



GT 03 | Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des) Mercantilização da Cidade.

O PARADOXO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ENTRE A LEI E A EXCLUSÃO – CONFLITOS URBANOS EM BARRA DE GRAMAME (JOÃO PESSOA/PB) NO PÓS-REURB

João Lucas Gouveia de Castro Melo¹

Alessandra Macedo Asfora²

Ellen dos Santos Lucena³

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se debruça sobre a análise do território de Barra de Gramame, localizado na cidade de João Pessoa, capital da Paraíba. A área vem passando por intensas transformações quanto ao seu processo de urbanização, marcado pela transição acelerada de uma área originalmente rural para um espaço urbano altamente valorizado. Esse processo, impulsionado pela reforma do Plano Diretor Municipal através da Lei Complementar nº 164/2024, ocorreu de forma desordenada e sem o devido planejamento urbano, privilegiando interesses especulativos e o desenvolvimento do turismo em detrimento das necessidades básicas das comunidades locais. Importa notar que a identificação do território como urbano, assim como ocorreu em diversos outros territórios da cidade, prosseguiu por um caminho onde não se observou a complexidade do território, uma vez que desconsiderar o mesmo como rural foi uma ação do Plano que omitiu a sua essência heterogênea, característica de meios não urbanos. Além disso, Barra de Gramame sofre com a ausência de políticas públicas adequadas de regularização fundiária, problema agravado pela implementação da Lei nº 13.465/2017 (Reurb) que privilegia a lógica da propriedade individual em detrimento de formas coletivas de regularização, ao passo que é palco da atuação violenta de agentes tanto estatais quanto privados. Isso tem aprofundado a vulnerabilidade jurídica e social dos moradores, criando um cenário de medo e indignidade, frente violações constantes de direitos humanos fundamentais, a partir das quase diárias ameaças de despejos recebidas por moradores, remoções forçadas e atos de perseguição e violência física.

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), extensionista voluntário do projeto de extensão “Observatório Terra e Moradia” na UFPB, jlgcm@academico.ufpb.br

² Doutora em Direito pela UFPE, docente na Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e coordenadora do projeto de extensão “Observatório Terra e Moradia” na UFPB, alessandra.macedo.asfora@academico.ufpb.br.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), extensionista bolsista do projeto de extensão “Observatório Terra e Moradia” na UFPB, ellen.lucena@academico.ufpb.br.



2 PROBLEMA DE PESQUISA

O cerne desta pesquisa reside na investigação dos impactos desse modelo excludente de urbanização sobre a dinâmica fundiária local, com especial atenção para as dificuldades enfrentadas pelas comunidades no acesso a mecanismos de regularização como a usucapião especial urbana ou coletiva. Paralelamente, o estudo se debruça sobre a análise da violência institucional como instrumento de controle territorial, manifestada particularmente através da prática do esbulho possessório, caracterizado pela retirada forçada de posse sem o devido processo legal, que viola flagrantemente o direito constitucional à moradia digna. Esses fenômenos revelam uma contradição profunda entre o discurso oficial de ordenamento urbano e as práticas efetivamente adotadas, que terminam por marginalizar populações historicamente estabelecidas no território.

3 OBJETIVOS

Os objetivos do escrito se preocupam com as discussões acerca da problemática relacionada à ausência de planejamento urbano e da presença de atores estatais e privados violentos, sobretudo diante da dinâmica fundiária de ponta de gramame, uma vez que se busca questionar a existência de uma correta interpretação da realidade pela lei, quando da limitação dos atuais requisitos de regularização. Assim, quando se fala sobre a impossibilidade de regularização fundiária aos moldes de um ordenamento jurídico pouco preocupado com o planejamento urbanístico e a garantia de um modelo que inclua as realidades complexas da cidade, se objetiva analisar o processo de urbanização desordenada de Gramame; além disso, compreender os entraves jurídicos postos à regularização do local, essencialmente sob o aspecto dimensional do lote e a heterogeneidade territorial; e investigar o papel da violência institucionalizada e o fenômeno do esbulho possessório no contexto da consolidação das ocupações.

4 METODOLOGIA



O presente trabalho se desenvolve a partir de uma abordagem multidisciplinar que parte da compreensão da realidade socioterritorial de Barra de Gramame por meio da análise qualitativa. Nesse sentido, busca-se, à luz de referenciais teóricos da geografia crítica, do direito urbanístico, do direito agrário e da sociologia urbana, entender as dinâmicas que corroboram com a manutenção do cenário de violência fundiário a qual estão submetidos os moradores do território em questão. Além disso, a pesquisa se debruça no exame de documentos públicos e, sobretudo, do Plano Diretor da cidade de João Pessoa, dado pela Lei Complementar nº 164/2024⁴, buscando entender seu papel central na consolidação de um novo modelo urbano, assentado na especulação imobiliária e na fomentação do turismo em detrimento à necessidade de proteção do direito à moradia digna de comunidades consolidadas em seus territórios, resultando, fatalmente, no agravamento de conflitos fundiários urbanos. Enfim, o estudo se centra, em parte, nas denúncias dos moradores — coletadas em diagnóstico socioterritorial realizado pela Comissão Estadual de Prevenção à Violência no Campo e na Cidade do Estado da Paraíba (COECV/PB), no dia 24 de setembro de 2024 — o que permite a ampliação do entendimento dos fatos mediante à união de fontes secundárias, que denunciam o quadro violento, aos instrumentos teóricos e técnicos institucionais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

O arcabouço teórico que sustenta esta investigação articula três campos do conhecimento de forma complementar. Silva⁵ discute que do direito urbanístico e agrário extrai-se a discussão sobre os instrumentos de regularização fundiária e o princípio da função social da propriedade, previsto tanto na Constituição Federal quanto no Estatuto da Cidade. Além disso, importa se atentar às críticas de Edésio Fernandes⁶ à "indústria da legalização" promovida pela Reurb, que transformou a regularização fundiária em negócio cartorial em vez de política pública inclusiva. A

⁴ JOÃO PESSOA. **Lei Complementar nº 164/2024**. Aprova a revisão do Plano Diretor Participativo do município de João Pessoa e dá outras providências. João Pessoa, PB: Diário Oficial do Município de João Pessoa, 2024.

⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

⁶ FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU. 9-24. 10.55663/RBDU.v08.i15-ART01. 2022



geografia crítica, conforme estudado por Milton Santos⁷, também contribui com sua análise sobre a produção do espaço urbano sob a lógica do capital, destacando como processos de especulação imobiliária promovem a segregação socioespacial e a marginalização de comunidades tradicionais. Por fim, oferece as ferramentas conceituais para compreender fenômenos como a violência estrutural e seu processo de naturalização enquanto mecanismo de manutenção das desigualdades territoriais.

4 RESULTADOS ESPERADOS

Os resultados obtidos até o momento apontam para um cenário profundamente preocupante. O Plano Diretor de 2024, ao priorizar unilateralmente o turismo e a valorização imobiliária, relegou comunidades historicamente estabelecidas à condição de irregularidade fundiária, criando obstáculos intransponíveis para sua regularização - problema agravado pelo modelo individualista da Reurb⁸-, que ignora as formas coletivas de ocupação do território. Entre esses obstáculos, destacam-se as dimensões dos lotes que não se enquadram nos padrões legais exigidos e a completa desarticulação entre as instâncias governamentais responsáveis. Mais grave ainda é a constatação de que a violência estatal se manifesta de múltiplas formas, desde ações coercitivas como ameaças veladas até demolições sumárias sem qualquer notificação prévia, configurando claras situações de esbulho possessório. Paradoxalmente, a naturalização dessa violência pelos próprios moradores, que a encaram como um fato inevitável, revela uma estratégia de resistência passiva diante de um contexto opressivo e excludente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As conclusões preliminares do estudo destacam que o caso de Barra de Gramame sintetiza de maneira exemplar as contradições do modelo urbano brasileiro contemporâneo, particularmente após a implementação da Reurb. Nele se observa como a falta de planejamento

⁷ SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. 6ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2008.

⁸ BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: [s.n.], 2017.



participativo gera exclusão territorial sistemática, como a legislação fundiária mostra-se completamente inadequada para lidar com realidades complexas e consolidadas, e como a violência estatal opera como ferramenta de higienização social disfarçada sob o verniz do desenvolvimento urbano. Diante disso, o estudo recomenda a urgente revisão dos critérios de regularização fundiária para que possam abarcar a diversidade dos territórios urbanos existentes, a implementação de políticas públicas que efetivamente priorizem o direito à cidade sobre interesses econômicos particulares, e a criminalização do esbulho possessório praticado por agentes públicos. Em última análise, a pesquisa evidencia a necessidade premente de se repensar radicalmente os paradigmas do urbanismo brasileiro, substituindo a lógica predatória e excludente que ainda predomina por uma perspectiva verdadeiramente democrática e comprometida com a justiça socioespacial. Somente através desse caminho será possível garantir que comunidades tradicionais e populações vulneráveis não continuem sendo sistematicamente sacrificadas em nome de um suposto progresso que, na realidade, serve apenas aos interesses de poucos em detrimento dos direitos fundamentais de muitos. O caso de Barra de Gramame, longe de ser uma exceção, representa um microcosmo de processos que se repetem por todo o país, demandando respostas urgentes e estruturantes que combinem rigor técnico com compromisso ético e social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: [s.n.], 2017.

FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017.** Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU. 9-24. 10.55663/RBDU.v08.i15-ART01. 2022

JOÃO PESSOA. **Lei Complementar nº 164/2024.** Aprova a revisão do Plano Diretor Participativo do município de João Pessoa e dá outras providências. João Pessoa, PB: Diário Oficial do Município de João Pessoa, 2024.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.** 6ªed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2008

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

XII CBDU

CONGRESSO BRASILEIRO
DE DIREITO URBANÍSTICO



IBDU



UnB

Rua Araújo, 124, República, CEP 01220-020
São Paulo – SP | Brasil

Fone: (11) 2174-6800
www.ibdu.org.br