

## O PAPEL DO PROJETO URBANÍSTICO NA REURB-S:

O alcance da regularização fundiária plena e da melhoria do habitat urbano em Paudalho-PE.

**Thainá Souza Alves**



*“Paudalho linda flor da mata som da serenata que embalou Cey.”*





UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE ARTES E COMUNICAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

THAINÁ SOUZA ALVES

**O PAPEL DO PROJETO URBANÍSTICO NA REURB-S:  
O ALCANCE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E DA MELHORIA DO  
HABITAT URBANO EM PAUDALHO-PE.**

**RECIFE**

**2025**

**THAINÁ SOUZA ALVES**

**O PAPEL DO PROJETO URBANÍSTICO NA REURB-S:  
O ALCANCE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA E DA MELHORIA DO  
HABITAT URBANO EM PAUDALHO-PE.**

TCC apresentado ao Curso de graduação em arquitetura e urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

**Orientador(a):** Prof. Dr. Fabiano R. Diniz

Aprovado em: 19/08/2025.

**RECIFE**

**2025**

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Alves, Thainá Souza.

O papel do projeto urbanístico na REURB-S: o alcance da regularização fundiária plena e da melhoria do habitat urbano em Paudalho-PE. / Thainá Souza Alves. - Recife, 2025.

95 p. : il., tab.

Orientador(a): Fabiano Rocha Diniz

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, Arquitetura e Urbanismo - Bacharelado, 2025.

Inclui referências.

1. direito á cidade. 2. regularização fundiária urbana. 3. lei federal nº 13.465/2017. 4. projeto urbanístico. 5. paudalho-pe. I. Diniz, Fabiano Rocha. (Orientação). II. Título.

720 CDD (22.ed.)

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fabiano Rocha Diniz (Orientador)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Flávio de Souza (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco

---

Arquiteta Venefrida P. de L. Costa (Examinador Externo)

Dedico a Deus, pois dele e para ele são todas as coisas. Dedico à minha mãe, Vanise, que, sob muito sol, me fez chegar aqui na sombra. Sem ela ao meu lado, nada seria possível.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por tudo o que tem feito e faz por mim.

À minha mãe, Vanise, exemplo de força, coragem e dedicação. Sou profundamente grata por todo o esforço, apoio e incentivo para que eu pudesse estudar nesta universidade e concluir este curso. Amplio meus agradecimentos ao meu padrasto, José, que junto à minha mãe nunca mediu esforços e apoio em todos os momentos.

À minha família – meus irmãos, Maurílio e Thaianne, e minha sobrinha Lavínia –, que sempre encheram meus dias de apoio, carinho e, no caso dela, de amor e alegria. Agradeço também à minha tia e à minha prima, Patrícia e Joana, pelo incentivo constante em todos os momentos.

A Thalís Guilherme, pelo cuidado, carinho e atenção de sempre. Pelas palavras de conforto, incentivo a continuar e me lembrar que sou capaz.

Aos meus fiéis companheiros de quatro patas – Gatos: Maria, Katarina, Cadu, Júnior, Nega (in memoriam), Gustavo (in memoriam) e Mio preto (in memoriam); Cachorros: Bob, Safira, Eva (in memoriam) e Marquinhos (in memoriam); Jumenta: Rita – que, com suas presenças, trouxeram leveza e alegria aos meus dias mais cansativos. Vocês me ensinaram sobre amor, lealdade e resiliência, sem precisar de palavras, ao longo dessa trajetória.

À Myllena Sales, minha amiga, que desde o cursinho pré-vestibular esteve ao meu lado, oferecendo apoio e acreditando em mim, mesmo nos momentos mais desafiadores desta jornada.

A Júlio Gabriel e Thales José, grandes amigos que fiz no curso de arquitetura e urbanismo, com quem passei boa parte do tempo durante as aulas presenciais e toda a parceria mesmo de forma remota. Por tornarem essa jornada mais leve e fazerem parte das melhores memórias durante a graduação, seja pelas noites em claro, R.U, entre tantos momentos. Também aos GEs que fiz parte e aos demais amigos do curso.

Ao meu orientador, Fabiano Diniz, por compartilhar seus conhecimentos, pelo acompanhamento durante essa jornada e a todos que contribuíram para meu desenvolvimento acadêmico até aqui.

Por fim, a todos que, de diferentes formas, olharam para mim com carinho e acreditaram no meu potencial, meu sincero agradecimento. Cada palavra de apoio, cada gesto de incentivo e cada presença fizeram a diferença.

## RESUMO

O presente trabalho analisa o papel do projeto urbanístico na Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), destacando sua capacidade de promover a regularização fundiária plena e qualificar o habitat urbano em territórios marcados por vulnerabilidade socioespacial. Trata-se de um estudo de caso aplicado ao bairro de Guadalajara, localizado no município de Paudalho-PE, que enfrenta processos de urbanização excludente e informal. A pesquisa toma como base a Lei Federal nº 13.465/2017, com ênfase nos artigos 35 e 36, que tratam das diretrizes urbanísticas e ambientais da REURB-S. Utiliza como metodologia a combinação entre revisão bibliográfica, análise crítica da legislação e aplicação prática da metodologia desenvolvida pela Universidade Federal de Pernambuco no diagnóstico e caracterização urbana do recorte. O trabalho realiza levantamento e análise diagnóstica do território com base em dados empíricos, relatórios, registros fotográficos, mapeamentos temáticos e leitura urbana, a fim de identificar as problemáticas e potencialidades urbanas, paisagísticas e ambientais. A partir desses dados, propõe diretrizes voltadas à requalificação física, à inclusão social e à promoção do direito à cidade. Os resultados indicam que o projeto urbanístico, quando desenvolvido de forma integrada, sensível ao território e articulado com políticas públicas, contribui diretamente para a superação das desigualdades urbanas e para a efetivação da função social da cidade e da propriedade, reafirmando seu papel estruturador na REURB-S.

**Palavras-chave:** direito à cidade; regularização fundiária urbana; lei federal nº 13.465/2017; projeto urbanístico; paudalho-pe.

## ABSTRACT

This study analyzes the role of the urban design project in the Social Interest Urban Land Regularization (REURB-S), highlighting its potential to promote comprehensive land regularization and enhance urban habitats in territories marked by socio-spatial vulnerability. It is a case study applied to the neighborhood of Guadalajara, located in the municipality of Paudalho, Pernambuco, which faces processes of exclusionary and informal urbanization. The research is based on Federal Law No. 13.465/2017, with emphasis on Articles 35 and 36, which address the urban and environmental guidelines of REURB-S. The methodology combines bibliographic review, critical analysis of legislation, and the practical application of the methodology developed by the Federal University of Pernambuco in the diagnosis and urban characterization of the area. The study includes data collection and diagnostic analysis of the territory based on empirical data, reports, photographic records, thematic mapping, and urban readings, in order to identify urban, landscape, and environmental challenges and potentialities. Based on these findings, it proposes guidelines aimed at physical requalification, social inclusion, and the promotion of the right to the city. The results indicate that the urban design project, when developed in an integrated manner, sensitive to the territory, and articulated with public policies, directly contributes to overcoming urban inequalities and to fulfilling the social function of the city and property, reaffirming its structuring role within REURB-S.

**Keywords:** right to the city; urban land regularization; Federal Law No. 13.465/2017; urban design; Paudalho-pe.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de localização .....	30
Figura 2 - Exemplar de Pau-d'alto próximo as margens do rio Capibaribe.....	31
Figura 3 - Vista aérea do núcleo urbano principal, antes da redução da vazão do rio Capibaribe .....	32
Figura 4 - A rede de núcleos urbanos e aglomerados em Paudalho.....	33
Figura 5 - Tradicional bloco lírico .....	34
Figura 6 - Polo Festa cultural de São Sebastião.....	34
Figura 7 - Igreja Nossa Senhora da Luz .....	35
Figura 8 - Fiéis no Santuário São severino dos Ramos.....	35
Figura 9 - Mapa de localização de Guadalajara em relação a sede municipal .....	36
Figura 10 - Foto aérea do bairro de Guadalajara. ....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Figura 11 - Mapa esquemático da ocupação urbana e rede de equipamentos públicos em Guadalajara.....	38
Figura 12 - Zoneamento Plano Diretor.....	40
Figura 13 - Delimitação das comunidades e etapas da REURB-S.....	41
Figura 14 - Planta final da Regularização fundiária NUIC Guadalajara etapa 1RF. ....	43
Figura 15 - Diagrama metodologia UFPE.....	47
Figura 16 - Delimitação do recorte de estudo .....	48
Figura 17 - Mapa de Declividade e modelo digital do terreno.....	49
Figura 18 - Vegetação do recorte.....	50
Figura 19 - Mapa figura-fundo malha viária .....	51
Figura 20 - Mapa de hierarquia viária.....	52
Figura 21 – À esquerda Rua São Severino as margens da BR-408 e À direita Rua Nossa Senhora do Desterro.....	53
Figura 22 - Rua Tiradentes .....	53
Figura 23 – Mapa de pavimentação das vias.....	54
Figura 24 - Rua Santa Tereza com esgoto a céu aberto e sem pavimentação (à esquerda) e Rua do Maracatu sem pavimentação (à direita). ....	55
Figura 25 - Rua sem identificação e sem pavimentação.....	55
Figura 26 - Escadaria da rua São Cristóvão (à esquerda) e Escadaria da rua do Maracatu (à direita) .....	56
Figura 27 - Caminhos de pedestres no fundo do vale. ....	56
Figura 28 - Avanço irregular na calçada rua Tiradentes (à esquerda) e Obstrução da calçada com lixo e estacionamento irregular rua Nsra. do Desterro (à direita).....	57
Figura 29 - Esgoto a céu aberto rua da Liberdade. ....	59
Figura 30 - Ponto de Descarte de lixo na esquina da Rua Nsra. do Desterro.....	60
Figura 31 - Mapa de figura-fundo ocupação das edificações. ....	62
Figura 32 - Mapa de padrão dos lotes.....	64
Figura 33 – Ocupação área plana (à esquerda) e ocupação área de encosta (à direita). ....	65
Figura 34 – Padrão de construtivo em área plana (à esquerda) e padrão construtivo em área de risco (à direita).....	66
Figura 35- ocupação em encosta.....	66

Figura 36 - Mapa de Usos do solo.....	67
Figura 37 - Mercearia (à esquerda) e Uso misto (à direita).....	68
Figura 38 - Comércio informal sob a passarela. ....	68
Figura 39 - Tipologia 1 (à esquerda) e Tipologia 2 (à direita). ....	70
Figura 40 - Tipologia 3 (à esquerda) e tipologia 4 (à direita). ....	70
Figura 41 - Tipologia 5 (à direita) e tipologia 6 (à esquerda). ....	71
Figura 42 - Mapa de gabaritos. ....	72
Figura 43 - Equipamentos de interesse. ....	73
Figura 44 - Pracinha cantinho do Salomão. ....	74
Figura 45 - Mapa de desconformidades.....	76
Figura 46: Mapa de realocação.....	80
Figura 47- Conjunto habitacional Jardim Vicentina. ....	82
Figura 48- Planta baixa (tipologia 1) habitacional Jardim Vicentina.....	82
Figura 49 - Mapa esquemático do Plano Urbanístico e Ambiental. ....	84
Figura 50 - Detalhe 1: proposta adequação de calçadas na rua Nossa Senhora do Desterro .....	85
Figura 51 - Detalhe 2: Proposta de via de pedestre interligando a rua do Rosário a escadaria.....	85
Figura 52 - Sistema de Drenagem Complexo cantinho do céu. ....	87
Figura 53 - Detalhe 3: proposta via projetada de acesso ao parque no fundo do vale. ....	90
Figura 54- Modelagem digital Parque Cantinho do Céu, articulação dos espaços.....	91
Figura 55 – Campo de futebol com arquibancada tomando partido da topografia. ....	91
Figura 56 - Áreas de eventos, estar e contemplação.....	92

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Sistema de águas pluviais no logradouro das unidades construtivas.....	58
---	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA: CONTEXTO, POLÍTICAS E DESAFIOS.</b> <b>.....</b>	<b>21</b>
1.1 Regularização fundiária plena como garantia do direito à moradia e à cidade. ..	21
1.2 Políticas urbanas como resposta à desigualdade socioespacial .....	23
1.3 A Lei 13.465/2017: Avanços, Contradições e Implicações Urbanísticas da REURB-S.....	25
<b>1.3.1 O projeto urbanístico na REURB-S: instrumento estruturador ou acessório? .....</b>	<b>27</b>
<b>2 REURB-S EM PAUDALHO .....</b>	<b>30</b>
2.1 A cidade de Paudalho - PE. ....	30
<b>2.1.1 Origem histórica e fundação .....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.2 Aspectos socioeconômicos e urbanos .....</b>	<b>32</b>
2.2 Área de intervenção .....	36
<b>2.2.1 História e ocupação .....</b>	<b>37</b>
<b>2.2.2 Legislação incidente .....</b>	<b>39</b>
<b>2.2.3 Programa Moradia Legal em Guadalajara .....</b>	<b>41</b>
<b>3 DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO E AMBIENTAL .....</b>	<b>46</b>
3.1 Abordagem metodológica da UFPE .....	46
3.2 Delimitação do recorte de estudo .....	48
3.3 Análise urbanística e ambiental do recorte.....	49
<b>3.3.1 Características físicas e naturais do sítio .....</b>	<b>49</b>
<b>3.3.2 Infraestruturas.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3.3 Características do uso e ocupação do solo.....</b>	<b>61</b>
<b>3.3.4 Síntese do diagnóstico urbanístico .....</b>	<b>75</b>
<b>4 DIRETRIZES PARA REQUALIFICAÇÃO URBANA .....</b>	<b>77</b>
4.1 Uso e ocupação do solo e zonas de restrição .....	78
4.2 Prevenção e mitigação de riscos ambientais.....	79

4.3 Acessibilidade e mobilidade .....	83
4.4 Saneamento Ambiental .....	86
<b>4.4.1 Drenagem urbana.....</b>	<b>86</b>
<b>4.4.2 Esgotamento sanitário.....</b>	<b>88</b>
4.5 Áreas livres públicas e convivência comunitária.....	88
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>93</b>
<b>6 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>95</b>

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização brasileiro, intensificado a partir da segunda metade do século XX, ocorreu de forma acelerada, desigual e excludente. A industrialização e a concentração de investimentos nas regiões mais dinâmicas do país atraíram fluxos migratórios significativos, deslocando populações rurais em busca de emprego e melhores condições de vida. Entre 1950 e 2010, a população urbana passou de 52 para 160 milhões de habitantes (IPEA, 2011; IBGE, 2010). Contudo, esse crescimento não foi acompanhado por políticas públicas capazes de prover infraestrutura, saneamento, mobilidade e habitação adequados, o que resultou na formação de extensas áreas informais e precárias, sobretudo nas periferias.

Essa urbanização não se deu de maneira homogênea. Como observam Silva et al. (2016), as regiões Sul e Sudeste, beneficiadas por maior aporte econômico e político, alcançaram taxas de urbanização superiores a 90%, enquanto o Norte e o Nordeste apresentaram índices mais baixos e sofreram maior precarização estrutural. Essa assimetria reforçou a fragmentação do território: enquanto áreas centrais receberam investimentos e serviços, vastas periferias permaneceram como espaços de sobrevivência, marcados por déficits persistentes de moradia, saneamento e acesso a políticas públicas.

A exclusão histórica desses territórios do planejamento urbano e dos mecanismos formais de regulação fundiária empurrou a expansão populacional para áreas frágeis ou ambientalmente inadequadas, como encostas suscetíveis a deslizamentos, regiões alagáveis e zonas periféricas distantes. Nesses locais, a infraestrutura básica raramente chega, perpetuando um ciclo de precariedade que atravessa gerações. Nesse sentido, Rolnik (2007, p. 7) observa: “Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua nas cidades onde se localizam.” Essa invisibilidade reforça a desigualdade socioespacial e limita o acesso de milhões de brasileiros ao direito à cidade.

Para Henri Lefebvre (2000, p. 68), “A luta de classes, hoje, mais do que nunca, se lê no espaço”. A cidade não é apenas o cenário onde as desigualdades se expressam, mas o próprio produto dessas relações sociais e econômicas. Em sua concepção, o direito à cidade ultrapassa o acesso físico ao espaço urbano: trata-se da possibilidade de participar ativamente da sua produção, gestão e transformação (Lefebvre, 1991). Esse direito implica romper com a lógica que subordina o território ao capital e à especulação imobiliária, garantindo o uso social da terra e dos bens urbanos.

David Harvey (2014) aprofunda esse debate ao afirmar que reivindicar o direito à cidade “equivale a reivindicar algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas” (Harvey, 2014, p. 30). Para o autor, essa luta envolve não apenas o espaço físico, mas também o tipo de sociedade que se pretende construir, as relações sociais desejadas e os valores que orientarão esse desenvolvimento.

A urbanização brasileira revela uma contradição estrutural: ao mesmo tempo em que as cidades concentram riqueza e oportunidades, elas também reproduzem exclusão e negação de direitos. Essa tensão entre crescimento urbano e justiça social evidencia a necessidade de políticas que articulem o planejamento territorial com a efetivação de direitos básicos, assegurando que a urbanização não seja apenas um processo econômico, mas um caminho para cidades mais inclusivas e equitativas.

É nesse contexto que a **regularização fundiária plena** surge como um instrumento estratégico para enfrentar as desigualdades históricas, promovendo segurança jurídica, integração territorial e acesso à infraestrutura. Esta pesquisa busca aprofundar o debate sobre sua implementação no Brasil, com foco na modalidade **REURB-S**, prevista pela Lei nº 13.465/2017, analisando seus avanços, limitações e implicações para a efetivação do direito à cidade.

A motivação para este estudo nasce da minha vivência com a regularização fundiária, que foi essencial para a concepção e o desenvolvimento deste trabalho. Durante minha trajetória acadêmica e profissional como estagiária na Prefeitura de Paudalho-PE, somada à formação interdisciplinar recebida pela UFPE e pelo TJPE, pude acompanhar de perto os desafios enfrentados por comunidades residentes em

Núcleos Urbanos Informais Consolidados (NUIC), muitas delas em condições precárias de moradia, infraestrutura e segurança jurídica. Essa experiência, especialmente no contexto da REURB-S, conforme estabelecida pela Lei 13.465/2017, não apenas aprofundou meu conhecimento sobre o tema, como também fortaleceu minha convicção de que a pesquisa acadêmica e o engajamento profissional podem contribuir para a construção de políticas urbanas mais equitativas e para a efetivação dos direitos fundamentais da população em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo central analisar, a partir da experiência prática adquirida em Paudalho-PE, o potencial do projeto urbanístico-ambiental na REURB-S, avaliando sua eficácia como instrumento estruturador da regularização fundiária plena e da qualificação dos núcleos urbanos informais consolidados (NUIC). A partir do objetivo geral, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar as implicações dos aspectos urbanísticos e ambientais da Lei 13.465/2017 sobre o processo e os resultados da REURB-S em NUI, seus avanços e retrocessos
- b) Aplicar a metodologia desenvolvida pela UFPE para as etapas de caracterização e diagnóstico urbanístico no bairro de Guadalajara, em Paudalho-PE;
- c) Elaborar diretrizes projetuais que sirvam como guia para um plano urbanístico e ambiental no recorte de estudo definido.

## **Metodologia**

A pesquisa foi conduzida a partir de uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica sobre urbanização desigual, direito à cidade e regularização fundiária plena, baseada em autores como Henri Lefebvre, David Harvey, Raquel Rolnik, Hermínia Maricato e Fabiano Diniz. Além disso, será realizado um estudo de caso no município de Paudalho-PE, onde a metodologia da UFPE será analisada em sua aplicação prática na regularização fundiária. Serão utilizados dados secundários, como documentos técnicos, legislação incidente, relatórios de regularização fundiária, plantas, mapas e peças gráficas.

O trabalho foi estruturado em capítulos que abordarão os seguintes tópicos: A presente introdução apresenta o embasamento teórico sobre a produção do espaço urbano desigual, a segregação socioespacial e o direito à cidade, fundamentando uma análise crítica sobre o modelo de urbanização hegemônico e os processos de marginalização urbana.

#### **1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA: CONTEXTO, POLÍTICAS E DESAFIOS:**

Aborda os conceitos e discussões sobre a regularização fundiária plena, com ênfase na REURB-S. Analisa os avanços e contradições da Lei 13.465/2017, destacando o papel do projeto urbanístico, suas interpretações e implicações para a inclusão socioespacial. O capítulo também traça uma linha do tempo das principais políticas habitacionais no Brasil e em Pernambuco.

**2 REURB-S EM PAUDALHO-PE:** Apresenta a contextualização geográfica, histórica e urbana do município de Paudalho e, em seguida, do bairro de Guadalajara, detalhando sua formação, infraestrutura, principais vias e equipamentos públicos. Na sequência, discute-se a aplicação da REURB-S no bairro, os limites e contradições observados no processo, e é definido o recorte espacial a ser analisado nos capítulos seguintes.

**3 DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO E AMBIENTAL:** Realiza a leitura crítica do recorte selecionado a partir de visitas in loco, análises cartográficas e aplicação de metodologia da UFPE na caracterização e diagnóstico urbano. São abordadas questões como mobilidade, acessibilidade, morfologia urbana, barreiras físicas, infraestrutura ambiental, uso do solo e dinâmicas socioespaciais.

**4 DIRETRIZES PARA REQUALIFICAÇÃO URBANA:** Com base no diagnóstico anterior, são apresentadas diretrizes urbanísticas e ambientais para orientar uma proposta de intervenção qualificada. As diretrizes visam estruturar um plano urbanístico que promova a inclusão territorial, o acesso à infraestrutura e o fortalecimento da cidadania no território regularizado.

## **1 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA: CONTEXTO, POLÍTICAS E DESAFIOS.**

### **1.1 Regularização fundiária plena como garantia do direito à moradia e à cidade.**

A produção da ilegalidade urbana nas cidades brasileiras está diretamente relacionada à forma desigual e seletiva com que o espaço urbano é produzido e apropriado. Essa dinâmica excludente é impulsionada por um mercado imobiliário altamente especulativo e por políticas públicas historicamente fragmentadas e insuficientes, que deixam à margem grande parte da população de baixa renda.

As formas mais recorrentes de acesso à moradia para a população urbana de baixa e média-baixa renda no Brasil têm sido os loteamentos ilegais e as favelas. Essas ocupações informais representam, na prática, a principal resposta, ainda que precária, que o processo de desenvolvimento urbano ofereceu à grande parte dos habitantes das grandes cidades.

Maricato (2018) observa que uma parcela significativa da população das grandes cidades brasileiras reside em áreas informais. Em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, esse número corresponde a cerca de 20% dos habitantes; em Salvador e Fortaleza, a proporção sobe para aproximadamente um terço da população; enquanto em Recife, estima-se que 40% dos moradores vivam em favelas. Essa realidade evidencia a centralidade da informalidade como eixo estruturante da urbanização brasileira. Como aponta Rolnik:

Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do Poder Público – já que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem. (Rolnik, 2007, p. 7)

Esses territórios surgem à margem da legalidade, muitas vezes em áreas ambientalmente frágeis ou em zonas rurais, onde não há oferta de infraestrutura, equipamentos ou serviços públicos básicos. A inserção ambígua desses espaços no tecido urbano reforça a exclusão socioespacial e alimenta relações clientelistas e patrimonialistas que limitam o desenvolvimento de uma democracia urbana plena.

Ainda segundo Rolnik (2007, p. 7), essa condição “é uma das mais poderosas engrenagens da máquina de exclusão territorial que bloqueia o acesso dos mais pobres às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem”.

É nesse cenário de desigualdade e injustiça socioespacial que a regularização fundiária plena se apresenta como uma estratégia fundamental de inclusão e efetivação do direito à cidade. Trata-se de um processo que ultrapassa a mera entrega do título de propriedade. Segundo Diniz (2022), a regularização plena deve ser entendida como um instrumento multidimensional, que articula dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com o objetivo de integrar os assentamentos informais ao tecido urbano formal, garantindo não apenas o reconhecimento legal da posse, mas também a provisão de infraestrutura, equipamentos públicos e a efetivação da função social da propriedade.

Além disso, Rolnik (2007) destaca que enfrentar essa lógica de segregação exige “propor alternativas que garantam não apenas a melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais pobres, como também a construção de um modelo mais incluyente e democrático de cidade para o futuro”. A regularização plena, nesse sentido, é uma política de reparação histórica e um meio de concretizar os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e pela função social da propriedade, fortalecendo os pilares da justiça urbana e rompendo com a lógica perversa que estrutura a produção desigual do espaço.

Nessa perspectiva, ao incorporar os territórios populares ao planejamento urbano e reconhecer seus habitantes como sujeitos de direito, a regularização plena contribui para a superação da lógica de marginalização e para a construção de uma cidade mais justa, democrática e inclusiva. Como sintetiza Lefebvre (1991), o direito à cidade não se reduz ao acesso físico ao espaço urbano, mas implica a possibilidade de participar da produção, da gestão e da apropriação desse espaço de maneira igualitária, uma condição que a regularização fundiária plena pode ajudar a materializar.

A compreensão da regularização fundiária plena como estratégia de justiça urbana e reparação histórica exige, no entanto, um olhar atento à trajetória das políticas

urbanas e habitacionais no Brasil. Analisar essa trajetória é fundamental para compreender como o Estado atuou ou se omitiu, diante das desigualdades territoriais, e como as diretrizes de inclusão e direito à moradia foram sendo (re)configuradas ao longo do tempo. É o que será discutido a seguir.

## 1.2 Políticas urbanas como resposta à desigualdade socioespacial

As políticas urbanas no Brasil começaram a se consolidar mais claramente a partir da redemocratização, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a moradia como um direito social e instituiu os princípios da função social da propriedade e da cidade. A partir desse marco, a agenda urbana passou a ser orientada por objetivos de inclusão social, democratização do acesso ao solo urbano e superação das desigualdades estruturais. Ainda assim, o histórico de marginalização das populações de baixa renda exigiu a criação de políticas públicas voltadas não apenas à habitação, mas à reestruturação e integração dos territórios informais à cidade formal.

Entre os principais avanços institucionais, destaca-se o **Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)**, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição e forneceu aos municípios instrumentos de planejamento e gestão urbana voltados à justiça socioespacial. Instrumentos como as **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)**, o **IPTU progressivo no tempo**, a **outorga onerosa do direito de construir** e o **direito de preempção** possibilitam maior controle sobre a ocupação urbana e o direcionamento de investimentos para áreas populares. Apesar disso, sua implementação foi fragmentada e dependente da iniciativa e da capacidade técnica dos municípios, o que limitou seus efeitos transformadores.

A seguir, uma linha do tempo apresenta os principais marcos legais das políticas urbanas e habitacionais no Brasil e em Pernambuco, evidenciando os avanços e limitações que influenciam diretamente a prática da regularização fundiária:

- **2001 – Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001):** Estabelece diretrizes para a política urbana e reforça a função social da propriedade. Introduce instrumentos de gestão como a outorga onerosa, o IPTU progressivo e as ZEIS, permitindo maior controle sobre o crescimento das cidades.

- **2003 – Criação do Ministério das Cidades:** Representou um avanço ao integrar as políticas de habitação, mobilidade, saneamento e planejamento territorial. Fortaleceu programas como o **Minha Casa, Minha Vida (MCMV)** e o **PAC Urbanização de Favelas**, além de instituir o **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)**, ampliando o financiamento habitacional para famílias de baixa renda.
- **2007 – PAC Urbanização de Favelas:** Programa voltado à urbanização de assentamentos precários, com ações de saneamento, pavimentação e implantação de equipamentos públicos.
- **2009 – Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei nº 11.977/2009):** Instituiu um dos principais programas habitacionais do país e incorporou diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos informais consolidados, ampliando o acesso à moradia para famílias de baixa renda.
- **2017 – Lei nº 13.465/2017:** Considerada um marco da regularização fundiária, instituiu a REURB nas modalidades **REURB-S (interesse social)** e **REURB-E (interesse específico)**. A lei simplificou os processos de titulação e ampliou a segurança jurídica para ocupações em núcleos urbanos informais consolidados.
- **2018 – Decreto nº 9.310/2018:** Regulamentou a REURB, detalhando procedimentos e requisitos. Apesar de padronizar práticas, manteve foco na titulação, com pouca ênfase na qualificação do espaço urbano e na promoção da cidadania.
- **2018 – Provimento Conjunto nº 01/2018 (TJPE e ANOREG/PE):** Criou o **Programa Moradia Legal em Pernambuco**, voltado à regularização fundiária por meio de parcerias com cartórios, promovendo agilidade e redução de custos nos processos de titulação.
- **2020 – Lei nº 17.307/2020 (Recife):** Estabeleceu diretrizes locais mais restritivas para a aplicação da REURB, limitando sua realização exclusivamente às ZEIS. A medida reforçou o caráter social da política e buscou impedir o uso da regularização por empreendimentos privados sem função social.

Nesse sentido, compreender a regularização fundiária plena como parte integrante de uma política urbana mais ampla, voltada à reparação histórica e à inclusão socioespacial, é essencial para o estudo da REURB-S no bairro de Guadalajara, em Paudalho-PE.

### **1.3 A Lei 13.465/2017: Avanços, Contradições e Implicações Urbanísticas da REURB-S**

Sancionada em julho de 2017, a Lei 13.465/2017 dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural, com o objetivo de promover a titulação de propriedades em áreas informais e garantir o direito à cidade e à moradia. A Regularização Fundiária Urbana (REURB) é definida pela legislação como aquela que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Brasil, 2017).

A norma estabelece duas modalidades de REURB: a REURB-S (Regularização Urbana de Interesse Social), destinada a núcleos informais predominantemente ocupados por população de baixa renda, e a REURB-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico), para áreas ocupadas por grupos que não se enquadram nesse perfil socioeconômico. No caso da REURB-S, a legislação prevê isenção de taxas para os atos de registro relacionados ao primeiro título, buscando facilitar e incentivar a formalização desses assentamentos e proporcionando maior segurança jurídica e dignidade aos moradores.

A legislação representou um avanço ao unificar diretrizes e reduzir a burocracia dos processos de regularização, garantindo maior segurança jurídica aos moradores de assentamentos informais. Também incorporou princípios vinculados à regularização fundiária plena, como o direito à moradia digna, a permanência dos ocupantes em seus núcleos e a exigência de estudos ambientais e projetos urbanísticos.

No entanto, a forma como a lei foi concebida e aprovada gerou críticas substanciais. Editada inicialmente por meio da Medida Provisória nº 759/2016, sua tramitação ocorreu de maneira apressada e sem o devido debate público, interrompendo um processo de construção democrática e progressiva iniciado com o Estatuto da Cidade (2001) e a Lei nº 11.977/2009. Essa ruptura comprometeu a participação social (eixo central do direito à cidade) e restringiu potencialmente o alcance do direito à moradia. Diniz (2022, p. 201) observa que “A Lei 13.465 flexibiliza diretrizes da REURB e reduz

critérios de diretrizes e intervenções urbanísticas nas políticas de regularização”, enfraquecendo o compromisso com os princípios da Reforma Urbana.

Essa aprovação apressada comprometeu o debate democrático, refletindo-se nas dificuldades práticas da REURB, especialmente no desafio de ir além da mera titulação dos imóveis para promover intervenções estruturais nos territórios. A própria possibilidade prevista pela lei de conceder a titulação sem a realização das obras urbanas necessárias pode configurar um entrave à efetivação da regularização fundiária plena, mantendo a precariedade dos assentamentos e comprometendo o direito à cidade. Como observa Mello (2024, p. 253), “Embora haja a previsão do projeto e da implantação de infraestrutura essencial, conforme a REURB, a titulação independe da urbanização”.

Outro ponto de preocupação destacado por Diniz (2022) é a priorização da titulação individual como principal instrumento da regularização fundiária, sem a previsão de mecanismos que assegurem a função social da propriedade e limitem a atuação do capital imobiliário. Para o autor, essa ênfase na propriedade privada, desarticulada de instrumentos de controle territorial, favorece a mercantilização da terra urbana e pode levar a processos de gentrificação, colocando em risco a permanência das populações de baixa renda nos núcleos regularizados.

Essa fragilidade é agravada pelo Decreto 9.310/2018, que não estabelece salvaguardas institucionais associando o direito de propriedade a restrições que inibam o interesse do mercado. Nesse contexto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) — instrumentos urbanísticos que definem parâmetros para uso e ocupação do solo, com o objetivo de proteger áreas destinadas à população de baixa renda e evitar a especulação imobiliária — assumem papel estratégico. Como afirma Diniz (2022):

Aprofundando a análise, percebem-se aspectos conflitantes com esse princípio, que têm potencial de perverter os objetivos traçados. O primeiro é a valorização do direito real vinculado à propriedade individual do imóvel regularizado. O Decreto 9.310 não define instrumentos que, associados ao direito de propriedade dos beneficiários, venham a frear a ação do capital imobiliário sobre os Núcleos Urbanos Informais (NUI) [...]. Esse é o papel exercido pelas ZEIS: definir parâmetros que desestimulam o interesse do mercado e obstaculizam processos de gentrificação pós-regularização. (Diniz, 2022, p. 201-202).

Além dos riscos de mercantilização, outro ponto preocupante refere-se à regularização de imóveis em terrenos públicos. A transferência da propriedade a ocupantes de imóveis localizados em terrenos públicos pode ser interpretada como uma forma de legitimação de ocupações irregulares, o que tende a estimular novas invasões e fragilizar o controle do uso e ocupação do solo. Essa flexibilização pode, inclusive, contrariar o princípio da função social da propriedade, ao favorecer interesses individuais em detrimento do uso coletivo e socialmente justo do território. A legislação anterior, a Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009), adotava postura mais cautelosa: não previa a titulação imediata, mas reconhecia a posse e condicionava o acesso à propriedade ao cumprimento dos requisitos legais da usucapião.

### **1.3.1 O projeto urbanístico na REURB-S: instrumento estruturador ou acessório?**

Este trabalho direciona seu foco analítico para a REURB-S, com especial ênfase em suas implicações urbanísticas. A Lei 13.465/2017, nos artigos 35 e 36, destaca a necessidade de elaboração de um projeto urbanístico para a regularização dos núcleos urbanos informais.

O artigo 35 especifica que a regularização fundiária nas áreas urbanas deve estar acompanhada de um projeto urbanístico que garanta padrões adequados de parcelamento e ocupação do solo, que assegurem o acesso à terra urbanizada, o direito à moradia digna, o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos habitantes. Na sequência, o artigo 36 define os elementos mínimos que devem compor esse projeto urbanístico, a saber:

Art. 36. O projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;

II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;

III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;

IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;

V - de eventuais áreas já usucapidas;

VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;

VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura

e relocação de edificações, quando necessárias;  
VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias (Brasil, 2017, art. 36).

Apesar de a Lei nº 13.465/2017 prever a obrigatoriedade de um projeto urbanístico para a regularização fundiária, na prática esse instrumento nem sempre é tratado com a devida importância. Cabe ressaltar que a legislação não determina que o projeto urbanístico seja um instrumento acessório, mas sua formulação e aplicação prática em muitos municípios permitem que essa leitura aconteça, especialmente quando o foco recai exclusivamente sobre a segurança jurídica e não sobre a reestruturação urbanística. Como aponta Diniz:

A interpretação de que o Projeto Urbanístico e ações socioambientais são componentes acessórios do processo de REURB é distinta daquela do PNRF, relegando-os ao papel de indicar os imóveis que, por restrições urbanísticas-ambientais, não podem ser regularizados, assim como apontar as melhorias a serem introduzidas nas infraestruturas essenciais, como atribuição das municipalidades. (Diniz, 2022, p. 202)

Diante disso, ainda que a legislação reconheça a importância do projeto urbanístico, sua aplicação prática muitas vezes se resume a uma exigência formal. As adequações previstas no projeto podem ser realizadas antes, durante ou após o processo de regularização fundiária, o que gera o risco de se restringir a REURB apenas à titulação, como já mencionado. Essa prática contribui para a perpetuação de uma lógica de cidade fragmentada, em que a posse da terra é legalizada, mas os problemas estruturais persistem. Idealmente, a titulação deveria ocorrer apenas após a efetiva urbanização do núcleo, garantindo que os objetivos urbanísticos e sociais da regularização sejam de fato alcançados (Mello, 2024).

Essa realidade se reflete em municípios como Paudalho-PE, onde o projeto urbanístico, embora formalmente exigido, foi aplicado de maneira bastante restrita, atendendo apenas aos requisitos mínimos necessários para a titulação. Essa limitação será examinada com maior profundidade ao longo deste trabalho, especialmente na análise do processo de REURB-S no bairro de Guadalajara. A partir desse estudo, será possível ampliar o debate sobre os limites e potenciais da regularização fundiária como instrumento de justiça urbana e efetivação do direito à cidade.





### 2.1.1 Origem histórica e fundação

A toponímia "Paudalho", segundo tradição local, surgiu da existência em suas terras à margem do rio Capibaribe, de alguns exemplares de pau-d'algo, que exala um forte odor semelhante ao alho, originando assim a denominação (Condepe, 1987). Ainda hoje, existem exemplares da árvore às margens do Capibaribe e em algumas localidades da cidade.

**Figura 2** - Exemplar de Pau-d'algo próximo às margens do rio Capibaribe



**Fonte:** Google Street View, 2025.

A origem do município remonta a 1591, com a fundação do aldeamento indígena pelos franciscanos, denominado Miritiba (Condepe, 1987). Em 1627, nas terras onde se localizava a antiga aldeia indígena, Bartolomeu de Holanda Cavalcanti fundou o engenho que passou a ser conhecido como Engenho Aldeia. A área era especialmente propícia para a agricultura canavieira, o que favoreceu, já na segunda metade do século XVII, a instalação de diversos engenhos nas proximidades (Condepe, 1987). Em 1789, foi estabelecido o distrito de Pau d'Alho, vinculado ao município de Nazaré. Sua confirmação oficial ocorreu apenas em 22 de julho de 1804. O crescimento do distrito foi impulsionado pela expansão da atividade açucareira na região, o que resultou na elevação do local à categoria de município por meio do alvará de 27 de julho de 1811. A provisão foi concedida em 15 de fevereiro de 1812, e a

instalação formal do município aconteceu em 16 de maio do mesmo ano (Condepe, 1987).

### 2.1.2 Aspectos socioeconômicos e urbanos

A localização estratégica do município, atravessado pelo rio Capibaribe, favoreceu a construção de engenhos e a formação de povoados ao longo dessas vias fluviais, como é o caso do núcleo urbano principal. O centro histórico se apresenta como um patrimônio edificado, com exemplares com mais de 300 anos, uma significativa variação tipológica e edificações religiosas dos sécs. XVII ao XX, carregado de história e parcialmente preservados até hoje, destacado por Freitas (2011):

(...) A maioria das edificações do núcleo histórico do município de Paudalho é de caráter vernáculo, construída sem recuos, nos limites dos lotes; a maioria dos lotes é estreita e profunda; coberta em duas águas com telhas cerâmicas tipo capa-canal; fechamento das aberturas com verga reta, arco pleno ou abatido. (Freitas, 2011. p. 22)

Além disso, a cidade tornou-se um elo importante para o escoamento da produção agrícola rumo ao Porto de Recife, através da chegada da ferrovia no século XIX, que ampliou as conexões comerciais e acelerou o transporte de mercadorias.

**Figura 3** - Vista aérea do núcleo urbano principal, antes da redução da vazão do rio Capibaribe

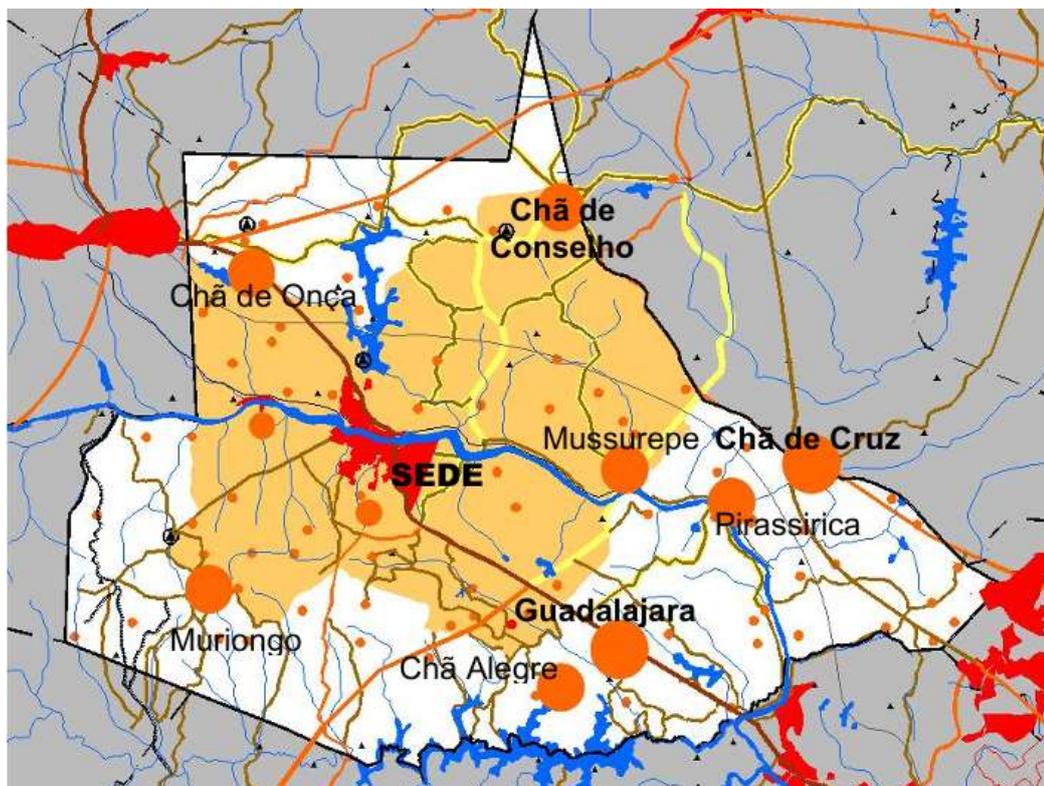


Fonte: Paudalho, 2002.

Com o tempo, o município diversificou suas atividades econômicas, incorporando a produção agrícola de subsistência, pequenas indústrias e o setor de serviços (Condepe, 1987). Além disso, com o progressivo desenvolvimento econômico e urbano, a população foi se redistribuindo ao longo do território como apresentada na figura 04, descentralizando a sede urbanizada e dando origem a novos bairros e aglomerados urbanos na zona rural, como destacado no Plano Diretor de Paudalho (2002):

(...)em amarelo, a grande área considerada, legalmente, urbana e uma rede informalmente hierarquizada de núcleos urbanos e aglomerados rurais que representam uma peculiar forma de ocupação do território do município, que apesar de apresentar forte concentração populacional na sede, conta com esta rede que pode favorecer uma boa orientação do processo de redistribuição territorial do desenvolvimento, fortalecendo as atividades rurais e a consolidação de assentamentos de perfil semiurbanos. (Paudalho, 2002. P 9)

**Figura 4** - A rede de núcleos urbanos e aglomerados em Paudalho.



Fonte: Paudalho, 2002.

Além do seu rico patrimônio arquitetônico, Paudalho se destaca pelas intensas manifestações religiosas e culturais. Conhecida como a “Linda Flor da Mata”, a cidade é reconhecida por sua fé, história, cultura e tradição. O carnaval é um dos destaques do calendário cultural, atraindo foliões de toda a região com o tradicional banho de cheiro, blocos líricos, maracatus rurais e clubes carnavalescos.

**Figura 5 - Tradicional bloco lírico**



Fonte: Paudalho, 2025.

**Figura 6 - Polo Festa cultural de São Sebastião.**



Fonte: Paudalho, 2025.

A festa de São Sebastião (figura 6), celebração religiosa de grande relevância, é a mais movimentada festa popular religiosa, porém o padroeiro da cidade é o Divino Espírito Santo.

A Romaria do Santuário de São Severino dos Ramos (figura 7 e 8), reconhecida por lei como patrimônio cultural, é rota de fé de milhares de romeiros do Brasil. O Santuário de São Severino é amplamente reconhecido como um dos mais importantes do Nordeste, sendo um espaço de grande devoção e espiritualidade.

**Figura 7** - Igreja Nossa Senhora da Luz



Fonte: Paudalho, 2025.

**Figura 8** - Fiéis no Santuário São severino dos Ramos



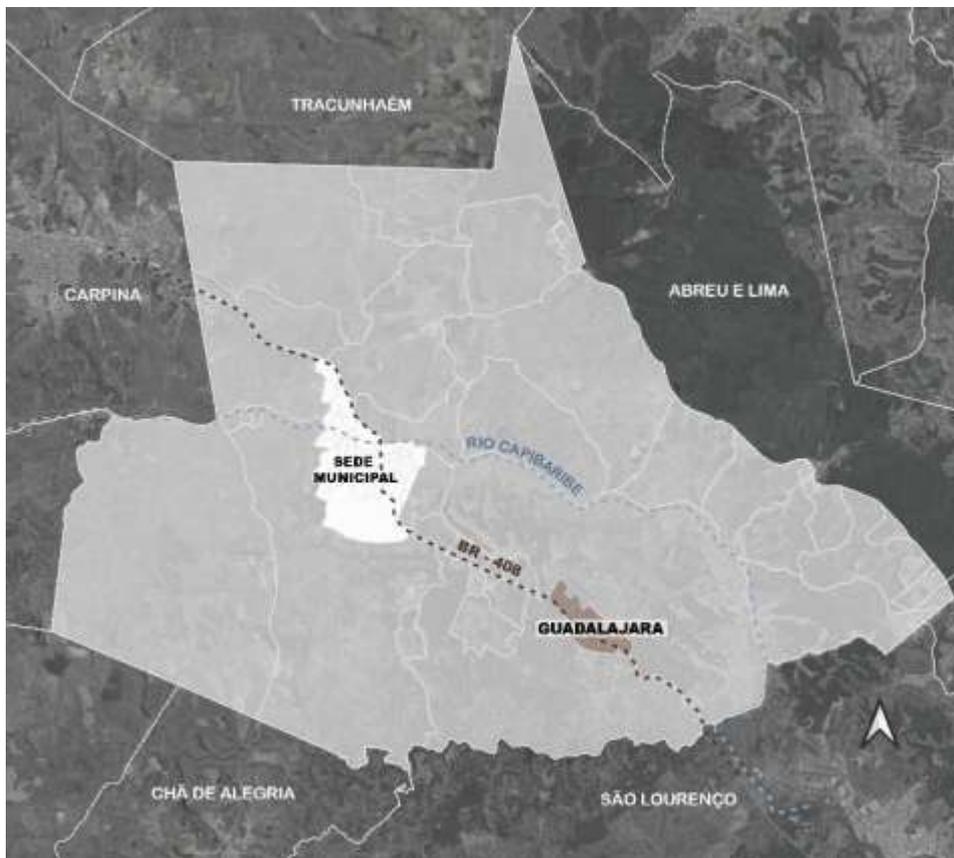
Fonte: Paudalho, 2025.

A história de Paudalho se apresenta em camadas temporais que se sobrepõem, revelando vestígios das transformações e influências que moldaram a cidade ao longo dos séculos.

## 2.2 Área de intervenção

O bairro de Guadalajara, objeto de estudo deste trabalho, situa-se a 10 km do centro de Paudalho-PE e destaca-se como o segundo mais populoso do município, superado apenas pela sede municipal (figura 09). Sua relevância não se restringe à densidade demográfica ou às suas dinâmicas econômicas, sociais e culturais, mas também está ligada ao processo de regularização fundiária pelo qual passou. Esse aspecto é fundamental para a compreensão da evolução histórica e da configuração morfológica do bairro, contribuindo para uma análise mais aprofundada de sua estrutura e desenvolvimento.

**Figura 9** - Mapa de localização de Guadalajara em relação a sede municipal



Fonte: Autora, 2025.

Segundo dados do IBGE, a população estimada do bairro em 2010 era de 5.508 habitantes, evidenciando um processo contínuo de urbanização. A localização estratégica do bairro, com a BR 408 como principal via de acesso, desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico e na integração com outras áreas do

município e cidades vizinhas, facilitando a mobilidade e impulsionando o comércio local. Apesar dessa dinâmica, que conferiu ao bairro certa centralidade funcional, o crescimento urbano ocorreu de forma desordenada, marcado pela ausência de planejamento adequado voltado à ocupação do solo, o que reflete desafios significativos em sua estruturação e organização espacial.

Ainda assim, o bairro apresenta uma infraestrutura básica consolidada e um sistema de equipamentos públicos essenciais (figura 12), como escolas de ensino fundamental, creche, unidades básicas de saúde (UBS), academia da saúde, áreas comerciais e espaços de convivência, o que reforça sua importância como núcleo urbano consolidado.

### 2.2.1 História e ocupação

A formação do bairro de Guadalajara teve início em 1962, com o assentamento de trabalhadores rurais encantados pelas belas paisagens da região, com vastas áreas de mata, barragens, rios e açudes. Inicialmente, os moradores batizaram o local de "Bela Vista", em reconhecimento à exuberância natural que ali predominava.

**Figura 10** - Foto aérea do bairro de Guadalajara.



Fonte: Associação Beneficente de Guadalajara, 2010.

Em 1970, a conquista do tricampeonato mundial de futebol pela Seleção Brasileira, na cidade de Guadalajara, no México, provocou grande alegria entre os moradores, inspirados pelo evento histórico, decidiram renomear o então distrito de

Bela Vista para Guadalajara. Esse novo nome não foi apenas simbólico, mas também carregado de significado cultural, uma vez que os habitantes incorporaram o futebol como parte do cotidiano, utilizando todos os espaços disponíveis para a prática do esporte. Além disso, a comunidade local desenvolveu uma rica vida cultural, marcada pela presença de grupos de maracatu de baque solto, quadrilhas juninas, apresentações teatrais, blocos carnavalescos, pagode, bandas marciais e fanfarras. (Associação Beneficente de Guadalajara, 2010).

Com acesso facilitado pela rodovia BR-408, a ocupação do bairro iniciou-se pelo lado direito da via, no sentido Recife, com a formação de dois povoados: Sardinha e Piaba. De acordo com um relato local, o povoado de Sardinha foi assim denominado devido ao costume de um morador que, ao final das tardes, assava sardinhas, espalhando o cheiro por toda a vizinhança. Já o povoado de Piaba, menor em extensão territorial, recebeu esse nome em referência a um peixe de pequeno porte

**Figura 11** - Mapa esquemático da ocupação urbana e rede de equipamentos públicos em Guadalajara.



Fonte: Google Earth. Adaptado pela autora, 2025.

Na década de 1980, teve início a ocupação do lado esquerdo da BR-408, sentido Carpina, resultando na formação de uma área chamada Nova Guadalajara, conhecida popularmente como "invasão". Esse processo de ocupação contribuiu para a expansão urbana e para a diversificação da comunidade, consolidando o bairro como um espaço de relevância social e cultural na região.

### 2.2.2 Legislação incidente

De acordo com a legislação urbanística municipal, o bairro está inserido na **Zona de Consolidação Urbana (ZCU)**, conforme o anexo da **Lei Nº 574/2006**, que estabelece critérios para uso, ocupação e parcelamento do solo urbano em Paudalho. Definida pelo Plano Diretor Municipal, como:

Compreende as áreas urbanas já consolidadas, da sede municipal e dos núcleos secundários, excetuando-se as Zonas de Interesse Histórico e Cultural, para as quais serão delimitados os perímetros urbanos visando ordenar e organizar a ocupação existente e consolidada, ampliar a oferta de espaços públicos de lazer, impedir novas ocupações e relocar imóveis em área de risco (...). (Paudalho, 2006, p. 02)

A ZCU tem como objetivo ordenar e organizar a ocupação existente, ampliar a oferta de espaços públicos de lazer, impedir novas ocupações irregulares e relocar imóveis situados em áreas de risco. Dentro dessa zona, o bairro pode ser enquadrado no Setor de Centro Local (SCL), que visa promover a criação de espaços públicos de referência, como praças centrais, e estabelecer normas de uso e ocupação do solo, conforme os parâmetros urbanísticos definidos no plano diretor (Paudalho, 2006). Essa classificação reforça a importância de Guadalajara como um polo de comércio e serviços, além de destacar a necessidade de melhorias na infraestrutura e na qualidade urbana, alinhadas às diretrizes do Plano Diretor.

**Figura 12 - Zoneamento Plano Diretor.**



Fonte: Paudalho, 2006.

O plano diretor municipal, também aborda a regularização fundiária e a integração social, especialmente nas áreas reconhecidas como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), garantindo a formalização de assentamentos informais e promovendo sua integração à cidade formal. Para essas áreas, são previstas ações de urbanização, infraestrutura e melhorias habitacionais, assegurando condições adequadas de moradia. O município dispõe de instrumentos como o direito de preempção, o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo para incentivar a regularização e evitar a expansão desordenada (Paudalho, 2006, p. 15).

No entanto, apesar de suas boas intenções, o plano diretor municipal, datado de 2002, não passou por revisões adequadas ao longo dos anos, o que restringe seu potencial de promover um desenvolvimento urbano adequado. A falta de atualizações regulares pode levar a uma desarticulação entre as diretrizes estabelecidas e as necessidades atuais da população, limitando a eficácia do plano em responder a desafios contemporâneos, como o crescimento desordenado e a falta de infraestrutura.

### 2.2.3 Programa Moradia Legal em Guadalajara

Em 2021, no bairro de Guadalajara, foi iniciado o processo de regularização fundiária urbana social (REURB-S) por meio do Programa Moradia Legal, direcionado principalmente à população de baixa renda. A área alvo da regularização, denominada “NUI Guadalajara etapa 1”, abrangeu as comunidades da Piaba e Sardinha; nesse primeiro momento, o perímetro delimitado foi dividido em 2 etapas (figura 13).

A etapa 1 se caracteriza por um padrão de ocupação mais regular, que se destaca tanto no traçado viário mais ordenado quanto na topografia mais plana. Em contraste, a etapa 2 demanda um tratamento mais cuidadoso, por apresentar um padrão de ocupação mais irregular, influenciada pela acentuada declividade do terreno, que impõe maiores desafios para regularização e implantação da infraestrutura.

**Figura 13** - Delimitação das comunidades e etapas da REURB-S.



Fonte: Google earth. Adaptado pela autora, 2025.

A escolha do NUIC foi baseada em suas características socioeconômicas e urbanas, além do fato de que toda a sua ocupação ocorreu de maneira informal, o que evidencia a necessidade de ações compatíveis com os objetivos do programa Moradia Legal. No caso do núcleo analisado, predominam imóveis de caráter popular, habitados majoritariamente por famílias com renda de até três salários mínimos. Nesse contexto, o núcleo demonstrou estar apto a passar pelo processo de REURB-S, devido à sua integração com a malha urbana da cidade. A Lei 13.465/2017, por sua vez, se apresenta como um recurso fundamental para garantir a segurança jurídica e a melhoria da qualidade urbana para os moradores da área (Moradia legal Paudalho, 2022).

Inicialmente, o processo de regularização fundiária foi realizado com uma busca no Cartório de Registro de Imóveis, para verificar a titularidade da terra em questão, onde constatou-se que não havia nenhuma matrícula registrada referente à área. Diante disso, a equipe técnica notificou os possíveis órgãos responsáveis pela gestão da terra e, com a falta de resposta, a gleba foi registrada em nome da Prefeitura municipal.

A identificação da titularidade das terras onde está se regularizando é essencial para definir os instrumentos jurídicos adequados, pois a escolha depende do regime de propriedade do solo. Conforme a lei nº 13.465/2017 e o decreto 9.310/2018, áreas públicas seguem regras específicas, o que impacta diretamente na regularização. No NUIC Guadalajara etapa 1, com as terras registradas no nome do município, os instrumentos jurídicos aplicados, foram: **Legitimação fundiária, Direito real de laje e condomínio urbano simples**. (Moradia Legal Paudalho, 2022).

Foram realizados levantamentos socioeconômicos, urbanísticos e ambientais que serviram como base para análise urbana e o desenvolvimento de propostas voltadas à melhoria da infraestrutura da comunidade, beneficiando **291 famílias** ao regularizar 218 lotes distribuídos em 20 quadras na etapa 1 (figura 14). Esses estudos permitiram identificar as principais desconformidades e necessidades da área, conforme apontados pelos moradores, tais como: a **falta de pavimentação, a ausência de áreas de lazer, a existência de ocupação em áreas de risco de**

**deslizamento e alagamento, calçadas inadequadas, sistema de esgotamento sanitário e drenagem inexistente e problemas relacionados à coleta de resíduos.**

**Figura 14** - Planta final da Regularização fundiária NUIC Guadalajara etapa 1RF.



Fonte: Moradia legal Paudalho, 2022.

Contudo, apesar da identificação das principais demandas, da proposição de diretrizes para melhorias urbanas e da assinatura de um termo de compromisso, a elaboração do projeto urbanístico foi fortemente condicionada pelos prazos administrativos. Essa limitação comprometeu a profundidade técnica e a consolidação do plano como ferramenta de transformação do território. Nesse sentido, observa-se na planta final (figura 14) que deveria representar o plano urbanístico com as possíveis intervenções propostas, limita-se a uma planta de localização das unidades regularizadas, sem traduzir graficamente as estratégias necessárias para a requalificação do espaço.

As desconformidades e intervenções identificadas foram apenas descritas no relatório base de informações desse estudo, sem representação técnica em planta, o que enfraquece o papel estruturador do projeto urbanístico.

Além disso, a ausência de mapas temáticos fundamentais - como os de uso do solo, situação das vias, gabaritos das edificações e mapeamento das desconformidades – Compromete a análise e compreensão espacial da dinâmica

urbana local, visto que tais informações foram apresentadas exclusivamente por meio de gráficos, dificultando a visualização integrada e a proposição de soluções mais sensíveis e conectada ao território.

Outro fator importante, foi a não efetuação no processo de REURB-S na transformação do NUIC em ZEIS (Zona de especial de interesse social), embora tenha sido previsto pela **Lei nº 574, de 11 de outubro de 2006**, que institui o Plano Diretor Municipal que:

“Parágrafo Terceiro: Caberá ao Poder Executivo Municipal delimitar o perímetro das ZEIS, mediante atualização de cartografia, nas ZEIS Irã-Iraque, Santa Tereza, Primavera e Guadalajara, conforme indicadas nos parâmetros urbanísticos (...)”. (Paudalho, 2006, p 04)

O zoneamento não foi delimitado até hoje, diante à ausência de regulamentação, a equipe municipal do **Programa Moradia Legal Paudalho** também não avançou no reconhecimento da área como **Zona de Interesse Social e Econômico**. A ausência dessa classificação pode trazer implicações significativas, uma vez que a valorização em consequência da melhoria da infraestrutura pode atrair o mercado imobiliário, desencadeando processos de gentrificação<sup>1</sup>. No contexto brasileiro, observa-se que a gentrificação não ocorre apenas pela substituição direta dos moradores, mas também por processos mais sutis, como o aumento dos custos de moradia e a transformação do espaço urbano em função de interesses econômicos, promovendo a exclusão social gradual.

Em relação a Etapa 2, conforme relatado pela equipe técnica municipal, a área em questão possui uma configuração urbana mais sensível, com riscos de deslizamentos e inundações, o que inviabilizou a elaboração de uma proposta concreta. Até o momento, foram realizados apenas estudos preliminares para identificar as irregularidades e os níveis de risco, mas, devido à falta de recursos, apenas as edificações fora de áreas de risco foram regularizadas e integradas ao projeto geral sem mudança na planta final (figura 14), recebendo seus respectivos

---

<sup>1</sup> O termo gentrificação, introduzido por Ruth Glass (1964), refere-se à substituição da população de baixa renda por grupos de maior poder aquisitivo, impulsionados pela reestruturação urbana e pelo aumento dos valores imobiliários.

títulos. Enquanto isso, a população mais vulnerável permanece excluída, supostamente de forma "temporária", aguardando futuros projetos que possam viabilizar sua inclusão.

Diante das limitações observadas na consolidação do projeto urbanístico no âmbito da REURB-S, este trabalho propõe um recorte específico dentro da área regularizada, com foco em uma porção do território marcada por maiores desconformidades urbanas e ambientais identificadas ao longo do processo. A partir dos dados fornecidos pela equipe técnica do município, as informações socioeconômicas e urbanísticas serão sistematizadas e representadas graficamente, com o objetivo de subsidiar a formulação de um plano mais sensível às dinâmicas locais e alinhado com os princípios da regularização fundiária plena. Diferentemente da proposta institucional que restringiu a representação à localização das edificações regularizadas, este estudo busca demonstrar o potencial estruturador do projeto urbanístico, integrando múltiplos aspectos do território.

### 3 DIAGNÓSTICO URBANÍSTICO E AMBIENTAL

O diagnóstico urbanístico tem como finalidade destacar os aspectos legais relacionados aos parâmetros urbanísticos e aos problemas associados à ocupação do solo e às infraestruturas essenciais como acessibilidade, mobilidade e saneamento ambiental.

#### 3.1 Abordagem metodológica da UFPE

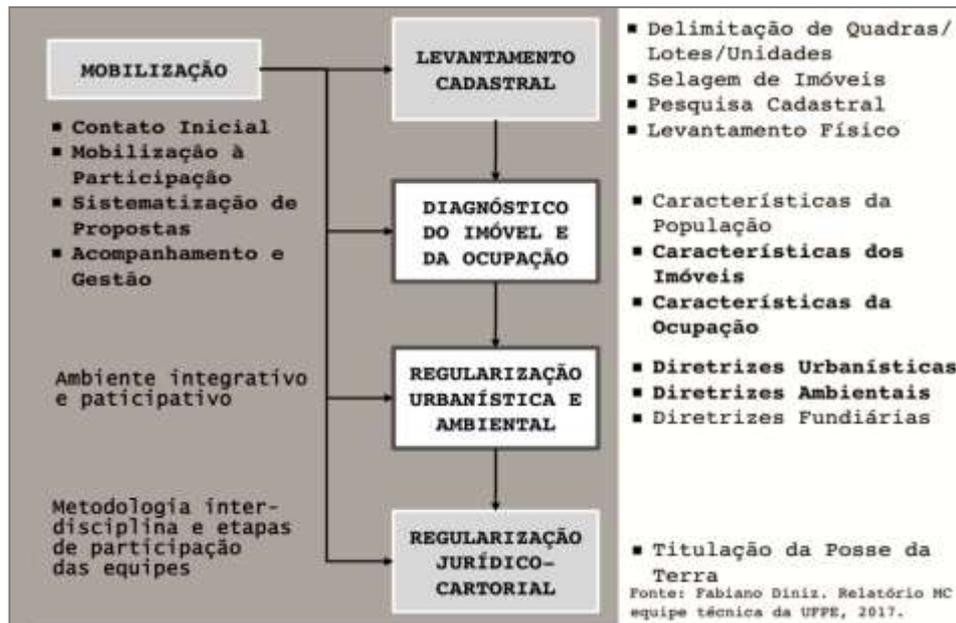
A atuação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) no campo da regularização fundiária plena é respaldada por uma metodologia multidisciplinar consolidada ao longo de décadas, cuja origem remonta à formulação da Lei do PREZEIS, na década de 1980. Essa trajetória possibilitou à universidade acumular expertise e aprimorar abordagens técnicas, políticas e administrativas, especialmente voltadas à regularização de assentamentos precários e à promoção do direito à cidade.

A metodologia adotada pela UFPE articula diversas dimensões do território, urbanística, ambiental, jurídica, fundiária e social, e está estruturada em etapas integradas que compreendem:

1. **Mobilização e sensibilização comunitária**, com o objetivo de engajar os moradores e promover o protagonismo social;
2. **Levantamentos cadastrais e urbanístico-ambientais**, que permitem a coleta de dados sistematizados sobre a ocupação do solo e suas dinâmicas;
3. **Estudos das condições de ocupação**, com a caracterização física e jurídica dos imóveis e a qualificação de seus ocupantes;
4. **Proposição de soluções urbanístico-ambientais**, que integram diretrizes para o projeto urbanístico, medidas de mitigação de impactos ambientais e encaminhamentos jurídicos;
5. **Implementação e acompanhamento das ações**, visando à execução das propostas e ao monitoramento contínuo do processo;
6. **Capacitação e transferência de conhecimento**, que asseguram a sustentabilidade e replicabilidade da metodologia nos territórios assistidos.

Essa abordagem foi aplicada com êxito em diversos contextos, a exemplo das ocupações situadas no Parque Histórico Nacional dos Guararapes, em Jaboatão dos Guararapes (2012), e no município de Igarassu (2016), período em que a equipe extensionista da UFPE atuou na transição entre a Medida Provisória nº 759/2016 e a Lei nº 13.465/2017.

**Figura 15** - Diagrama metodologia UFPE.



Fonte: Fabiano Diniz, 2017. Adaptado pela autora, 2025.

A abordagem da UFPE, alinhada aos princípios da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), prioriza a incorporação de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, garantindo soluções urbanísticas, ambientais e jurídicas que promovem o direito à cidade (Diniz, 2022).

Atualmente, essa abordagem continua sendo desenvolvida e aprimorada pela Universidade Federal de Pernambuco por meio de projetos de extensão, como os realizados pelo Laboratório de Assuntos Fundiários (LAAF). Desde 2023, o LAAF tem desempenhado um papel fundamental no processo de regularização fundiária plena, prestando assistência técnica e contribuindo para a capacitação de municípios pernambucanos, alinhando-se às demandas urbanísticas e fundiárias contemporâneas.

No caso específico do recorte territorial em análise, será adotada a metodologia descrita, com ênfase nos levantamentos urbanístico-ambientais, conforme ilustrado na Figura 15. Essa abordagem constitui uma ferramenta fundamental para a compreensão das dinâmicas espaciais e para a identificação de desconformidades, subsidiando um plano de intervenção alinhado à regularização fundiária plena, ao desenvolvimento urbano sustentável e à promoção do direito à cidade.

### 3.2 Delimitação do recorte de estudo

Para a realização desta análise, foi delimitado um recorte de estudo na comunidade da Piaba (figura 16) com área de 10,5 ha. Essa porção está subdividida em 12 quadras, compreendendo aproximadamente 355 imóveis e uma população estimada de 1.400 habitantes. A área selecionada abrange parte da etapa 1 da REURB já regularizada e parte da etapa 2, ainda em processo de regularização.

A escolha deste recorte específico justifica-se por sua representatividade no contexto da comunidade, já que concentra importantes desconformidades urbanísticas e ambientais, como vias de difícil acesso, ausência de infraestrutura básica e proximidade com áreas sensíveis. Além disso, o fato de incluir trechos regularizados e outros ainda em processo permite analisar de forma comparativa os impactos da REURB-S sobre o território.

O diagnóstico urbano será desenvolvido a partir da elaboração de levantamentos fotográficos, topográficos e mapas temáticos, possibilitando a identificação dos principais condicionantes da área. Essa leitura será fundamental para orientar a elaboração do projeto de intervenção, buscando integrar a regularização fundiária a melhorias espaciais que garantam maior qualidade de vida para os moradores.

**Figura 16** - Delimitação do recorte de estudo.



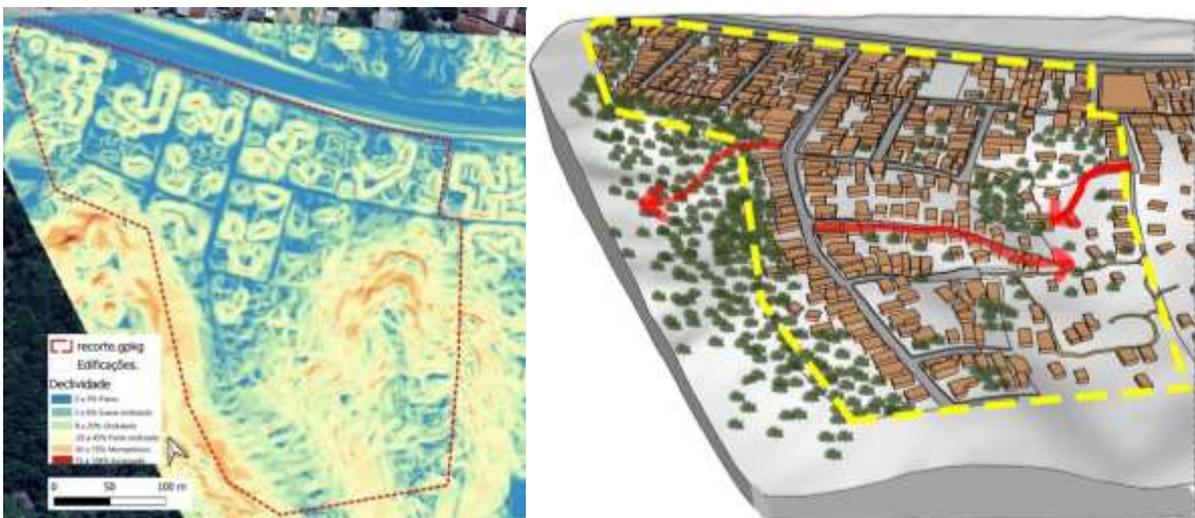
Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2025.

### 3.3 Análise urbanística e ambiental do recorte

#### 3.3.1 Características físicas e naturais do sítio

- **Relevo:** Com base na análise do mapa de declividade (Figura 17), o relevo da área varia entre trechos planos e terrenos acidentados. As áreas com declividade entre 0% e 3% correspondem às porções mais planas, adequadas à ocupação urbana convencional. As faixas com declividade de 3% a 8% são suavemente onduladas, exigindo atenção quanto à drenagem e ao parcelamento do solo. Já os terrenos com declividade entre 8% e 20% são classificados como ondulados, demandando técnicas específicas de construção e infraestrutura. Por fim, as encostas com inclinação superior a 30% configuram áreas de risco ambiental e geotécnico, sendo enquadradas pelo Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012, art. 3º, incisos V e VI) como Áreas de Preservação Permanente (APPs), nas quais é vedada a ocupação para fins urbanos. Esses elementos devem ser considerados na delimitação das zonas edificáveis, nas estratégias de contenção de encostas e na preservação ambiental.

Figura 17 - Mapa de Declividade e modelo digital do terreno.



Fonte: A autora, 2025.

- **Vegetação:** A área de estudo localiza-se nas proximidades de uma mancha significativa de remanescente de Mata Atlântica. No entanto, no interior do núcleo urbano, a cobertura vegetal é bastante reduzida. A arborização viária é praticamente inexistente, em decorrência da elevada densidade construtiva e da ocupação desordenada das calçadas, o que limita o espaço para o plantio de árvores. A vegetação residual concentra-se predominantemente nos quintais dos lotes particulares, como pode ser observado na Figura 18. Esse padrão compromete o conforto ambiental e o microclima urbano, exigindo diretrizes futuras voltadas à requalificação paisagística e à ampliação da cobertura verde.

**Figura 18** - Vegetação do recorte



Fonte: A autora, 2025.

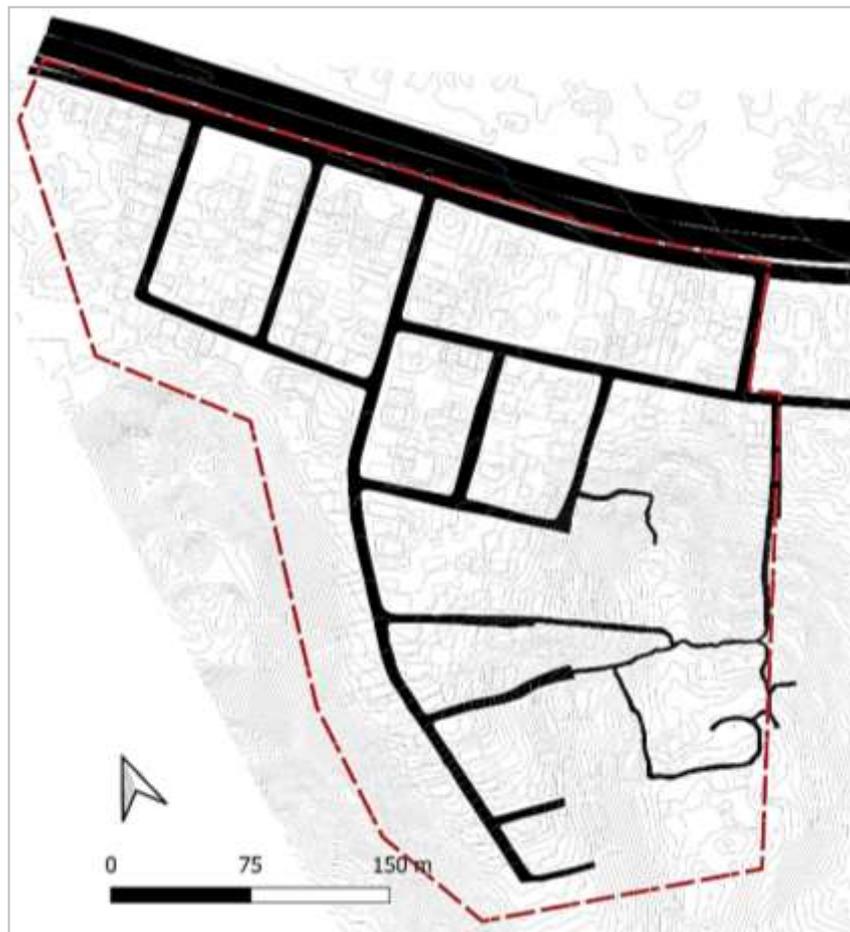
- **Clima:** O clima de Paudalho-PE é classificado como tropical úmido, com temperaturas médias anuais variando entre 24°C e 26°C. A região possui uma estação chuvosa bem definida, que ocorre de março a agosto, com precipitações anuais entre 1.200 mm e 1.500 mm. O período seco, que vai de setembro a fevereiro, é caracterizado pela redução das chuvas.

### 3.3.2 Infraestruturas

- **Acessibilidade e mobilidade:**

A malha urbana da área estudada apresenta características bastante contrastantes, como demonstrado no mapa figura-fundo (Figura 19). Na porção norte do recorte, observa-se uma malha viária relativamente regular, com quadras bem definidas e traçado ortogonal, o que indica algum grau de planejamento prévio ou tentativa de ordenamento conforme as diretrizes urbanísticas. No entanto, nas áreas centrais e ao sul, o traçado se torna mais orgânico e irregular, com ruas sinuosas, estreitas e descontínuas, refletindo um processo de ocupação espontânea, influenciado por restrições topográficas e ausência de planejamento estruturado. Essa fragmentação compromete a conectividade e dificulta a mobilidade interna da população.

**Figura 19** - Mapa figura-fundo malha viária

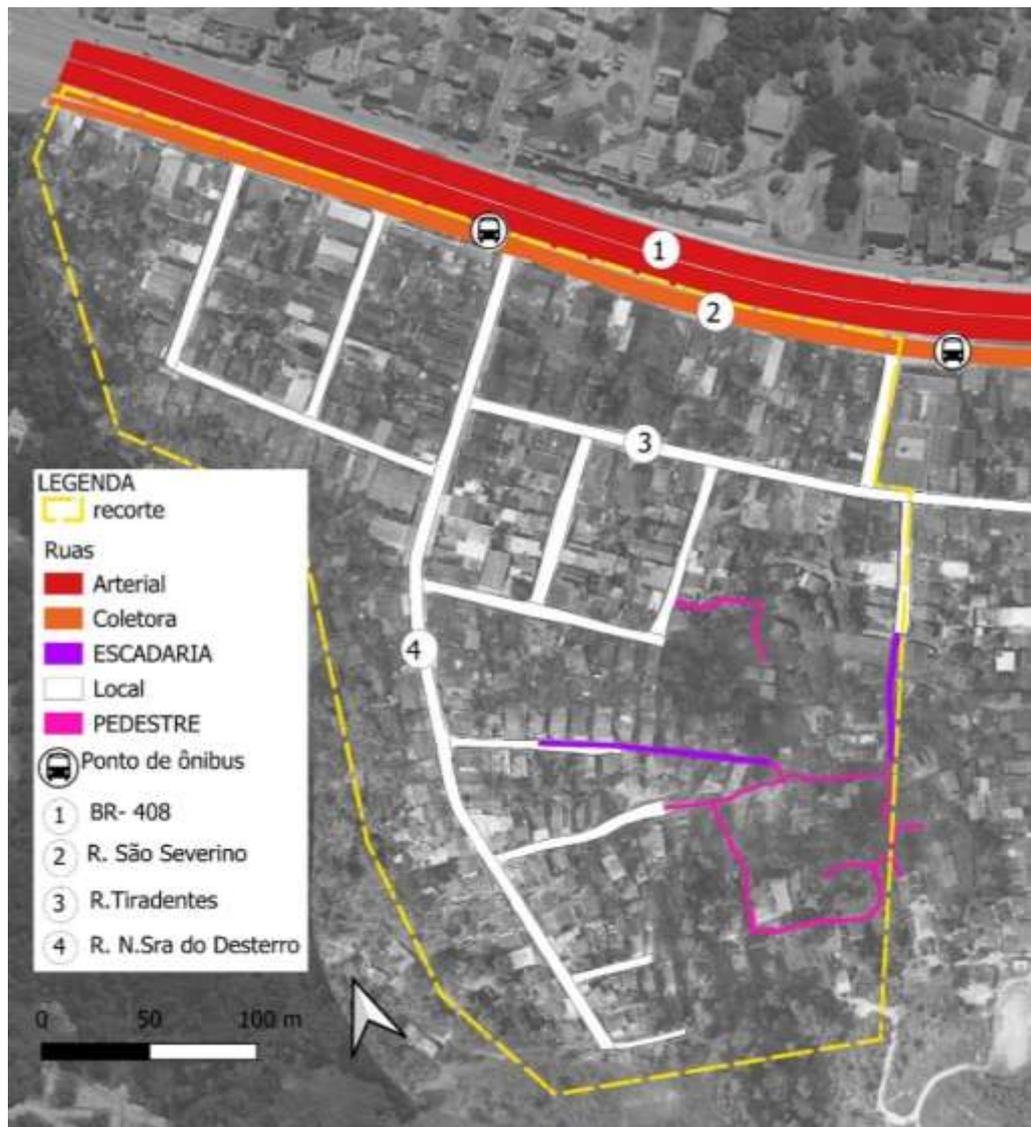


Fonte: A autora, 2025.

### Hierarquia viária:

A hierarquia viária é organizada a partir da BR-408, principal eixo de acesso ao bairro e outras regiões da cidade. A Rua São Severino, paralela à rodovia, desempenha papel de via coletora, conectando a BR-408 ao interior do bairro e garantindo o acesso ao transporte público. A localidade é atendida por duas linhas de ônibus (Borborema e 1002), além de serviços de transporte alternativo, como kombis e Toyotas, que exercem papel complementar na mobilidade urbana.

**Figura 20** - Mapa de hierarquia viária.



Fonte: A autora, 2025.

As principais vias de acesso ao recorte de estudo são as ruas Nossa Senhora do Desterro (figura 21) e Tiradentes (figura 22). A primeira percorre longitudinalmente o trecho norte-sul (cerca de 422 metros), configurando-se como eixo estruturador. Ambas exercem papel relevante na distribuição do tráfego para as demais vias, em sua maioria locais, com função de acesso direto às edificações (figura 20).

**Figura 21** – À esquerda Rua São Severino às margens da BR-408 e À direita Rua Nossa Senhora do Desterro



Fonte: A autora, 2023.

**Figura 22** - Rua Tiradentes

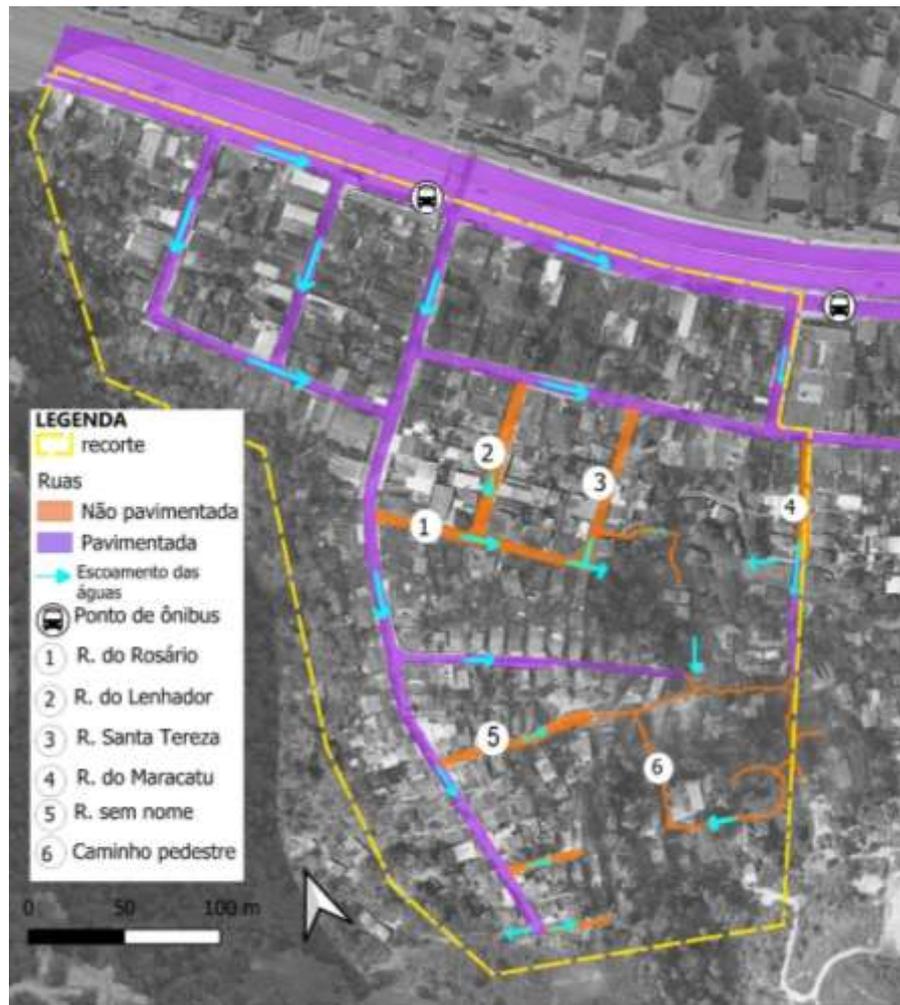


Fonte: A autora, 2023.

### Pavimentação e leito carroçável :

Em relação à situação das vias, observa-se uma diferenciação marcante entre ruas pavimentadas e não pavimentadas. De acordo com os levantamentos, apenas 60% das ruas do recorte são pavimentadas e há definição de calçada por meio fio – as vias principais e algumas secundárias – enquanto as demais apresentam condições precárias, com trechos em terra batida, como indicado na figura 23. Apenas a BR-408 e a R. São severino, devido ao fluxo intenso de veículos, são revestidas em material asfáltico, as demais são pavimentadas com paralelepípedo.

**Figura 23** – Mapa de pavimentação das vias.



Fonte: A autora, 2025.

As ruas sem pavimentação estão concentradas principalmente nas áreas de topografia irregular, localizadas ao sul do recorte. Nessas regiões, o relevo acidentado

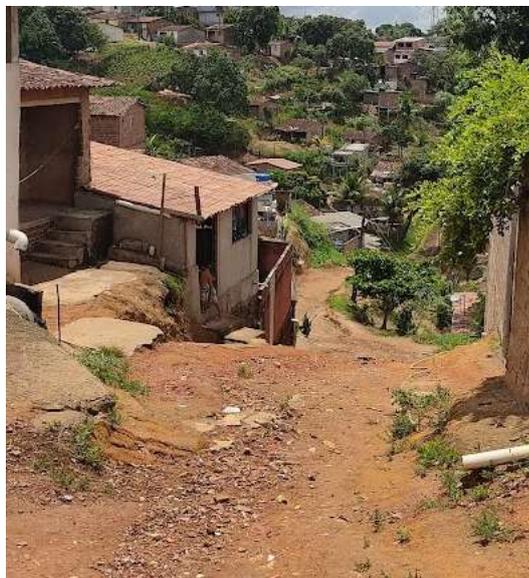
e a falta de infraestrutura viária adequada resultam em vias estreitas, sinuosas e sem saída. Nessas áreas, a mobilidade é limitada principalmente a pedestres (figura 27), já que o terreno íngreme e a falta de vias adequadas impedem a circulação de veículos. As escadarias, quando existem, são essenciais para o acesso e a circulação nas áreas mais isoladas, mas enfrentam diversos problemas que afetam sua funcionalidade e segurança.

**Figura 24** - Rua Santa Tereza com esgoto a céu aberto e sem pavimentação (à esquerda) e Rua do Maracatu sem pavimentação (à direita).



Fonte: A autora, 2023.

**Figura 25** - Rua sem identificação e sem pavimentação.



Fonte: A autora, 2023.

As escadarias (localizadas na Rua do Maracatu e Rua São Sebastião), como mostra a figura 26 , foram construídas de forma perpendicular às curvas de nível. Essa disposição permite vencer grandes desníveis em espaços reduzidos, mas resulta em escadarias com inclinações muito acentuadas e patamares insuficientes ou inexistentes, o que prejudica a ergonomia e a segurança de quem as utiliza.

**Figura 26** - Escadaria da rua São Cristóvão (à esquerda) e Escadaria da rua do Maracatu (à direita)



Fonte: A autora, 2023.

**Figura 27** - Caminhos de pedestres no fundo do vale.



Fonte: A autora, 2023.

Em relação às suas calhas, as vias apresentam um padrão variado de leitos carroçáveis, como larguras aproximadas de 8 metros, 6 metros e 4 metros. A via mais larga com aproximadamente 8 metros é a Rua São Severino e as ruas com largura de

aproximadamente 6 metros estão localizadas nas áreas mais planas, onde o traçado regular e ortogonal reflete um planejamento prévio voltado à fluidez do tráfego e à conectividade. Por outro lado, as vias mais estreitas com aproximadamente 4 metros, concentradas ao sul, e o relevo acidentado impõem restrições ao traçado viário. Essas vias, muitas vezes sem saída, apresentam desafios, principalmente em situações de emergência ou para veículos de maior porte. A largura reduzida do leito carroçável, combinada com a ausência de áreas de manobras, limita a circulação e dificulta o acesso a serviços essenciais, como ambulâncias e caminhões de lixo.

### **Calçadas:**

No que se refere à acessibilidade, as calçadas, quando existentes, sua seção transversal é irregular, na maioria dos casos não superior a um metro. O trecho de calçada mais adequado às questões de acessibilidade é a que margeia a R. São Severino, que foi construída com a duplicação da BR-408; a largura varia de 1,5 metros a 3,0 metros, ao longo de toda a via. Muitos trechos apresentam ausência de pavimentação, desníveis acentuados e obstáculos, seja por mobiliário urbano, como postes, estacionamento irregular, entulhos ou pelo avanço de algumas residências sobre o espaço público (figura 28), comprometendo ainda mais a circulação segura dos pedestres, principalmente das pessoas com mobilidade reduzida.

**Figura 28** - Avanço irregular na calçada da rua Tiradentes (à esquerda) e obstrução da calçada com lixo e estacionamento irregular na rua Nsra. do Desterro (à direita).



Fonte: A autora, 2023.

- **Saneamento Ambiental**

**Drenagem:**

O sistema de drenagem urbana no bairro é precário e, em muitos trechos, inexistente. O fluxo das águas pluviais corre de forma natural, seguindo a declividade do terreno em direção ao talvegue (linha de fundo do vale), que atua como principal ponto de escoamento.

No entanto, esse processo não é acompanhado por uma estrutura de drenagem eficiente, como canaletas ou galerias, resultando em um escoamento superficial pelas vias. Conforme pode ser observado na Tabela 1, 24% das edificações do recorte situam-se em ruas sem pavimentação e escoamento apropriado; a ausência de pavimentação provoca erosão do solo, criando sulcos e desníveis que dificultam ainda mais o tráfego de veículos e pedestres, principalmente nos períodos chuvosos.

**Tabela 1** - Sistema de águas pluviais no logradouro das unidades construtivas.

Existência	Nº	%
Sim	271	76
Não	84	24
Total	355	100

Fonte: A autora, 2025.

As escadarias também cumprem uma importante função na drenagem, pois suas canaletas laterais facilitam o escoamento das águas pluviais, reduzindo em parte os impactos de erosão sobre as vias de circulação. Além da água da chuva, as vias também recebem o despejo de águas servidas, o que evidencia a ausência de um sistema adequado de esgotamento sanitário.

### **Saneamento e esgotamento sanitário:**

Na área estudada, o esgotamento sanitário ocorre, em sua maioria, por meio de fossas sépticas individuais nas residências. Embora esse tipo de estrutura represente um avanço em relação ao descarte direto dos dejetos, não há rede pública que colete ou trate os resíduos de forma adequada. Além disso, não há controle técnico sobre o uso e a manutenção dessas fossas, o que pode gerar riscos de contaminação do solo e da água.

Outro problema identificado diz respeito ao descarte das águas servidas (provenientes de pias, chuveiros e lavanderias) que, por não serem direcionadas às fossas, acabam sendo lançadas diretamente em várias ruas, como observado na rua da Liberdade (figura 29). Esse escoamento sem tratamento agrava a insalubridade das vias e aumenta o risco de doenças, principalmente em épocas de chuva.

A falta de um sistema público de coleta e tratamento dos esgotos compromete a saúde ambiental e a qualidade de vida dos moradores. Apesar disso, todas as casas analisadas apresentavam banheiros internos, o que sugere um certo grau de consolidação habitacional, ainda que limitado pelas condições externas do saneamento.

**Figura 29** - Esgoto a céu aberto na rua da Liberdade.



Fonte: A autora, 2023.

**Abastecimento de água:**

De acordo com levantamento, as residências possuem um abastecimento de água variado. Em sua maioria são servidas pela rede da Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), porém alguns moradores recorrem a poços artesianos particulares ou utilizam chafariz existente na localidade.

**Energia elétrica e telefonia:**

A área é totalmente atendida por serviços de energia elétrica e telefonia, além de contar com iluminação pública, o que garante um padrão básico de infraestrutura para os moradores. No entanto, ainda há pontos que demandam atenção, como a falta de iluminação adequada em áreas específicas. Por exemplo, na escadaria da Rua do Maracatu, os fundos de vale permanecem com pouca ou nenhuma iluminação, o que pode comprometer a segurança, especialmente durante a noite.

**Coleta de resíduos sólidos:**

A coleta de lixo atende a maior parte da localidade. Contudo, o caminhão de coleta enfrenta dificuldades de acesso em algumas áreas, especialmente nas ruas com forte declividade, estreitas, com ausência de pavimentação e não possui saída. Como solução, foram instalados pontos de descarte ao longo da Rua Nossa Senhora do Desterro, permitindo que os moradores dessas vias depositem o lixo em locais acessíveis à coleta (figura 30).

**Figura 30** - Ponto de Descarte de lixo na esquina da Rua Nsra. do Desterro.



Fonte: Google Earth, 2025.

De forma geral, a análise das infraestruturas evidencia disparidades significativas entre as áreas mais planas e aquelas com relevo acentuado. Enquanto os trechos planos contam com melhores condições de mobilidade, pavimentação e acesso a serviços básicos, as áreas íngremes e de ocupação mais desordenadas sofrem com ruas estreitas, ausência de drenagem, precariedade no saneamento e obstáculos à acessibilidade. Esses contrastes revelam uma urbanização desigual, onde o acesso à infraestrutura urbana básica ainda depende das condições topográficas e da priorização de investimentos. Superar essas barreiras exige planejamento integrado e políticas públicas que promovam equidade territorial e melhorem as condições de vida da população residente.

### **3.3.3 Características do uso e ocupação do solo**

A leitura do mapa de figura-fundo (figura 31) permite identificar padrões distintos de ocupação do solo que refletem diferentes processos de formação urbana. Observa-se claramente a coexistência de áreas com alta densidade construtiva, onde as edificações ocupam cerca de 80% dos lotes com mínimos recuos, caracterizando núcleos urbanos consolidados (área norte), e setores com ocupação mais esparsa, predominantes em zonas de expansão ou áreas com condicionantes topográficos, que apresentam lotes mais amplos com recuos e cerca de 30% a 40% de área livre no lote (área sul).

A topografia emerge como fator determinante na configuração desses padrões, com as áreas de maior declividade apresentando ocupação menos densa, enquanto os terrenos planos concentram os setores mais adensados. Essa relação evidencia a importância de considerar as características físicas do território no planejamento urbano. Do ponto de vista da sustentabilidade, a análise aponta desafios distintos em cada setor: nas áreas densas, destacam-se questões como ventilação, insolação e permeabilidade do solo, enquanto nas áreas menos densas observam-se riscos de expansão urbana desordenada e ineficiência nos sistemas de infraestrutura.

**Figura 31** - Mapa de figura-fundo ocupação das edificações.



Fonte: A autora, 2025.

- **O Parcelamento do solo:**

- **Quadras:** O recorte de estudo possui um contraste grande entre a área norte e sul, com padrões diversificados. Com os dados obtidos, foi possível caracterizar os padrões das quadras, lotes e edificações. Foram observados os seguintes tipos de quadras:

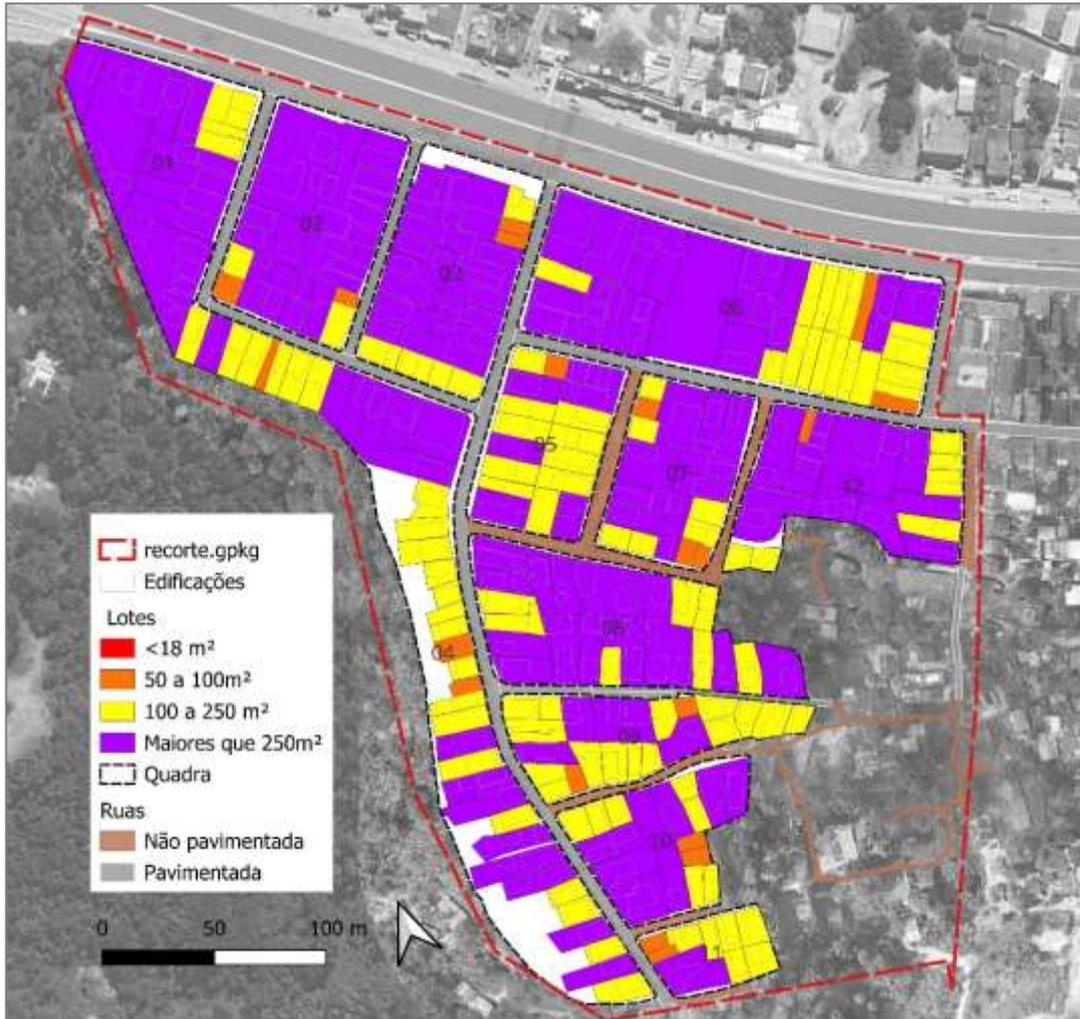
- Quadras de porte muito grande, com áreas acima dos 8.300 m<sup>2</sup>:  
Quadras 04 e 06
- Quadras de grande porte, com áreas entre 4.300 e 8.300 m<sup>2</sup>: Quadras 01,02,03,10,12,08.
- Quadras de médio porte, com áreas entre 3.000 e 4.300 m<sup>2</sup>: Quadras 05,07,09.
- Quadra de pequeno porte, com área de 1.000 a 2.000 m<sup>2</sup>: Quadra 11.

A imagem (figura 36) apresenta um conjunto de quadras numeradas de 01 a 12, organizadas de maneira linear, porém observa-se que a distribuição é irregular, pois as quadras variam em disposição e não seguem um alinhamento uniforme. As quadras 04, 05, 08 e 09, com formato bem alongado, apresentam desafios urbanísticos. A grande distância entre vias paralelas dificulta a circulação, reduzindo a permeabilidade do tecido viário. Essa disposição orgânica é comum em áreas que se desenvolveram de forma espontânea, adaptando-se ao terreno ou a antigos caminhos, sem intervenções que impusessem ordem geométrica.

- **Lotes:** A figura 32 apresenta um parcelamento diversificado, com lotes categorizados por tamanho, o que permite identificar padrões de ocupação e organização espacial. Os lotes foram classificados em quatro faixas principais:

- a) Lote tipo 1, com cerca de 50 a 100 m<sup>2</sup> e dimensões variadas.
- b) Lote tipo 2, com cerca de 100 a 250 m<sup>2</sup> e dimensões variadas.
- c) Lote tipo 3, maiores que 250 m<sup>2</sup> e dimensões também variadas.

**Figura 32** - Mapa de padrão dos lotes.



Fonte: A autora, 2025.

O mapa revela a predominância de lotes acima de 250 m<sup>2</sup>. Apesar da legenda indicar lotes menores que 18 m<sup>2</sup>, considerados críticos em termos de salubridade, nenhum foi identificado na área analisada. Na porção norte, destacam-se as quadras 02, 03 e 05, com lotes de aproximadamente 10x30m. Embora o parcelamento geral não apresente homogeneidade visual, observa-se uma tendência à ortogonalidade, a diversidade de formato nessas quadras, seja possivelmente resultante de remembramentos ocorridos durante o processo de ocupação.

Já nas áreas central e sul, predominam lotes de maiores dimensões e formatos irregulares, cuja configuração demonstra clara influência da topografia local. Essa diferença morfológica entre os setores sugere distintos processos de ocupação e adaptação às condições naturais do terreno.

**Área pública livre:** A distribuição dos espaços revela uma significativa carência de espaços públicos livres, que correspondem a apenas 13% da área total de 11,1 hectares. Esses espaços concentram-se basicamente no sistema viário, fragmentado e com poucas áreas de permanência, e na área da antiga delegacia do bairro.

- **Tipologias construtivas e usos.**

A área analisada apresenta uso predominantemente habitacional unifamiliar, com grande variação na qualidade das edificações e na ocupação dentro do recorte (figura 33). Nas porções mais planas, observa-se um padrão construtivo mais consolidado (figura 34), enquanto as encostas e fundos de vale concentram construções de qualidade inferior (figuras 34 e 35), refletindo um processo de ocupação espontânea marcado pela ausência de planejamento urbano e fiscalização. Essa disparidade evidencia as consequências da urbanização desigual, em que as populações de menor renda, empurradas para áreas ambientais e estruturalmente mais frágeis, enfrentam condições de moradia mais precárias.

**Figura 33** – Ocupação de área plana (à esquerda) e ocupação de área de encosta (à direita).



Fonte: A autora, 2023.

**Figura 34** – Padrão de construtivo em área plana (à esquerda) e padrão construtivo em área de risco (à direita).



Fonte: Google earth, 2025. A autora, 2023.

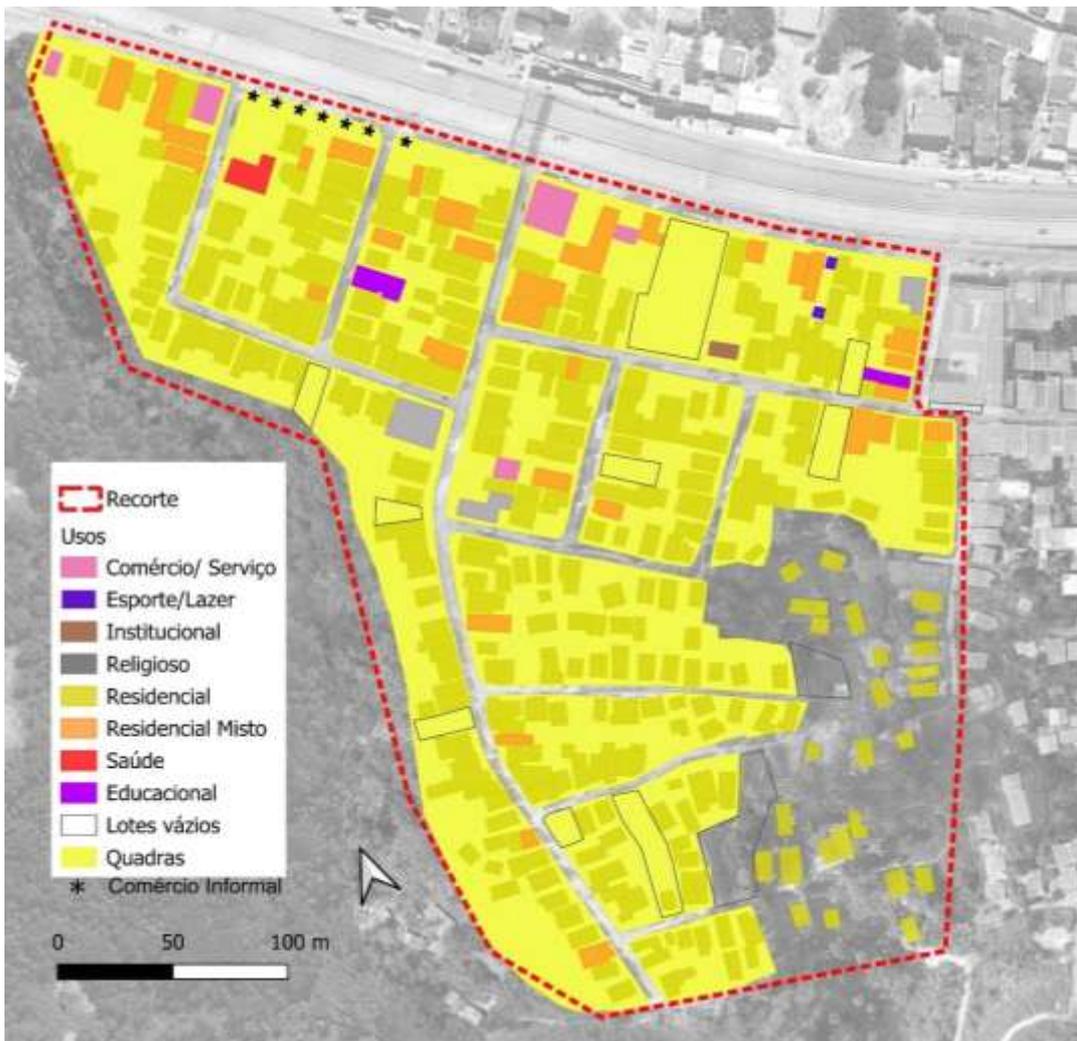
**Figura 35-** ocupação em encosta.



Fonte: A autora, 2023.

Segundo os dados da equipe técnica do município, 87% da área é destinada ao uso habitacional unifamiliar, conforme demonstrado no mapa de uso do solo. No entanto, é possível notar algumas edificações de uso residencial misto, comércio, serviço, educacional e saúde, que se concentram principalmente ao longo das vias principais: Rua São Severino, Tiradentes e NSra do Desterro.

**Figura 36** - Mapa de Usos do solo.



Fonte: A autora, 2025.

Dentre as atividades comerciais, destacam-se: mercearias, panificadoras, oficinas de automóveis, bares e barracas de pipoca. Apesar de existir essa diversidade, é perceptível que a quantidade é limitada, principalmente nas áreas mais periféricas. Além disso, como indicado no mapa, foi observado uma ocupação

irregular sob a passarela da BR-408 (figura 38), onde pequenos comerciantes instalaram bancas de frutas e outros pontos de venda improvisados que acabam obstruindo as calçadas, isso reflete a necessidade de espaço adequado para essa atividade comercial.

**Figura 37** - mercearia (à esquerda) e Uso misto (à direita).



Fonte: A autora, 2023. Google earth, 2025.

**Figura 38** - Comércio informal sob a passarela.



Fonte: A autora, 2023.

Enquanto a comunidade Nova Guadalajara, localizada no lado oposto à BR, exerce um papel mais central em termos de oferta comercial e de serviços, o que intensifica a desigualdade funcional no interior do bairro. A área de estudo, carece de maior diversidade de usos e dinâmicas urbanas. Embora modestas, as atividades comerciais desempenham um papel fundamental na economia local, contribuindo para a geração de emprego e renda e permitindo que a população adquira produtos e serviços essenciais sem a necessidade de se deslocar para outras regiões da cidade.

Além dos usos mistos e comerciais, a área conta com uma diversidade de equipamentos públicos e serviços, como uma unidade básica de saúde, uma escola de educação infantil e igrejas. Também foram identificados lotes vazios e subutilizados, o que pode representar uma oportunidade para futuros desenvolvimentos.

A presença limitada de funções urbanas, no entanto, traz desafios. Como argumenta Jacobs (1961), a vitalidade urbana depende da presença de diferentes usos que se complementam em horários diversos. A baixa variedade de funções compromete a ocupação contínua dos espaços públicos, a percepção de segurança e a apropriação coletiva do território.

Em relação às tipologias construtivas, foram identificados seis tipos predominantes:

- a) **Tipologia 1:** Casa térrea, tipologia predominante na área.
- b) **Tipologia 2:** edifício residencial de até 3 pav.
- c) **Tipologia 3:** edifício residencial de até 3 pav. Com acesso independente
- d) **Tipologia 4:** Edifício de uso misto (Residência + comércio/serviço)
- e) **Tipologia 5:** Escola
- f) **Tipologia 6:** Igreja

**Figura 39** - Tipologia 1 (à esquerda) e Tipologia 2 (à direita).



Fonte: Google Earth, 2025.

**Figura 40** - Tipologia 3 (à esquerda) e tipologia 4 (à direita).



Fonte: Google Earth, 2025.

**e)Tipologia 5****f)Tipologia 6****Figura 41** - Tipologia 5 (à direita) e tipologia 6 (à esquerda).

Fonte: Google Earth, 2025.

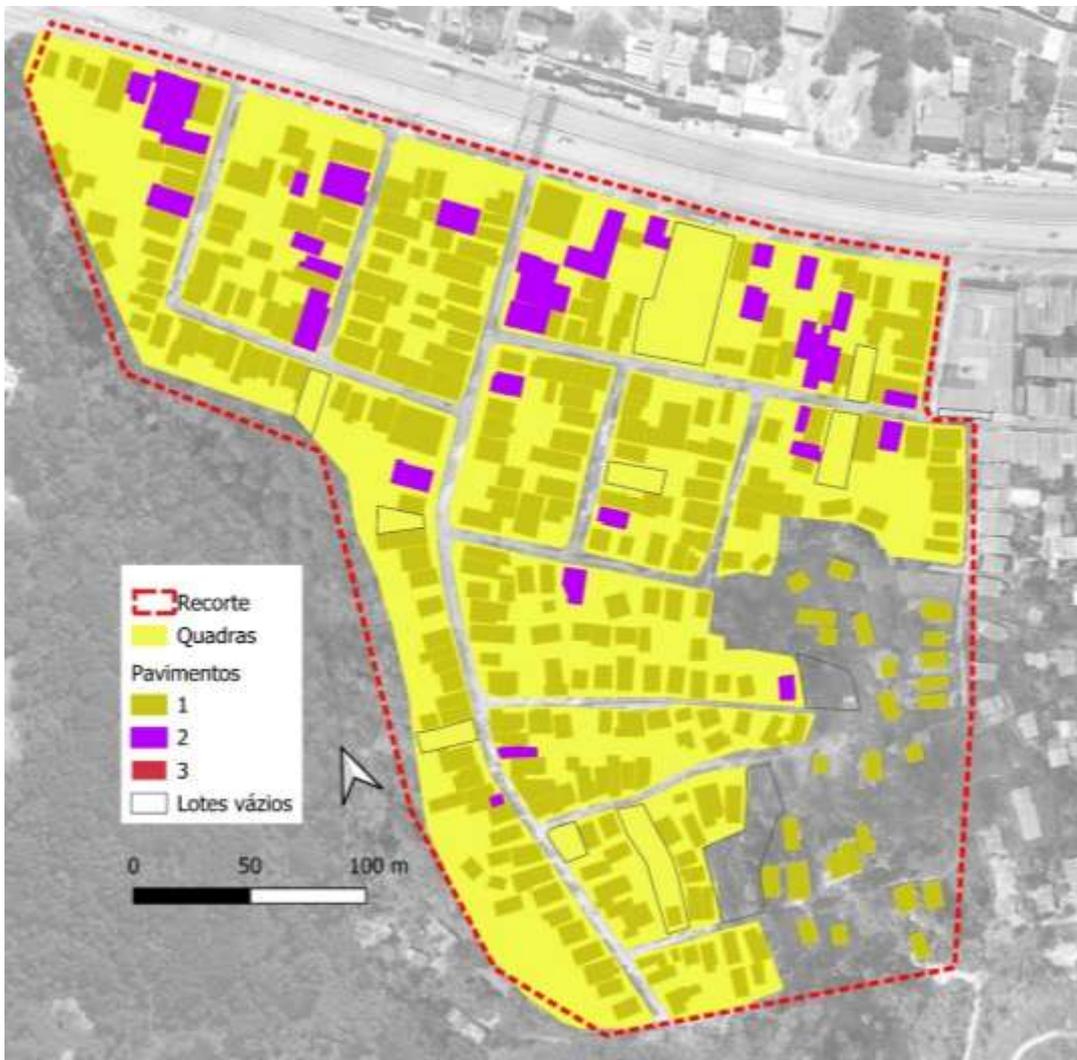
As figuras 39 a 41 ilustram as diferentes tipologias presentes, que revelam não apenas a diversidade construtiva, mas também as carências e potencialidades da área. A presença de lotes vazios e subutilizados, por exemplo, representa uma oportunidade para o adensamento qualificado e a introdução de novos usos, desde que alinhados a um planejamento que promova maior equilíbrio socioespacial.

- **Números de pavimentos**

A análise dos gabaritos (figura 42) revela a predominância de uma ocupação residencial horizontal, com a maioria das edificações apresentando apenas um pavimento, indicativo do baixo grau de verticalização na área. No entanto, devido ao espaço limitado para expansão horizontal, observa-se o início de uma expansão vertical em alguns pontos do território, movimento que parece responder tanto à escassez de terrenos disponíveis quanto à crescente demanda por centralidades. As edificações com dois e três pavimentos concentram-se nas regiões próximas às vias de maior fluxo, onde a infraestrutura urbana consolidada e a dinâmica comercial favorecem processos de adensamento. Em contraste, nas áreas de relevo

acidentado, a ocupação mantém a predominância de casa térrea, condicionada pelas restrições impostas pela topografia irregular, onde as construções horizontais são uma solução economicamente mais viável para a população local.

**Figura 42** - Mapa de gabaritos.



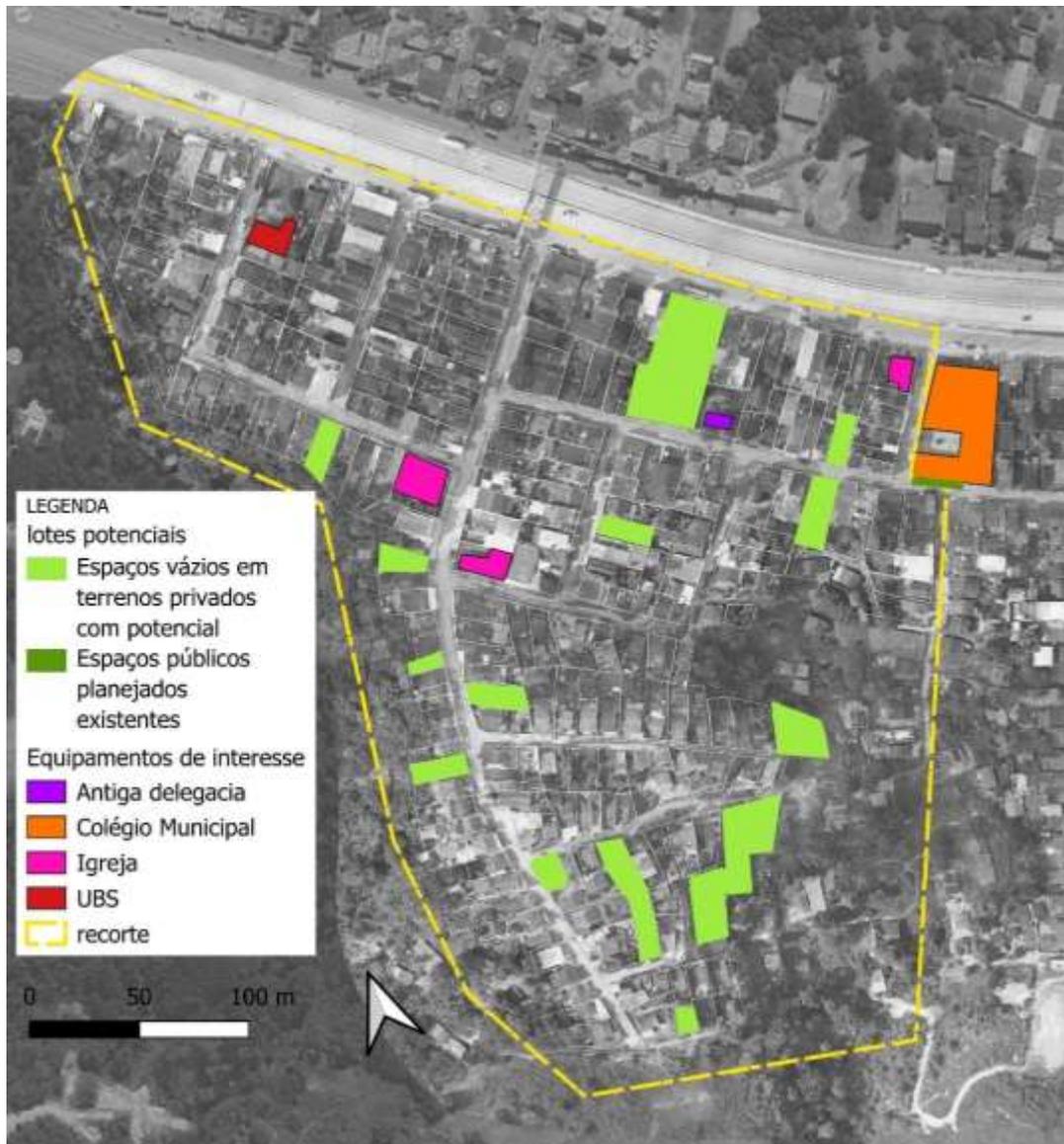
Fonte: A autora, 2025.

- **Equipamentos de interesse e áreas de convivência**

A ausência de áreas públicas bem estruturadas para convívio da comunidade é um dos maiores problemas do bairro. Embora seja comum observar moradores reunidos nas calçadas para conversar ou observar o movimento da rua, essa apropriação espontânea do espaço evidencia a ausência de ambientes planejados que favoreçam o lazer, o descanso e a interação social. A análise do mapa de equipamentos de interesse (Figura 43) reforça essa constatação: apesar da presença

de terrenos vazios em áreas privadas com potencial para transformação, os espaços públicos existentes são escassos e não suprem as necessidades coletivas da população local.

**Figura 43** - Equipamentos de interesse.



Fonte: A autora, 2025.

A única exceção é a Pracinha Jardim do Salomão, marcada em verde escuro no mapa. Surgiu de uma iniciativa da própria comunidade, que transformou um antigo ponto de descarte irregular de resíduos, localizado próximo ao Colégio Municipal de Guadalajara, em um espaço mais agradável. No entanto, mesmo com

esse esforço coletivo, a praça ainda não oferece condições ideais para uso e permanência: por ter sido improvisada em uma calçada, faltam mobiliário urbano e arborização adequados, o que limita sua função como área de convivência e ainda atrapalha a circulação de pedestres.

**Figura 44** - Pracinha cantinho do Salomão.



Fonte: A autora, 2023.

Esse cenário revela uma desigualdade estrutural na distribuição dos equipamentos urbanos, em que a ausência de políticas públicas de planejamento e investimento em áreas de convivência compromete o exercício do direito à cidade. A precariedade desses espaços, especialmente nas áreas periféricas, reitera a lógica de uma urbanização excludente que dificulta o acesso equitativo aos bens urbanos. Portanto, a carência de áreas públicas qualificadas em Guadalajara não é apenas uma falha de infraestrutura, mas um reflexo direto da negligência histórica com a população residente em assentamentos informais.

### 3.3.4 Síntese do diagnóstico urbanístico

A leitura morfológica e funcional do bairro de Guadalajara revelou um conjunto de problemáticas estruturais e sociais que comprometem a qualidade de vida da população e acentuam a condição de vulnerabilidade urbana. A partir da análise integrada de mapas temáticos, visitas técnicas, registros fotográficos e da aplicação de métodos de leitura urbana baseados em autores como Kevin Lynch, Jane Jacobs, Jan Gehl e Gordon Cullen, foi possível construir uma interpretação espacial crítica do território, sistematizada no Mapa de Desconformidades (Figura 45).

O mapa de desconformidades sintetiza as principais inadequações urbanas do recorte de estudo, evidenciando territórios cuja ocupação se deu de forma desordenada e dissociada dos parâmetros mínimos de segurança, acessibilidade e qualidade ambiental. Entre os principais conflitos identificados, destacam-se:

- a) A ocupação de áreas ambientalmente frágeis, como encostas com declividade superior a 30% e fundos de vale, zonas propensas a deslizamentos e alagamentos sazonais. Tais situações colocam em risco a integridade física dos moradores e expõem a ausência de controle urbanístico e de gestão territorial por parte do poder público;
- b) A apropriação irregular de espaços públicos por construções ou cercamentos, que comprometem a circulação de pedestres e dificultam a acessibilidade universal, agravando a fragmentação do espaço urbano;
- c) A precariedade das infraestruturas urbanas, evidenciada pela ausência de pavimentação, drenagem ineficaz e cobertura parcial dos serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto e resíduos sólidos, que reforçam as desigualdades socioespaciais;
- d) A presença de barreiras físicas e descontinuidades viárias que limitam a conectividade entre as partes do bairro, especialmente entre áreas mais consolidadas e aquelas em situação de maior vulnerabilidade, acentuando a segregação intra urbana.

**Figura 45** - Mapa de desconformidades.



Fonte: A autora, 2025.

Com base nesses elementos, evidencia-se a necessidade de uma abordagem integrada na regularização fundiária, que contemple não apenas a titulação dos imóveis, mas também intervenções urbanísticas capazes de qualificar os espaços públicos, reduzir os riscos ambientais e promover a inclusão urbana.

Diante desse panorama, torna-se evidente a urgência de uma abordagem integrada e multissetorial no processo de regularização fundiária, que vá além da titulação da posse e contemple a reestruturação do tecido urbano. Isso requer intervenções que qualifiquem os espaços públicos, mitiguem os riscos ambientais e promovam a inclusão urbana, garantindo aos moradores o direito à cidade em sua plenitude, com infraestrutura, mobilidade, segurança e dignidade.

#### 4 DIRETRIZES PARA REQUALIFICAÇÃO URBANA

A formulação das diretrizes urbanísticas e ambientais para o bairro de Guadalajara fundamenta-se em uma leitura aprofundada do território, construída ao longo do diagnóstico morfológico, social e ambiental. As desconformidades identificadas - como a ocupação de áreas de risco, o uso irregular dos espaços públicos, as deficiências em infraestrutura básica e as barreiras à conectividade urbana - revelam a complexidade do tecido urbano local e demandam estratégias articuladas e sensíveis às dinâmicas existentes.

As diretrizes aqui propostas se orientam por princípios que reforçam uma abordagem comprometida com a justiça socioespacial: a **Conservação Urbana Integrada**, o **Direito à Cidade** e a **Gestão Democrática**. A Conservação Urbana Integrada guia a requalificação de espaços não apenas sob a ótica técnica, mas também a partir do reconhecimento do valor cultural e simbólico do território. O Direito à Cidade, por sua vez, assume-se como horizonte político e ético, reconhecendo que todos os moradores devem ter acesso pleno aos benefícios da urbanização. Já a Gestão Democrática assegura que a construção das soluções seja coletiva, plural e transparente, considerando os saberes e demandas da comunidade local.

Neste capítulo, as diretrizes urbanísticas buscam promover melhorias nas condições de mobilidade, acessibilidade, saneamento ambiental e qualidade dos espaços públicos, respeitando as especificidades do lugar e valorizando sua identidade local. O intuito é que tais propostas não apenas enfrentem os problemas identificados, mas também fortaleçam a capacidade do bairro de se reinventar de forma resiliente, justa e sustentável, em diálogo com as políticas públicas e com a participação ativa da população.

#### 4.1 Uso e ocupação do solo e zonas de restrição

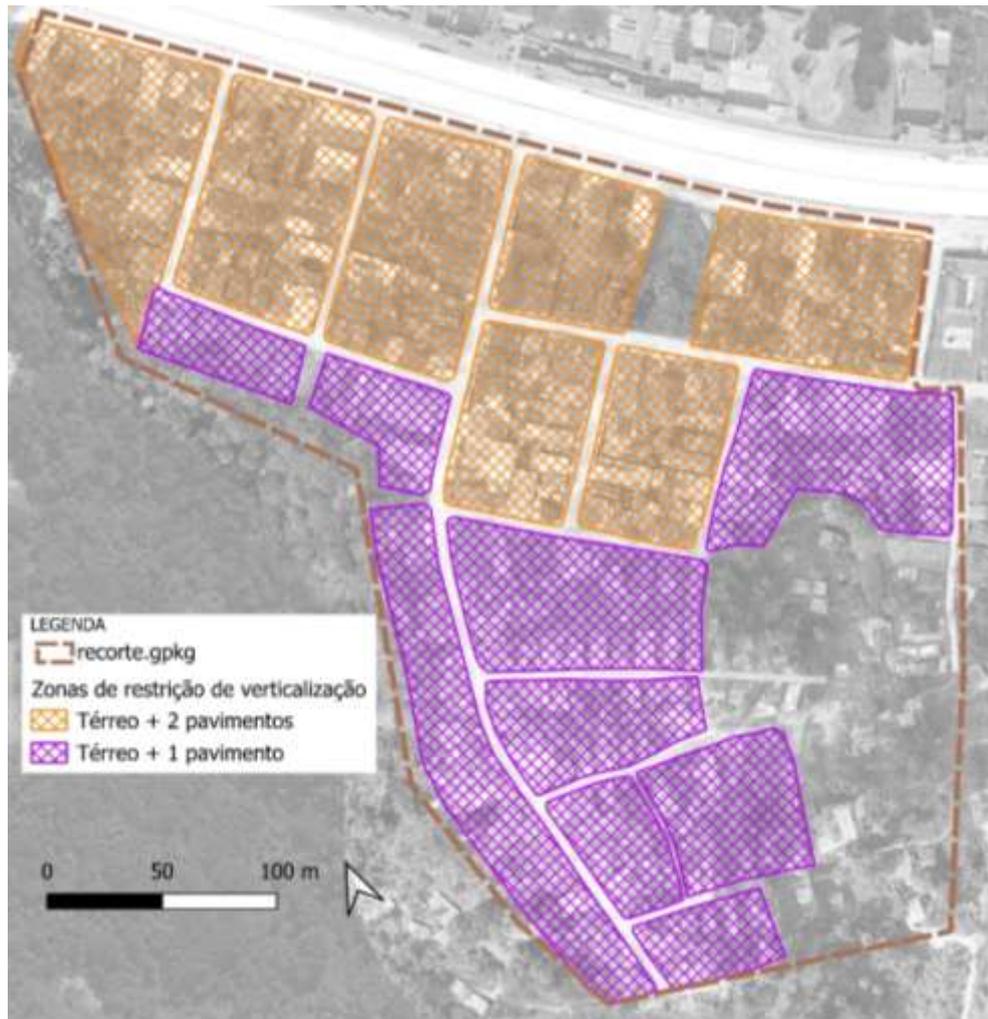
Considerando as tendências identificadas no diagnóstico urbano, especialmente a verticalização incipiente nos eixos principais e na borda da BR, e visando garantir a permanência da população de baixa renda, propõe-se a implantação de **Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)** abrangendo a área objeto da REURB-S. A delimitação da ZEIS assegurará que o uso do solo seja orientado para a função social da propriedade, impedindo processos de gentrificação e especulação imobiliária, e permitindo a aplicação de instrumentos urbanísticos voltados à produção e manutenção de habitação de interesse social.

Além disso, recomenda-se o estabelecimento de **parâmetros de restrição à verticalização**, em consonância com as características topográficas e a capacidade de suporte da infraestrutura local:

- **Áreas com declividade menos acentuada**, especialmente nos trechos lindeiros à BR e nos eixos estruturantes: altura máxima **térreo mais dois pavimentos (TR+2)**, para evitar adensamentos desproporcionais e impactos negativos na paisagem urbana;
- **Áreas com declividade acentuada**: altura máxima **térreo mais um pavimento (TR+1)**, visando reduzir riscos geotécnicos, preservar a permeabilidade do solo e minimizar interferências visuais.

Esses parâmetros pretendem compatibilizar a ocupação do solo com as condições ambientais e urbanísticas do bairro, direcionando o adensamento para áreas mais aptas e garantindo que a requalificação ocorra de forma gradual, equilibrada e socialmente inclusiva.

**Figura 46** - Mapa de Zonas de restrição de verticalização.



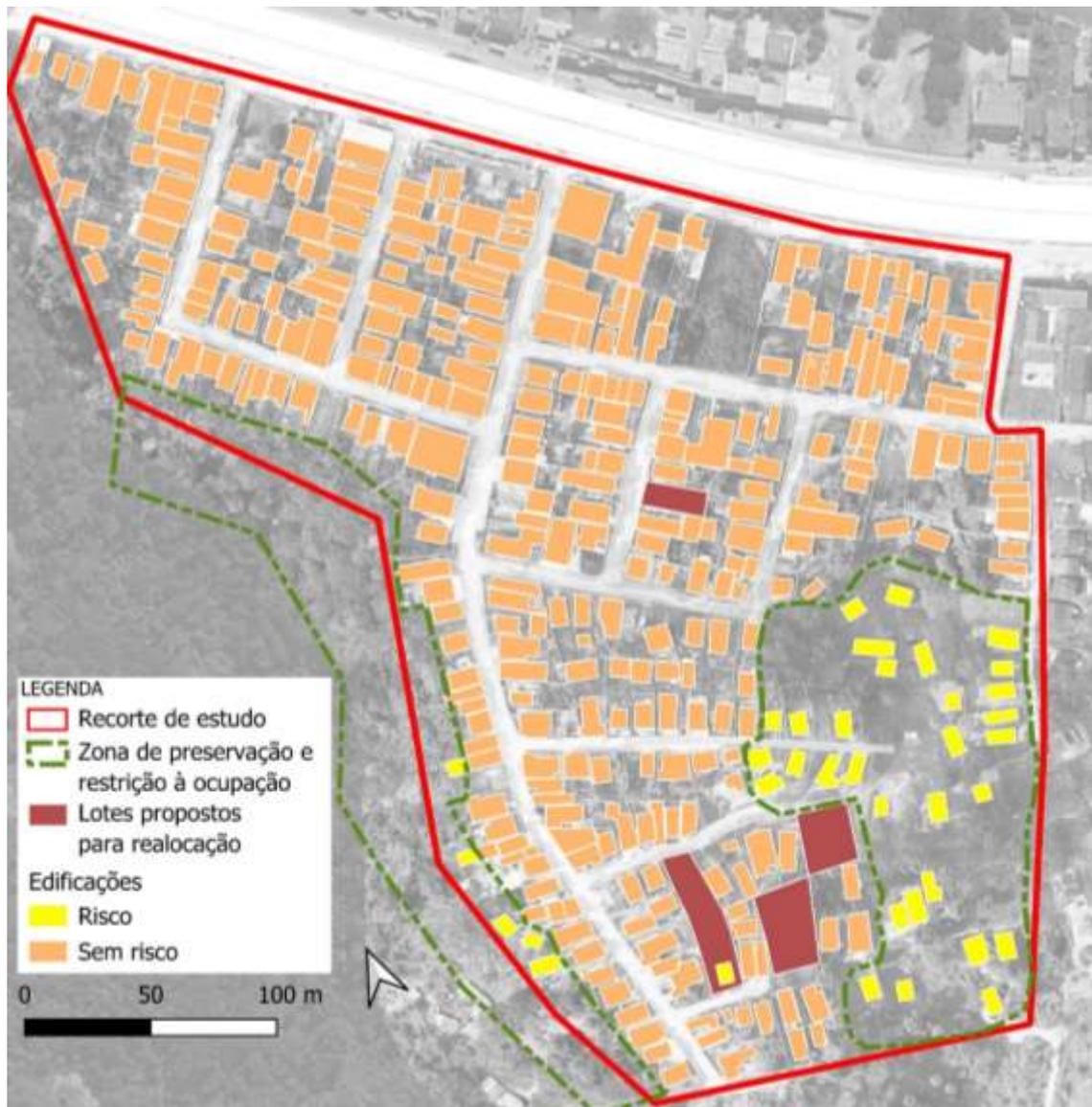
Fonte: A autora, 2025.

## 4.2 Prevenção e mitigação de riscos ambientais

A ocupação irregular de encostas com elevada declividade e áreas sujeitas a inundações configura um dos principais desafios à segurança das famílias e à sustentabilidade do desenvolvimento urbano em Guadalajara. De acordo com o Mapa de Desconformidades, foram identificados 35 imóveis localizados em áreas de risco, exigindo medidas imediatas. Conforme previsto no Anexo 4 do Plano Diretor de Paudalho (2006), nessas situações devem ser priorizadas a realocação de edificações situadas em áreas de risco e a implantação de faixas de proteção e servidão nos fundos de vale.

As ações de mitigação devem ser orientadas por estudos técnicos que identifiquem os graus de risco e a tipologia das ocupações, possibilitando intervenções específicas conforme a gravidade da situação. A Figura 47 indica as áreas prioritárias para realocação, conforme o diagnóstico territorial.

**Figura 47:** Mapa de realocação.



Fonte: A autora, 2025.

Diretrizes propostas:

- Identificação técnica dos níveis de risco em ocupações situadas em encostas com declividade superior a 30% e fundos de vale;
- Demolição das edificações classificadas como de alto risco, com base em laudos técnicos e critérios de vulnerabilidade;

- Realocação das famílias afetadas para lotes regularizados no entorno ou para novas unidades habitacionais planejadas;
- Implantação de sistemas de proteção contra infiltração pluvial nas encostas com risco moderado;
- Execução de sistemas de drenagem pluvial e servida nas bases dos taludes, principalmente nos interiores dos lotes;
- Construção de muros de arrimo nas áreas críticas, conforme projeto de contenção compatível com o terreno;
- Delimitação de zona de preservação ambiental nos fundos de vale, impedindo novas ocupações irregulares.

Após a desocupação, essas áreas de risco devem ser recuperadas ambientalmente e preservadas como zonas não edificáveis. A fiscalização contínua é essencial, acompanhada de mecanismos legais que inibam novas ocupações indevidas. Dada a limitação física do território, marcada pela topografia acidentada e pela fragilidade ambiental, a proposição de **edificações compactas e integradas** é uma estratégia necessária. Nesse contexto, a adoção de **conjuntos habitacionais multifamiliares** surge como alternativa viável para otimizar o uso do solo urbano e permitir a realocação de um número maior de famílias no mesmo perímetro.

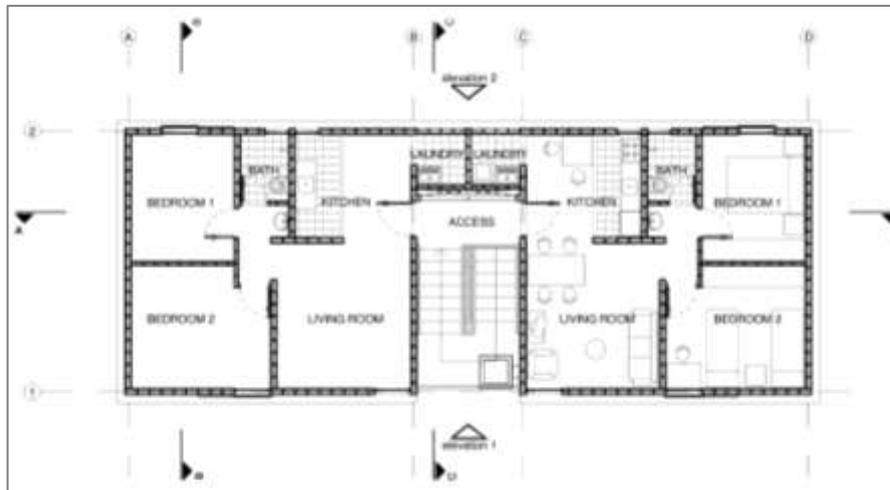
Como referência projetual, destaca-se a experiência da **Urbanização do Jardim Vicentina** (figura 48), desenvolvida pelo escritório Vigliecca & Associados na periferia da cidade de Osasco, na Grande São Paulo. A intervenção ocorreu em uma área de aproximadamente 95 mil m<sup>2</sup>, ocupada por construções precárias situadas em talwegues e encostas instáveis.

**Figura 48-** Conjunto habitacional Jardim Vicentina.



Fonte: ArchDaily, 2021.

**Figura 49-** Planta baixa (tipologia 1) habitacional Jardim Vicentina.



Fonte: ArchDaily, 2021.

O projeto promoveu a remoção e o reassentamento das famílias residentes nas zonas de maior risco, implantando edificações multifamiliares de dois dormitórios, com área média de 50 m<sup>2</sup>, dispostas linearmente ao longo do córrego canalizado. Essa organização criou novas frentes urbanas e um eixo viário estruturador, articulando circulação, infraestrutura e serviços públicos, além de requalificar os espaços livres e evitar áreas residuais. A escolha pelo bloco cerâmico estrutural aparente garantiu maior desempenho termoacústico, durabilidade e baixa necessidade de manutenção,

enquanto o desenho urbano valorizou o pedestre e fortaleceu a convivência comunitária, estabelecendo uma escala mais humana e segura para os moradores.

### **4.3 Acessibilidade e mobilidade**

A análise territorial evidenciou que, apesar das vias principais e secundárias apresentarem condições razoáveis de circulação, aproximadamente 41% das vias locais permanecem não pavimentadas e com calçadas inadequadas, comprometendo significativamente a mobilidade cotidiana e a qualidade ambiental urbana. Nesse contexto, propõem-se intervenções estruturantes voltadas à promoção da acessibilidade universal, da mobilidade ativa e da conectividade entre os diferentes espaços do bairro, com atenção especial às áreas mais críticas e isoladas.

As diretrizes propostas são:

- Reconfiguração de quadras e criação de novos acessos para pedestres e veículos, especialmente nas áreas ao sul do bairro, onde a topografia acidentada e a presença de ruas sem saída intensificam o isolamento urbano. Nessas regiões, propõe-se a abertura estratégica de passagens entre lotes ociosos e fundos de vale, promovendo a permeabilidade urbana, a mobilidade ativa e a integração segura dos fluxos cotidianos;
- Redefinição dos trechos de calçadas com ocupações irregulares ou presença de obstáculos físicos, visando garantir a livre circulação de pedestres e o cumprimento dos princípios de acessibilidade;
- Ampliação e padronização das calçadas existentes, adotando largura mínima de 1,00 metro, conforme parâmetros técnicos de acessibilidade e legislação vigente;
- Delimitação clara entre os espaços destinados a pedestres e veículos, sobretudo em vias não pavimentadas, assegurando maior segurança e organização do fluxo urbano;
- Construção e requalificação de escadarias nas áreas de maior declividade, com instalação de corrimãos e patamares de descanso, favorecendo o deslocamento seguro de pedestres, especialmente de pessoas com mobilidade reduzida;
- Implantação de plataformas de transição entre as escadarias e os lotes adjacentes, a fim de garantir acessos adequados e continuidade nos percursos internos do bairro.

A planta urbanística apresentada, na figura a seguir, configura-se como um estudo preliminar de desenho, no qual são demonstradas possibilidades de integração viária

e reorganização espacial do bairro de Guadalajara. A proposta evidencia a reconfiguração das quadras e a criação de novos acessos estratégicos, especialmente voltados para a superação de barreiras topográficas e a ampliação da permeabilidade urbana. Ao propor a abertura de caminhos que conectam áreas isoladas, como os fundos de vale, o traçado busca assegurar alternativas seguras e acessíveis de deslocamento, tanto para pedestres quanto para veículos.

**Figura 50** - Mapa esquemático do Plano Urbanístico e Ambiental.



Fonte: A autora, 2025.

Figura 51 - Detalhe 1: proposta adequação de calçadas na rua Nossa Senhora do Desterro

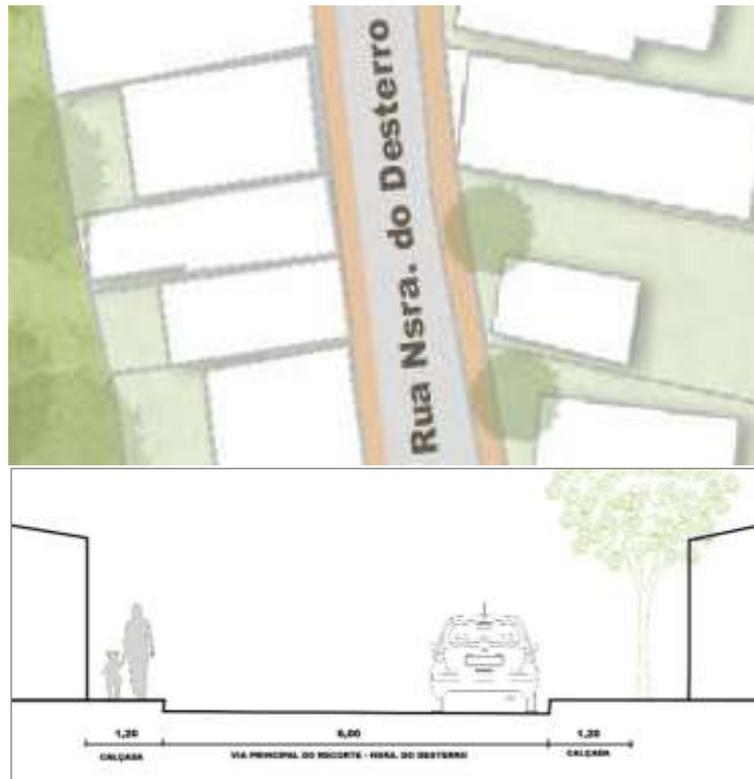


Figura 52 - Detalhe 2: Proposta de via de pedestre interligando a rua do Rosário a escadaria.



Fonte: A autora, 2025.

Essa reorganização do espaço urbano visa fortalecer a conectividade interna, integrar os setores fragmentados do bairro e promover o acesso equitativo à infraestrutura urbana, consolidando uma malha viária mais eficiente, inclusiva e compatível com as diretrizes de acessibilidade universal.

## **4.4 Saneamento Ambiental**

### **4.4.1 Drenagem urbana**

O sistema de drenagem pluvial deve ser concebido de forma integrada ao projeto urbanístico, antecedendo as intervenções relativas ao esgotamento sanitário e à malha viária. Essa priorização se justifica pelas características topográficas do bairro, especialmente nos fundos de vale e áreas com declividade acentuada, onde o escoamento superficial impacta diretamente o dimensionamento e o desempenho dos demais sistemas urbanos. Nesse sentido, recomenda-se que o sistema de drenagem:

- Seja planejado em conformidade com a geometria do relevo, considerando curvas de nível e integrando-se ao traçado viário;
- Mantenha-se independente do sistema de esgotamento sanitário, assegurando a separação entre águas pluviais e servidas;
- Seja dimensionado com base em dados pluviométricos da região, especialmente para comportar volumes elevados de água nas áreas de vale, prevenindo processos erosivos e reduzindo o risco de infiltração em encostas instáveis;
- Inclua soluções baseadas na natureza, como biovaletas e jardins de chuva, especialmente em áreas como as de fundo de vale, promovendo a absorção da água pluvial e o controle da erosão superficial.

Uma alternativa projetual que pode ser considerada para ruas com baixo fluxo veicular e elevada declividade é a solução adotada no Complexo Cantinho do Céu, no bairro do Grajaú, em São Paulo. Nesse caso, o sistema de drenagem foi posicionado no eixo central da via, utilizando pavimento de concreto intertravado. Essa configuração permite afastar o escoamento das águas pluviais das fachadas das edificações, respeitando as variações de nível das soleiras e evitando o carreamento

de água em direção aos lotes. Além de favorecer a drenagem superficial, a adoção do pavimento intertravado colabora com a permeabilidade do solo e a redução da velocidade do escoamento, configurando uma solução eficiente e sensível às condições morfológicas locais.

**Figura 53** - Sistema de Drenagem Complexo cantinho do céu.



Fonte: Boldarini arquitetos.

#### **4.4.2 Esgotamento sanitário**

A rede de esgotamento sanitário deverá ser implantada a partir do princípio da separação entre águas servidas e pluviais, devendo essa distinção ocorrer tanto no sistema público quanto nas conexões intradomiciliares. A proposta contempla a implementação de um sistema público de coleta e tratamento de esgotos, com vistas à melhoria das condições sanitárias locais e à mitigação da contaminação do solo e dos recursos hídricos.

#### **4.5 Áreas livres públicas e convivência comunitária**

A ausência de áreas públicas livres e vegetadas foi identificada como uma das principais carências no diagnóstico da área, comprometendo tanto a qualidade ambiental quanto o direito à convivência e ao lazer da população local. A requalificação urbanística propõe, portanto, a criação de espaços coletivos e verdes em pontos estratégicos, com múltiplas funções: preservação ambiental, promoção do bem-estar social e valorização do território.

Esses espaços devem ser concebidos de forma integrada à malha urbana, respeitando a topografia local e contribuindo para o reforço da estabilidade das encostas e da segurança das áreas no entorno dos fundos de vale. A destinação dessas faixas como áreas públicas de uso coletivo é essencial para prevenir novas ocupações irregulares em zonas ambientalmente frágeis, evitando futuras realocações e ampliando a resiliência do território. O uso público permanente, nesses casos, é um instrumento de proteção ambiental e de democratização do acesso à cidade.

Nesse contexto, propõem-se as seguintes diretrizes:

- Implantação de parque nos fundos de vale e em lotes remanescentes, dotados de equipamentos de apoio como: dotado de áreas de estar, recreação, academia da saúde, quadras esportivas e mirantes. Após o redesenho urbano, proporcionando espaços para lazer, cultura e convivência comunitária;

- Revegetação dos fundos de vale e das vias principais e secundárias com espécies nativas e adequadas para calçadas, favorecendo a recuperação ambiental e a melhoria do microclima local;
- Criação de patamares de estar e caminhos com rampas ou escadarias acessíveis nas áreas com maior declividade, estimulando o uso qualificado desses espaços sem descaracterizar sua morfologia;
- Instalação de mobiliário urbano (bancos, lixeiras, iluminação pública) que promova a segurança e o conforto dos usuários;
- Articulação dos espaços de convivência com os percursos de mobilidade ativa, conectando-os às vias estruturantes e aos equipamentos públicos existentes;
- Identificação de áreas adequadas para realocação do comércio informal, por meio da criação de espaços de feiras livres integradas ao cotidiano local, fortalecendo a economia popular e o uso ativo dos espaços públicos.

A planta urbanística, apresentada anteriormente na figura 49, configura-se como um estudo preliminar de desenho, no qual são demonstradas possibilidades de implantação de espaços públicos e equipamentos de convivência comunitária no território. A representação orienta, de forma inicial, a distribuição estratégica dessas áreas, considerando o contexto local, a topografia e os potenciais de uso coletivo. São indicadas direções para a criação de praças, áreas de lazer, mirantes e equipamentos sociais, visando integrar essas intervenções à malha urbana existente, fortalecer a conexão entre os moradores e o meio ambiente e promover funcionalidade e bem-estar social.

**Figura 54** - Detalhe 3: proposta via projetada de acesso ao parque no fundo do vale.



Fonte: A autora, 2025.

Como referência projetual para implantação do parque no fundo do vale, destaca-se o projeto de urbanização do **Complexo Cantinho do Céu**, localizado no distrito do Grajaú, zona sul da cidade de São Paulo. Desenvolvido como parte do programa de urbanização de favelas da capital paulista, o projeto, de autoria do escritório **Boldarini Arquitetos Associados**, transformou uma área precária e ambientalmente sensível, às margens da Represa Billings, em um conjunto urbano qualificado, articulando infraestrutura, habitação e espaços públicos.

**Figura 55-** Modelagem digital Parque Cantinho do Céu, articulação dos espaços.



Fonte: ArchDaily, 2013.

**Figura 56** – Campo de futebol com arquibancada tomando partido da topografia.



Fonte: ArchDaily, 2013.

Entre as estratégias adotadas, destacam-se a implantação de parques lineares ao longo das margens, a criação de praças e áreas esportivas integradas à malha urbana, a reconfiguração do sistema viário para garantir acessibilidade e a introdução de elementos paisagísticos que respeitam a vegetação e a topografia locais. O projeto utilizou soluções como calçadas verdes, pavimentação drenante, escadarias acessíveis e passarelas que conectam áreas segregadas, promovendo tanto a integração urbana quanto a recuperação ambiental.

**Figura 57** - Áreas de eventos, estar e contemplação.



Fonte: ArchDaily, 2013.

A proposta resultou não apenas na qualificação física do território, mas também na valorização simbólica da área e no fortalecimento da vida comunitária. Ao aliar aspectos técnicos, ambientais e sociais, o Cantinho do Céu tornou-se um exemplo de como os espaços de convivência, especialmente em contextos periféricos, podem ser agentes de transformação urbana e de construção do direito à cidade.

Em conjunto, essas diretrizes visam construir um território mais justo, seguro e ambientalmente equilibrado, capaz de promover a permanência digna da população e a valorização da identidade local. A partir de soluções sensíveis às especificidades de Guadalajara, o plano propõe intervenções que aliam infraestrutura, natureza e comunidade, garantindo o exercício pleno do direito à cidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou refletir criticamente sobre os limites e possibilidades da regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) no Brasil, tomando como estudo de caso o bairro de Guadalajara, no município de Paudalho-PE. Partindo de uma análise teórica fundamentada em autores como Lefebvre, Maricato e Rolnik, e articulando com o marco legal da Lei nº 13.465/2017, foi possível compreender como a política urbana, quando guiada apenas pela formalização da posse, tende a esvaziar seu caráter transformador e inclusivo.

A análise do caso demonstrou que a REURB-S só cumpre seu papel como instrumento de justiça urbana quando ultrapassa a lógica cartorial e incorpora o projeto urbanístico qualificado como eixo estruturante da ação pública. Em Guadalajara, os dados levantados revelam que a mera titulação, sem um plano urbano integrado, pouco contribui para reverter os padrões históricos de exclusão e precariedade que marcam as periferias brasileiras. Por outro lado, o desenho urbano proposto no âmbito desta pesquisa evidencia o potencial do planejamento para transformar a realidade concreta dos territórios vulnerabilizados.

Ao propor intervenções como sistemas de drenagem, pavimentação acessível, contenção de encostas, parques lineares e equipamentos comunitários, o projeto urbanístico delineado neste trabalho aponta caminhos viáveis para enfrentar três dimensões centrais da desigualdade socioespacial: a equidade no acesso à infraestrutura urbana, a justiça ambiental e o direito ao território e a democratização dos espaços públicos. Cada uma dessas dimensões foi tratada como parte indissociável da construção do direito à cidade, entendendo que a urbanidade plena só se concretiza com a presença da coletividade nos espaços urbanos, em condições dignas e seguras.

Além disso, o estudo destaca o papel transformador do desenho urbano como linguagem técnica e política, capaz de redistribuir oportunidades, valorizar territórios historicamente estigmatizados e garantir a permanência digna das populações frente à pressão imobiliária. Em outras palavras, reforça-se que a justiça social também se projeta, se calcula e se desenha: nas plantas, nos cortes, nas ruas e nas praças.

Nesse sentido, é importante enfatizar que o debate sobre regularização fundiária não pode se limitar à formalização da propriedade, tampouco à adoção de soluções urbanísticas padronizadas e descoladas da realidade dos territórios. A experiência de Guadalajara evidencia que o enfrentamento das desigualdades socioespaciais demanda abordagens sensíveis à complexidade dos contextos locais, capazes de articular os saberes técnicos aos saberes comunitários e de valorizar as práticas cotidianas de produção e uso do espaço urbano. Isso requer, necessariamente, uma atuação intersetorial e um processo de escuta ativa da população, incorporando sua participação desde o diagnóstico até a formulação e implementação das propostas.

Importa ressaltar que esta pesquisa não se pretende conclusiva. Ao contrário, reconhece suas limitações, especialmente quanto à amplitude do diagnóstico e à implementação das diretrizes, e se propõe como ponto de partida para futuras investigações mais aprofundadas. Estudos técnicos complementares, análises ambientais detalhadas e processos participativos mais robustos são algumas das frentes que se abrem a partir deste trabalho.

Em síntese, a principal contribuição deste trabalho de conclusão é demonstrar que a equidade socioespacial não é um resultado automático da regularização fundiária, mas sim um projeto intencional e coletivo de transformação urbana. Em Guadalajara, como em tantos outros territórios brasileiros, essa transformação exigirá planejamento comprometido, participação popular e escolhas políticas orientadas pela justiça territorial. Que este estudo, portanto, sirva como base e inspiração para a construção de cidades mais justas, democráticas e desenhadas para todos.

## 6 REFERÊNCIAS

ARCHDAILY Brasil. ArchDaily: cobertura internacional sobre arquitetura, projetos e inovação urbana.

ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE GUADALAJARA (ABG). Contando um pouco da história da comunidade. *Informativo ABG*, Paudalho, mar. 2010. 1. ed. Distrito De Guadalajara.

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Dinâmica Urbano-Regional: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011.

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

BRASIL. Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938/81, 9.393/96 e 11.428/06; revoga as Leis nº 4.771/65 e 7.754/89 e a Medida Provisória nº 2.166-67/01. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 28 de maio de 2012.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

CONDEPE – Instituto de desenvolvimento de Pernambuco. Paudalho. Série de monografias municipais. Recife: CONDEPE, 1987.

CULLEN, Gordon. Paisagem Urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1961.

DINIZ, Fabiano Rocha; Pessoa, Ronaldo Augusto Campos; Machado, Pascal. A Lei 13.465/2017 e a redistribuição de terra urbana: Reflexões sobre o alcance da Reforma Urbana. In: SOUZA, M. Â. A.; DINIZ, F. R.; ROCHA, D. M. (Org.). Reforma Urbana e Direito à Cidade: Recife. Rio de Janeiro: Carta Capital Editora, 2022, v. 16, p. 195-2010.

DINIZ, F. et. al. **Entre idealizar e fazer, regularização fundiária conforme a lei 13.465/2017**: Reflexões acerca das experiências de externação universitária da UFPE

em Igarassu-PE. III UrbFavelas, Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Salvador/BA. 2018

FREITAS, E. da S.; MEDEIROS, M. C. de. Das raízes da flor da mata aos desafios de conservar os seus ramos. *Architecton - revista de arquitetura e urbanismo*, [s. L.], v. 1, n. 1, 2011.

GEHL, Jan. *Cidades para pessoas*. São Paulo, Perspectiva, 2013.

GONÇALVES, Norma & Zancheti, Silvio. (2014). Conservação urbana e regularização fundiária de assentamentos populares. *URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana*. 6. 323. 10.7213/urbe.06. 003.AC04.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução de Jeferson Camargo (Original: *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, 2013). São Paulo: Martins Editora Livraria Ltda, 2014, 294p

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Área territorial brasileira 2022. Rio de Janeiro, 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico. Paudalho, 2010.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida de Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LEFEBVRE, H. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 4e. edition, 2000 [1974].

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Frias (Original: *Le droit à la ville*, 1967). São Paulo: Editora Moraes, 1991, 143p.

LYNCH, Kevin. *The image of the city*. Cambridge: The M.I.T. Press, 1960.

MARICATO, Ermínia. *Conhecer para resolver a cidade ilegal*. São Paulo: Labhab/FAU/USP, 2018.

MELLO, Márcia Maria Couto; Pignatti, Andréa Maria; Silva, Ana Licks Almeida. Regularização fundiária urbana no Brasil como garantia do direito à moradia e à cidade. COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS - v. 21, n. 4, p. 249-265. out./dez. 2024.

PAUDALHO, Prefeitura Municipal. Projeto de regularização fundiária do núcleo urbano Guadalajara etapa 1 RF. Paudalho, 2022.

PAUDALHO. LEI Nº 574, de 11 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município de Paudalho. Paudalho-PE, 2006.

PAUDALHO. *Plano Diretor Urbanístico de. Relatório de proposições*. Recife: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social; Fundação de Desenvolvimento Municipal – FIDEM; FADE/UFPE, dez. 2002.

PERNAMBUCO. Provimento Conjunto 01/2018. Institui o Programa Moradia Legal Pernambuco.

RECIFE. Lei nº 17.307, de 2020. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana no município do Recife.

ROLNIK, R. (2007). Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 304p.

SILVA, Manoel Mariano Neto da; LIMA, Daniela Freitas de; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; CARVALHO, Carla Caroline Alves. Segregação socioespacial: os impactos das desigualdades sociais frente à formação e ocupação do espaço urbano. *Revista Monografias Ambientais – REMOA*, v. 15, n. 1, p. 256-263, jan.-abr. 2016.

UFPE. Relatório final do projeto de regularização fundiária de assentamentos habitacionais em área de domínio da União - Parque histórico nacional dos Guararapes (Córrego da Batalha, Etapa 2). Recife: UFPE, 2016.

UFPE. Relatórios parciais do projeto de regularização fundiária de assentamentos habitacionais da RMR – Igarassu, Metas 1, 2 e 3. Recife: UFPE, 2017 e 2018.