

## EXPANDINDO A AGENDA DE PESQUISA SOBRE A PROPRIEDADE

Esta é a segunda coletânea de artigos resultantes das atividades de pesquisa da rede “Propriedades em Transformação” (PinT), que se formou em dezembro de 2016 com a realização de um seminário internacional ocorrido no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), em São Paulo<sup>1</sup>. Com apoio de fundos do Economic and Social Research Council (Reino Unido), o evento teve por objetivo constituir uma comunidade de pesquisadores e pesquisadoras interessadas em estudos sobre as propriedades, seus regimes jurídicos, e suas transformações. Inicialmente, o projeto teve o apoio da Universidade de Warwick (Reino Unido), da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade São Judas Tadeu, além do próprio Cebap. Os resultados das primeiras investigações foram apresentados e discutidos no ano seguinte, em 2017, no Seminário Internacional “Propriedades em transformação: rumo a uma agenda de pesquisa interdisciplinar no Brasil contemporâneo”, também sediado pelo Cebap, e posteriormente publicados no primeiro volume da série “Direito, Economia e Sociedade”, Propriedades em

---

<sup>1</sup>Registramos nosso agradecimento à Marina Torres pelo auxílio no trabalho de edição final deste livro.

Transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil (2018), também publicado por esta editora Blucher<sup>2</sup>.

As pesquisas realizadas, bem como as relações acadêmicas cultivadas ao longo do tempo, levaram a outras colaborações. Em 2018 teve início o projeto “Green Finance and the Transformation of Rural Property in Brazil: Building New Theoretical and Empirical Knowledge”, envolvendo pesquisadores da rede PinT baseados na Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), da Universidade de Bristol (Reino Unido) e Universidade da Antuérpia (Bélgica). Esse projeto recebeu o suporte da British Academy e do Newton Fund (por meio do Newton Advanced Fellowship 2017 - RD3 scheme).

O fortalecimento da rede passou também pela participação de seus membros em eventos acadêmicos em diferentes áreas do conhecimento, como a organização do Seminário Internacional “Gentrificação: medir, prevenir, enfrentar”, em dezembro de 2018, pela FAUUSP, Universidade de Bristol e do Fundo FICA – assim como da organização do grupo de trabalho “Propriedades em Transformação” no IX Congresso Internacional da Associação Brasileira de Pesquisadores em Sociologia do Direito – “Sociedades pós-constitucionais: a sociologia do direito após 30 anos de constituição cidadã”, realizado em setembro de 2018 na Faculdade de Direito da USP.

Em dezembro de 2019, a rede PinT organizou novo seminário internacional, com o título “Propriedades em Transformação – expandindo a agenda de pesquisa: novos temas, outras disciplinas”. O evento foi mais uma vez realizado no Cebrap, com a presença de mais de quarenta participantes. O seminário compartilhou as discussões acumuladas em ocasiões anteriores e procurou avançar na compreensão conceitual e metodológica sobre as propriedades e sua roupagem jurídica e teve, ainda, como objetivo, fomentar novas contribuições, a partir de novas perspectivas, interações e debates.

A premissa central de que parte a rede “Propriedades em Transformação” é que propriedades e os direitos de propriedade são constitutivos de (e constituídos por) relações econômicas e sociais, tanto no plano local, quanto no plano transnacional e por isso refletem e por vezes reproduzem tais relações em dado momento histórico e regime de acumulação. Por conta disso, as propriedades podem, dependendo do contexto, desempenhar um papel conservador ou transformador, isto é, representar a manutenção ou a ruptura de determinada estru-

---

<sup>2</sup>O primeiro volume, como este, está disponível gratuitamente em formato open access no site da editora Blucher. Cf.: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/propriedades-em-transformacao-abordagens-multidisciplinares-sobre-a-propriedade-no-brasil-1443>.

tura econômica e social. Além disso, elas próprias podem sofrer transformações como resultado de mudanças sociais. Não obstante o conceito de propriedade ser geográfica e historicamente definido e de haver múltiplas concepções do que é e o que não é propriedade (incluindo a ausência do conceito de propriedade em algumas línguas e experiências jurídicas), ele é com frequência associado a algo estável, monolítico, construído a partir de um paradigma ocidental eurocêntrico e não influenciável pelas circunstâncias históricas e contextuais. No campo jurídico, não raro a propriedade é definida e discutida em termos formais e estáticos, que ignoram as possibilidades de sua redefinição e tendem a naturalizá-la ou mesmo sacralizá-la. As transformações da propriedade e seus efeitos merecem, por isso, análises que considerem fatores históricos e sociais, político-econômicos, institucionais e relacionados às políticas públicas, bem como os papéis desempenhados pelas instituições e processos jurídicos<sup>3</sup>.

O seminário de 2019 buscou expandir essa agenda de pesquisa sobre a propriedade em, pelo menos, dois sentidos. Por um lado, estimulou o aprofundamento do diálogo entre pesquisas realizadas em áreas de tradição já consolidada no estudo da propriedade, em especial, da propriedade urbana. Por outro lado, fomentou a ampliação de esforços de reflexão em áreas de estudo sobre a propriedade menos exploradas no contexto da abordagem que inspira o projeto, tais como a propriedade empresarial e a propriedade no universo digital.

Buscou-se, assim, reunir pesquisadoras e pesquisadores que pudessem contribuir com novas reflexões (novos campos, novas disciplinas, novos métodos de pesquisa) e que trouxessem reflexões originais – por exemplo, perspectivas de gênero, de raça e de classe, assim como sobre os papéis do direito no processo de criação e imaginação institucional de alternativas e perspectivas inovadoras quanto às propriedades. Grande parte dos trabalhos apresentados no seminário – ou apresentados em outros eventos acadêmicos que contaram com a participação desta Rede – agora compõem este livro que você tem em suas mãos.

A relevância das contribuições reunidas neste volume é reforçada no atual contexto, em que múltiplas crises e tensões se sobrepõem no Brasil e no mundo. Cada vez mais as propriedades e os direitos a elas relacionados ganham destaque no âmbito nacional e internacional, em especial com o acirramento da desigualdade econômica e social, que se reflete, por exemplo, nas desigualdades de acesso a serviços básicos, além da evidente necessidade de refletirmos sobre como proteger o meio ambiente. Tal fato se torna ainda mais saliente no

---

<sup>3</sup>Ver, em especial, o capítulo 1 do primeiro volume publicado pela rede “Propriedades em Transformação”, no qual discutimos em maior profundidade essas questões.

presente cenário da pandemia da COVID-19, em que as desigualdades preexistentes se agudizam. Além disso, variadas e velozes transformações econômicas, sociais e políticas que caracterizam nosso século, e em especial o corrente ano de 2020, têm encontrado reflexos na esfera regulatória, com um grande volume de alterações e edições de novos marcos normativos, muitos deles justificados como respostas urgentes à crise sanitária. Isso, mais uma vez, é impactado pela e impacta diretamente as relações sociais e econômicas em torno da propriedade e de seus regimes sociais, políticos, jurídicos e econômicos. Os trabalhos aqui reunidos possuem em comum, sendo esta uma marca da rede, análises centradas na propriedade como unidade de análise – seus regimes jurídicos e suas mudanças.

O livro está organizado em seis partes, as três primeiras relacionadas com discussões sobre o elemento urbano como categoria transversal, enquanto as três últimas trazem contribuições sobre outros temas – empresas, internet e perspectiva histórica. A primeira parte – cidade, posse e propriedade – apresenta quatro contribuições sobre transformações das propriedades no contexto urbano e como as figuras de posse e propriedade permeiam conflitos sociais e também são impactadas e transformadas por eles. A segunda – bens comuns urbanos e alternativas à propriedade privada – traz três contribuições sobre alternativas jurídicas e sociais à concepção de propriedade na organização do espaço urbano. A terceira – propriedade urbana: fundos, financiamento e acesso a direitos – aborda as tensões relativas às limitações do direito de propriedade fundiária urbana, vinculadas ao uso da propriedade como forma de financiamento público do desenvolvimento urbano, as recentes transformações e disputas em torno do regime de propriedade pública e seus impactos na garantia de direitos e na relação entre propriedades e financiamento da habitação social. A quarta parte – propriedade e empresas – oferece três contribuições que buscam analisar a relação entre propriedade e organização de sociedades empresariais, inserindo-a em um contexto mais amplo de economia política, para além, portanto, de um enfoque exclusivamente privado no estudo da propriedade empresarial. A quinta parte – propriedade e internet – se desdobra em reflexões sobre como regimes de propriedade afetam a organização da internet e são pela tecnologia modificados. Finalmente, a sexta parte do livro – perspectivas históricas sobre a propriedade – suscita duas reflexões a respeito de aspectos históricos da propriedade no país.

O artigo que abre o livro, escrito por Carolina Amadeo e Moniza Ansari, propõe uma reflexão sobre como ocupações urbanas têm implicações jurídicas relevantes para se pensar disputas sociais sobre o espaço urbano e propriedades. Inspiradas pelas ocupações de movimentos por moradia de São Paulo e

em diálogo com ampla literatura internacional, as autoras argumentam como o direito é frequentemente mobilizado pelas instituições formais para criminalizar os sujeitos que realizam as ocupações urbanas, embora sua luta também possa ser interpretada como uma verdadeira disputa sobre o direito de propriedade de modo contra-hegemônico, uma vez que tais ocupações reivindicam seu espaço entre aqueles que podem nominar e exercer as propriedades, alterando assim concepções hegemônicas a respeito do direito de possuir e do sujeito proprietário.

O segundo capítulo, escrito por Larissa Lacerda, Fernanda Moreira e Débora Ungaretti, a partir de uma rica análise empírica, demonstra como o extremo norte do município de São Paulo passa por profundas transformações socioterritoriais impulsionadas pela ação estatal no âmbito da implementação do Rodoanel Mário Covas, obra viária de escala metropolitana. No artigo, as autoras revelam como a atuação do Estado nesse projeto influenciou, senão determinou diretamente, diversas situações de informalidade fundiária. Trata-se de contribuição que demonstra como o direito de propriedade, neste caso, materializado em um processo de desapropriação para construção de um anel viário pelo poder público “conformou um campo de conflitos, disputas e negociações entre os vários agentes atuantes no território, extrapolando a arena jurídica onde ele se desenvolve e, ao mesmo tempo, incidindo sobre ela”.

O terceiro capítulo (único texto em língua estrangeira deste livro), da pesquisadora argentina María Cristina Cravino, faz uma análise minuciosa da aprovação da lei de regularização de assentamentos populares na Argentina em 2018, no contexto de um governo reconhecido como neoliberal. A autora demonstra como a aprovação da lei nesse contexto neoliberal se constitui em um paradoxo, uma vez que o respectivo projeto normativo havia sido proposto por movimentos populares – e o governo argentino à época não tinha qualquer política pública destinada a endereçar o deficit habitacional. Ao final, a pesquisadora argumenta que, na realidade, ao fortalecer o regime de propriedade privada, essa lei se tornou uma arena de convergência de interesse entre esses dois polos aparentemente antagônicos.

O quarto e último capítulo que integra a primeira parte do livro foi escrito por Bianca Tavolari. Em diálogo direto com a valiosa contribuição que deu ao primeiro volume, a autora analisa aqui um conjunto de decisões judiciais sobre as ocupações de escolas no estado do Paraná, no Brasil, para demonstrar como argumentos jurídicos sobre as ocupações levam a resultados bastante distintos. Da perspectiva jurídica, a autora demonstra como interpretar uma ocupação de escola da perspectiva de posse/propriedade é diferente de interpretá-la como um

conflito entre direitos – posse/manifestação – como uma questão somente de manifestação pública e, por fim, como sopesamento de direitos não relacionados a posse ou propriedade (manifestação/direito à educação e trabalho). Analisa como esses argumentos foram formulados, alterados e replicados em interações de aprendizado no Judiciário e nas instituições do Estado com a sociedade, bem como com outras decisões, tanto nos casos favoráveis quanto nos casos contrários às ocupações. Trata-se de contribuição original que mostra como refletir criticamente sobre decisões públicas fundamentadas nos direitos de propriedade são centrais em sociedades democráticas.

A quinta e a sexta contribuições, que abrem a segunda parte do livro, estão em diálogo direto e abordam como o conceito de bens comuns urbanos representa tanto uma agenda de pesquisa válida e promissora, como uma possibilidade empírica relevante de organização do espaço urbano. A pesquisadora Renata Laurino analisa a jurisprudência recente dos tribunais superiores brasileiros em casos de conflito entre propriedade e posse para investigar a presença de elementos relacionados à existência e formação de comunidades ou a aspectos que poderiam remeter à concepção de bem comum, alternativa que a autora entende ser mais apropriada para dar conta de dilemas de disputas urbanas, contra uma concepção de propriedade “que prega a construção de um sistema único de proteção baseado na lógica registral e unitária”. Julia Moretti, por sua vez, investiga, do ponto de vista teórico, como o conceito de bens comuns pode resultar em uma revisão profunda dos institutos e das doutrinas de propriedade e das formas jurídicas que regem a sua apropriação.

O sétimo capítulo, última contribuição da segunda parte do livro, é uma colaboração entre Tarcyla Ribeiro e Renata Antão e analisa concretamente como o instrumento do Termo Territorial Coletivo pode ser uma figura jurídica alternativa à da propriedade privada e, portanto, tem um potencial transformador ao partir de um paradigma coletivo, não individual. As autoras ainda demonstram como seria possível implementar o Termo Territorial Coletivo a partir de instrumentos jurídicos já existentes no Brasil.

O primeiro texto da terceira parte da coletânea – que se volta ao tema do financiamento – é de Renato Cymbalista e de Bianca Antunes. Nele, um relato na primeira pessoa do plural, é descrita a inédita experiência de uma organização da sociedade civil que almeja oferecer moradias a baixo custo, “em uma tentativa de responder aos desafios encontrados tanto na produção de habitação social para venda quanto no gerenciamento do aluguel social pelo poder público”. Trata-se da Associação para a Propriedade Comunitária intitulada FICA – Fundo Imobi-

liário Comunitário para Aluguel, que, em escala experimental, desloca algumas das questões relacionadas à moradia de aluguel, permitindo problematizar novos papéis sociais e a própria acepção convencional de propriedade.

O texto seguinte, de Mariana Levy Piza Fontes, trata, no bojo de uma pesquisa mais ampla sobre planos diretores no Brasil, da outorga onerosa do direito de construir. A autora parte da premissa de que as disputas em torno da regulação do coeficiente construtivo na cidade de São Paulo, combinadas com a análise da implementação da outorga onerosa do direito de construir, permitem revelar como as transformações regulatórias em nível federal impactam no dia a dia da gestão pública municipal e influenciam os atores e interesses em jogo na cidade. A análise procura mostrar, ainda, como as mudanças nas regras do jogo do mercado imobiliário afetam a regulação urbanística da propriedade, bem como, de modo mais amplo, a execução da política urbana.

Encerrando a parte sobre financiamento, o texto de Paula Santoro e Débora Ungaretti busca demonstrar como uma nova etapa da difusão dos fundos de investimento imobiliário no Brasil tem transformado o regime público da propriedade fundiária, impactando inclusive o papel do Estado na garantia de direitos. Para isso, as autoras apresentam um panorama da expansão dos FIIs no Brasil e discutem o caso do fundo de investimento imobiliário do Estado de São Paulo, dialogando com a literatura nacional e internacional sobre financeirização e estudos urbanos.

A quarta parte, dedicada à relação entre propriedade e empresa, é aberta com o trabalho de Anna Binotto. Nele, a autora, por meio de uma análise da doutrina da *shareholder primacy* – que, em bases econômicas e jurídicas, preconiza a proteção da propriedade societária, através da maximização de seu valor relativo e de sua liquidez nos mercados como objeto primordial da governança das organizações empresariais – mostra como a organização da sociedade empresária – no limite, uma “entidade política” – joga luz, de forma interessante, sobre diferentes dimensões dos direitos de propriedade. A valorização dos interesses dos acionistas como linha condutora da gestão das empresas é criticada: nem os únicos agentes a investirem na atividade empresarial são os acionistas, nem a única forma de remunerar investimento de risco é através da maximização dos lucros corporativos e dos dividendos distribuídos e da liquidez de seus investimentos.

O texto que segue é de Carolina Miranda Cavalcante. A autora mostra que a relação da empresa-plataforma com os recursos produtivos é distinta da firma tradicional, assim como sua forma de interação com o mercado, principalmente

no que concerne à propriedade. Ao criar e gerir um mercado exclusivo, as empresas-plataforma chamam para si atribuições que originalmente pertenceriam ao Estado, como monitoramento e controle da oferta e da demanda. Assim, não obstante a economia do compartilhamento trazer consigo pressupostos liberais, a autora aponta que Estado, através de seu braço legislativo-jurídico, continua sendo chamado como árbitro de disputas entre os agentes econômicos e, com isso, tem papel decisivo na configuração do mercado, da confiança, da regulação e, assim, da propriedade.

O texto seguinte é de Flávio M. Prol, Iagê Z. Miola e Diogo R. Coutinho. Os autores buscam discutir como a propriedade é constitutiva e constituída pela regulação a partir de um estudo do setor de aviação civil no Brasil. O caso sugere que a regulação não apenas justifica e protege direitos de propriedade existentes, mas cria propriedade onde antes não havia e que o conjunto de normas ou regras sobre a propriedade das empresas de aviação civil – em especial, sobre a titularidade da propriedade e sobre sua concentração é, nesse sentido, ferramenta chave para compreender os objetivos econômicos e de política pública da regulação do setor.

Inaugurando a parte do livro dedicada à relação entre propriedade e internet, o texto de Guilherme Carboni procura verificar em que medida novos arranjos proprietários vêm sendo estabelecidos no âmbito das plataformas digitais, resultando em uma possível democratização da propriedade, no que diz respeito ao conteúdo criado de forma colaborativa, ao desenvolvimento de tecnologias e programas de computador e ao cooperativismo de plataforma, enquanto modo de organização de plataformas digitais. Ao fazê-lo, convida-nos a uma reflexão sobre função social da propriedade no âmbito dessas plataformas.

O capítulo seguinte, uma contribuição de Enrico Roberto e Lucas Girard, descreve o que entende ser uma “nova agenda de pesquisa focada na infraestrutura urbana de comunicação e internet necessária para a implementação efetiva e igualitária de tecnologias no contexto das ‘cidades inteligentes’”. O artigo dialoga com o direito regulatório, em intersecção com o debate sobre cidades inteligentes, para apresentar os entraves para seu desenvolvimento e diminuição na desigualdade de acesso, suscitando, com isso, uma discussão sobre a propriedade e controle sobre tal infraestrutura.

A sexta parte da coletânea, dedicada à lente histórica do estudo da propriedade, tem início com o trabalho de Adriane Sanctis de Brito. Nele, a autora mostra como o projeto antitráfico de escravos não foi unidimensional como as imagens heroicas do abolicionismo britânico tendem a descrever. Para isso enriquecer o

debate sobre abolição, o artigo traz informações de estudos historiográficos que se complementam em mostrar o fenômeno multifacetado das regras jurídicas para a supressão do tráfico transatlântico, criando uma importante ligação entre o tema da propriedade e a construção jurídica sobre a liberdade.

Finalmente, o texto que encerra o volume, de Cristina Dallanora, Flávia Paula Darossi e Viviani Poyer, analisa as diferentes concepções de propriedade e formas de acesso à terra no Planalto e Meio Oeste Catarinense a partir dos casos da Fazenda Figueiredo e do Levante de posseiros. Aborda, ainda, as especificidades da política fundiária oficial na região analisada, tratando do caso da Fazenda Figueiredo para problematizar as diferentes formas de aquisição da terra pela via jurídica e discutindo o levante dos posseiros em Catanduvas. Ao fazê-lo, tece sua própria análise histórica da propriedade no país.

Esperamos que a leitura deste livro seja proveitosa e ajude a disseminar estudos nos quais a propriedade, esta profícua categoria analítica nas ciências sociais, tem centralidade. Como já escrevemos antes, se propriedade diz respeito a relações entre pessoas (e não entre pessoas e coisas, como se supõe usualmente), compreender suas transformações pode ser uma forma de observar as relações sociais. Se propriedade é, ao lado do Estado, do trabalho, do dinheiro, dos mercados e das corporações, uma instituição central do capitalismo, acompanhar suas metamorfoses pode ser, também, um meio de examinar como se dão as relações econômicas em diferentes âmbitos da vida social, inclusive com o meio ambiente. Se propriedade é, ainda, uma criação e uma convenção jurídica, sua análise pode ser reveladora de como o direito (aqui amplamente compreendido, abarcando normas e processos formais e informais, interpretações, atores e órgãos jurídicos) se transmuta como causa e ao mesmo tempo como consequência da mudança social<sup>4</sup>. Boa leitura!

---

<sup>4</sup>COUTINHO, Diogo R.; FERRANDO, Tomaso; LESSA, Marília Rolemborg; MIOLA, Iagê Zendron; PROL, Flávio Marques; UNGARETTI, Débora. “Propriedade em Transformação: Uma Agenda Contemporânea de Estudos Sociojurídicos”, p. 11-16. *In*: Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018.