aos espaços de preservação permanente, podem ser computadas na área a ser transferida ao Município a título de espaços livres de uso público, até o limite de 50% do percentual previsto no Art. 68 e 69 para esse fim, desde que reconhecido interesse público de manutenção do meio ambiente pelo órgão municipal próprio.</p>	<p>Art. 112. Nos Loteamentos, é obrigatória a transferência ao Município de, no mínimo, <b>10% (dez por cento)</b> da área total da gleba para instalação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público, distribuídos da seguinte forma:</p> <p>I - devem ser reservados aos equipamentos urbanos e comunitários 5% (cinco por cento) da área total da matrícula;</p> <p>II - devem ser reservados para os espaços livres de uso público 5% (cinco por cento) de área total da matrícula, devendo parte deste percentual ser contornado por vias;</p> <p>III - quando houver, na gleba a ser parcelada, áreas "<i>non aedificandi</i>", relativas a áreas de preservação permanente, o percentual descrito no inciso I, será calculado sobre a área útil da gleba, descontadas as áreas de preservação permanente;</p> <p>IV - as áreas <i>non aedificandi</i>, relativas aos espaços de preservação permanente, podem ser computadas na área a ser transferida ao Município a título de espaços livres de uso público, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do percentual previsto no inciso II.</p> <p>Parágrafo único. As áreas destinadas ao sistema de circulação e equipamentos urbanos devem ser transferidas para o Município. Poderá ser aplicado o art. 71 desta Lei Complementar em relação à área descrita no <i>caput</i>.</p> <p>Art. 113. As áreas institucionais transferidas ao Município devem ter acesso para logradouro público e testada mínima exigida pelo zoneamento urbanístico, com confrontações delimitadas, passeio público e meio-fio.</p>

Fonte: Autores (2024) a partir de Lei de Uso e Ocupação do Solo (Santa Maria, 2005b; 2018b)

A principal alteração na redação foi referente à destinação das áreas públicas ao município, para aprovação de novos loteamentos. Caso não seja possível cumprir com o percentual estabelecido na lei, por não haver áreas adequadas ou se for do interesse do Município, tal doação poderá ser trocada por outra compensação (terrenos urbanizados, áreas de lazer, prédios para equipamentos públicos). Nesse sentido, houve uma alteração no percentual relativo a essas áreas: em loteamentos a

transferência para o Município era de 35% e passou a ser de 10%, nos loteamentos de Interesse Social tal percentual era de 30% e passou a 10% e nos condomínios de lotes esse percentual mudou de 10% para 5%.

Nota-se que os condomínios de lotes, que têm as maiores áreas (e assim, maiores reflexos na paisagem e na estrutura urbana), além de geralmente serem feitos para as classes de maior poder aquisitivo, têm a menor taxa percentual obrigatória de doação de áreas públicas. Essa mudança tem, em certa medida, relação com as alterações feitas na Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.766/79) no final da década de 90 (Lei nº 9.785, de 29/01/1999) (Brasil, 1999). Tais alterações deram autonomia ao município decidir sobre a área a ser destinada ao Poder público, sem uma regulamentação federal que estabeleça percentuais mínimos. No entanto, no âmbito estadual, através da Lei nº 10.116/94 (Lei de Desenvolvimento Urbano), ainda prevalecia o entendimento de que o percentual mínimo a ser doado era de 35%, o que só foi alterado no ano de 2021 (Rio Grande do Sul, 1994). Há, assim, um descolamento entre esfera federal, estadual e municipal nas definições acerca do parcelamento do solo urbano.

Observa-se uma tendência a diminuição dessas doações, inclusive em loteamentos e condomínios de lotes implantados em locais que carecem de áreas públicas, com a opção dos empreendedores de realizarem contrapartidas diversas ao município. Ainda sobre os condomínios de lotes, outras modificações foram realizadas na legislação, demonstradas no quadro 4.

**Quadro 4-** Alterações e acréscimos referentes à implantação de condomínio de lotes - LUOS 2005 e 2018

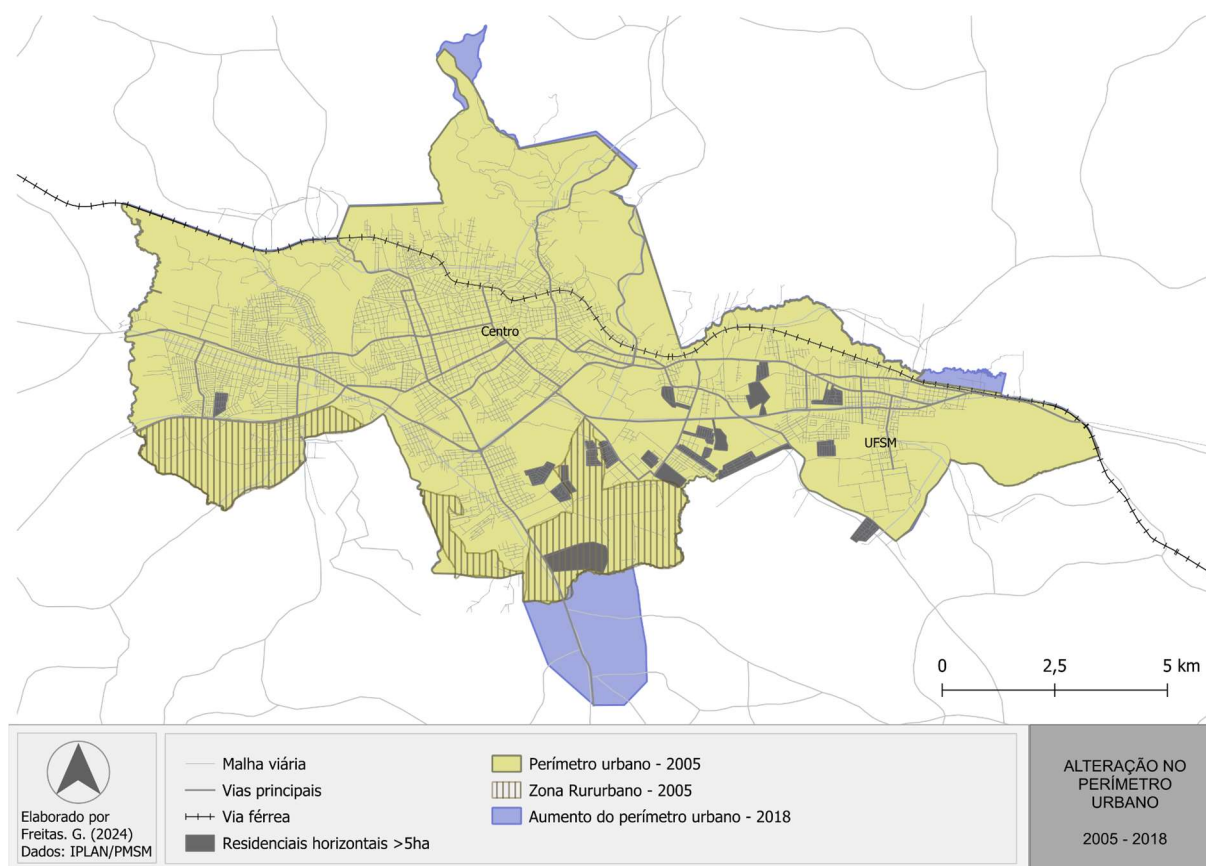
Dos Condomínios fechados de lotes	
Modificou/Retirou	Acrescentou
<p><b>Retirado:</b></p> <p>Art. 89 Somente será autorizada a implantação de Condomínio Fechado após estudo de viabilidade, caso a caso, nos seguintes casos:</p> <p>I - Para as glebas com dimensões, áreas e divisas superiores, definidos no quadro 2 - Critérios de parcelamento do solo urbano para zoneamento urbanístico;</p> <p>II - localizados em áreas de proteção ambiental, onde essa forma de ocupação se revele conveniente para manter seus valores naturais.</p> <p>_____</p> <p>O percentual mínimo a ser reservado como área de uso comum era de 35% e passou a ser de 10%.</p> <p>_____</p> <p>A destinação de área para uso público era de 10% e passou a ser 5%.</p> <p>_____</p>	<p>Em negrito, acréscimos à redação anterior:</p> <p>Art. 131. Na instituição de Condomínio Fechado de Lotes será observado o limite máximo de 50.000 m<sup>2</sup> [5ha] (cinquenta mil metros quadrados) de área, com 250 m (duzentos e cinquenta metros) em seu lado maior. <b>Em faces voltadas a vias públicas, deverá ser respeitada a permeabilidade visual e a relação com o pedestre, sendo vetada a extensão contínua de muros fechados. Propõe-se o uso de muros de até 80 cm (oitenta centímetros) de altura e gradil com altura liberada.</b></p> <p>Parágrafo único. Para os Condomínios Fechados de Lotes que, por sua localização, não apresentem o risco de causar, no presente ou no futuro, transtornos ao sistema viário adjacente, com a interrupção da continuidade das vias públicas ou dificuldades ao trânsito da região, poderá o Município, ouvido o IPLAN, <b>permitir a ampliação da área prevista no caput, mediante contrapartida do empreendedor, a ser regulamentada por legislação específica.</b></p> <p>_____</p>

Fonte: Autores (2024) a partir de Lei de Uso e Ocupação do Solo (Santa Maria, 2005b; 2018b)

Na legislação a respeito dos condomínios fechados de lotes houve um acréscimo ao texto do Art. 131, que já estabelecia o limite máximo de cinquenta mil metros quadrados (5ha) de área para condomínios de lotes. É importante ressaltar, no entanto, que embora no artigo exista um limite máximo de área desses empreendimentos (5ha) e lado maior (250m) os parágrafos posteriores trazem a possibilidade de aprovação de condomínios maiores, conforme decisão do Instituto de Planejamento do município. Observa-se que a excepcionalidade (condomínios fechados de lotes com mais de 5 hectares) acabou por tornar-se bastante comum: nove empreendimentos foram implantados depois de 2005 com área maior que 10 ha, o dobro estabelecido em lei.

Além das alterações de legislação, o perímetro urbano do município também sofreu modificações no Plano de 2018, tendo crescido principalmente na porção sul (Figura 5). Ademais, a Macrozona chamada “Rururbano”, antes caracterizada por ser uma zona de transição, com características predominantemente rurais, deixou de existir em 2018, e se consolidou como uma zona residencial de condomínios de casas e de lotes de média e alta renda.

**Figura 5** - Alterações no perímetro urbano de Santa Maria/RS (2005-2018)

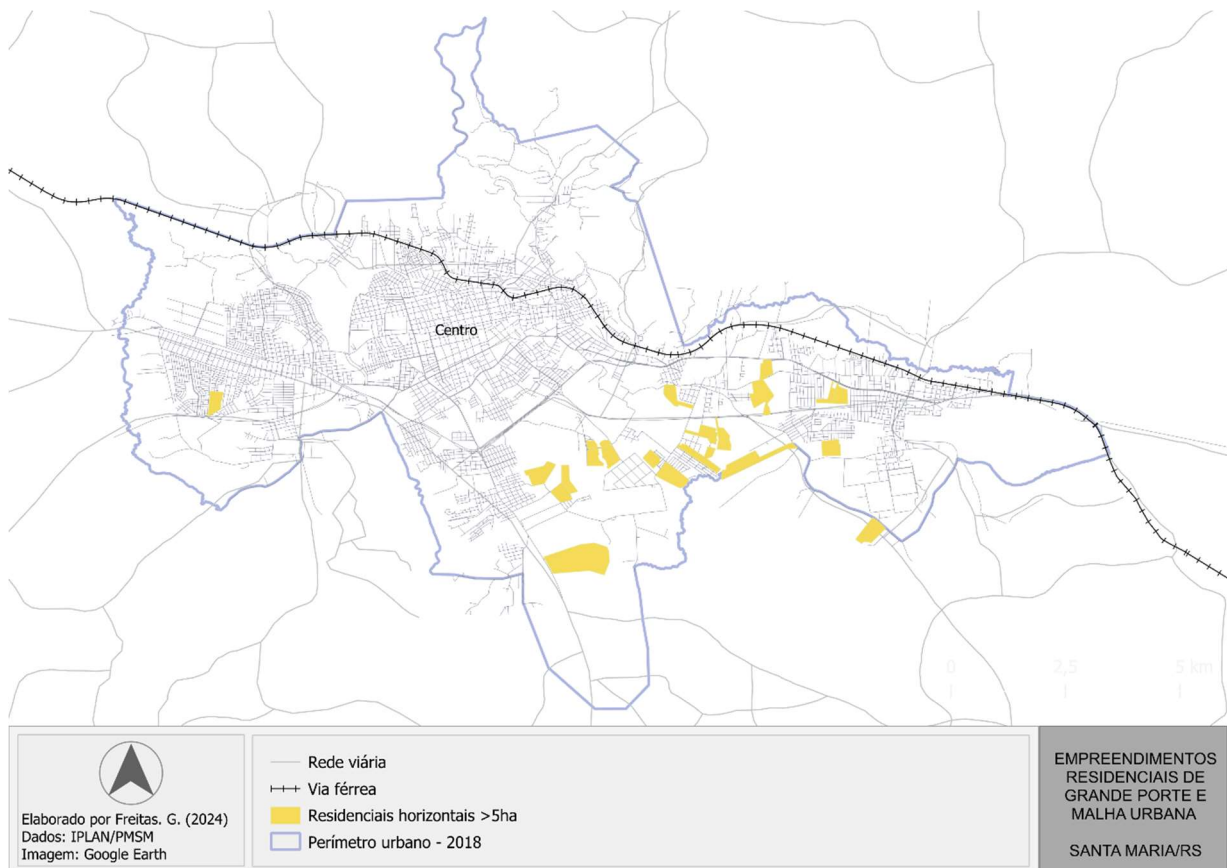


Fonte: Autores (2024)

Os reflexos das alterações no Plano Diretor podem ser observados, principalmente, ao verificar o espraiamento da área urbana do município (Figura 6): a implantação de empreendimentos residenciais horizontais está, em sua maioria, desconectada da malha urbana consolidada e distante do centro da cidade. Um desses empreendimentos, inclusive, foi implantado fora do perímetro urbano definido pelo Plano Diretor de 2018. Pelo tamanho dos empreendimentos são comuns os vazios urbanos entre esses espaços.



**Figura 6** - Empreendimentos residenciais de grande porte e a malha urbana de Santa Maria/RS (2005-2018)



Fonte: Autores (2024)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises realizadas, foi possível observar que a história do planejamento urbano dessas duas cidades médias do Rio Grande do Sul percorreu caminhos semelhantes. Desde os ideais de melhoramento e de saneamento urbano (com o planejamento precursor do engenheiro Saturnino de Brito), passando pela incorporação dos preceitos modernistas de ordenamento do território (Plano Diretor de 1957 em Passo Fundo e de 1969 em Santa Maria), pela inserção da complexidade e do planejamento integrado (Plano Diretor de 1984 em Passo Fundo e 1980 em Santa Maria) até a incorporação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (Plano Diretor de 2006 em Passo Fundo e 2005 em Santa Maria). Os anos subsequentes, após a aprovação desses planos nos dois municípios, seguiram uma crescente flexibilização na legislação urbanística visando atender às necessidades do mercado. De maneira geral, observa-se que, embora com alterações em diferentes instrumentos urbanísticos, há uma similaridade nos reflexos que essa flexibilização trouxe à paisagem dos municípios.

Em Passo Fundo, são identificadas duas tendências quanto às áreas periurbanas: a primeira através do adensamento construtivo e populacional fomentando a implantação de empreendimentos residenciais em edifícios, especialmente destinados às faixas de mercado do PMCMV. A segunda é referente à implementação de condomínios de lotes destinados à alta renda onde, tendo em vista a escassez de grandes glebas que sejam propícias a estes empreendimentos no interior do perímetro urbano, são criados mecanismos para a flexibilização e, desse modo, a viabilização destes. Tal processo é visto também em Santa Maria/RS, onde loteamentos destinados à baixa e média renda compostos por casas são localizados em bairros distantes do centro consolidado, muito próximo, porém, dos condomínios fechados de lotes. Ademais, ao flexibilizar o tamanho máximo desses empreendimentos cercados por muros, criam-se áreas dependentes do transporte motorizado e que não se conectam ao restante da malha urbana consolidada.

Entende-se que o processo de flexibilização na legislação urbanística faz parte de um contexto de mudanças profundas enquanto práticas do planejamento urbano e regional, apontando a necessidade do aprofundamento nessa temática, neste caso, especialmente nas cidades médias. A regulação urbanística nesses municípios tende a apresentar maior volatilidade devido a trocas de governantes e pela pressão de grupos imobiliários. O que se identifica é a promoção especulativa do lugar, como apontado por Harvey (2020), havendo a participação ativa do poder público, tanto na criação de um novo legal – flexível e adaptativo – como na implementação de infraestruturas e equipamentos que promovem a valorização imobiliária, atendendo às demandas especulativas.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). [S. l.], 29 jan. 1999.

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, Brasília, 1979.

CORAZZA, J. **Rios urbanos e o processo de urbanização**: o caso de Passo Fundo-RS. 2008. 198 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Civil e Ambiental, Faculdade de Engenharia e Arquitetura, Universidade de Passo Fundo. Passo Fundo, 2008.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaios sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

FERRETTO, D. **Passo Fundo**: estruturação urbana de uma cidade média gaúcha. 2012. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

GOSCH, L. R. M. **Passo Fundo, de Saturnino de Brito ao Mercosul – Projetos e Imagens Urbanas**. (Dissertação). Rio de Janeiro: FAU/UFRJ, 2002.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**: uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. 25. ed. São Paulo: Editora Loyola, 2016.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Editora Loyola, 2008.

HARVEY, D. **Os Sentidos do Mundo**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Regiões de Influências das Cidades 2018 - REGIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

LIMONAD, E. Reflexões sobre o Espaço, o Urbano e a Urbanização. **GEographia**, v. 1, n. 1. Niterói, 1999.

MASCARÓ, J. J.; BONATTO, D. A. M. O sistema de espaços livres de Passo Fundo-RS: escassez e descontinuidade. **COLÓQUIO QUAPÁ SEL**, 9., 2014, Vitória. **Anais...**. São Paulo, 2014.

MIRANDA, L. Planejamento em áreas de transição rural-urbana: velhas novidades em novos territórios. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 1. São Paulo, 2009.

MONTE-MÓR, R. R. **Da Urbanização Extensiva Na Periferia Industrial**. Território, globalização e fragmentação. [S. l.], 1994. p. 169–181.

PASSO FUNDO (Município). Lei Complementar nº 170, de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI do Município de Passo Fundo. Passo Fundo, 2006.

PASSO FUNDO (Município). Lei Complementar nº 2.133, de 1984. Aprova o II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Passo Fundo; dispõe sobre as normas do I Plano Diretor da cidade que permanecerão vigentes; e dá outras providências. Passo Fundo, 1984.

PASSO FUNDO (Município). Relatório Final do II PDDU. Passo Fundo, 1979.

PAULANI, L. M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. *In*: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. p. 67–107.

REIS, N. G. Dispersão Urbana e Modernização Capitalista. **Revista Cidades**. v. 12, n. 2. [S. l.], 2015. p. 91-107.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual 10.116, de 23 de março de 1994. Institui a Lei do Desenvolvimento Urbano, que dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios e dá outras providências. Porto Alegre, 1994.

SALAMONI, G. F. **O crescimento urbano por extensão e suas repercussões morfológicas em estruturas urbanas: estudo de caso: Santa Maria/RS**. Dissertação de mestrado (Planejamento Urbano e Regional). Porto Alegre: UFRGS, 2008.

SANTA MARIA. Lei Complementar nº 117, de 26 de julho de 2018b. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento, Perímetro Urbano e Sistema Viário do Município de Santa Maria. Santa Maria, 2018.

SANTA MARIA. Lei Complementar nº 118, de 26 de julho de 2018a. Dispõe Sobre a Política de Desenvolvimento Sustentável e Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial do Município de Santa Maria. Santa Maria, 2018.

SANTA MARIA. Lei Complementar Nº 72, de 04 de novembro de 2009. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento, Perímetro Urbano e Sistema Viário do Município de Santa Maria. Santa Maria, 2009.

SANTA MARIA. Lei Complementar nº 33, de 29 de dezembro de 2005b. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento, Perímetro Urbano e Sistema Viário do Município de Santa Maria. Santa Maria, 2005.

SANTA MARIA. Lei Complementar nº 34, de 29 de dezembro de 2005a. Dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano e sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Santa Maria. Santa Maria, 2005.

SANTA MARIA. Lei n. 1.370/1969, de 30 de janeiro de 1969. Aprova o plano preliminar e as diretrizes para o Plano Diretor de Santa Maria, e dá outras providências. Santa Maria, 1969.

SANTA MARIA. Lei nº 2098/1980, de 10 de janeiro de 1980. Institui o Plano Diretor de Santa Maria e dá outras providências. Santa Maria, 1980.

SANTORO, P. F. Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 16, n. 1, p. 169, 2014.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 30. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2020.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertramd Brasil, 2015.

SPOSITO, M. E. B. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Geografia**. v. 35. [S. l.], 2010. p. 51–62.

TOCHETTO, D. **A cidade de Santa Maria e o saneamento de Saturnino de Brito**. 2013. 365f Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

VASCONCELLOS, E. A. **Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas**. 1 ed. São Paulo: Fapesp, 1996.

WHITACKER, A. M. Cidade imaginada. Cidade Concebida. *In*: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (org.). **Cidade e Campo**: relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010.