

OS BENS COMUNS URBANOS E A CONTESTAÇÃO DE UM MODELO PROPRIETÁRIO

UMA AGENDA DE PESQUISA⁸⁶

Julia Azevedo Moretti

INTRODUÇÃO

A teoria dos bens comuns⁸⁷ vai se consolidando como resposta à pretensa “tragédia dos comuns” (tragedy of the commons). Seus conceitos colocam em

⁸⁶O artigo é o resultado da dissertação de mestrado (MORETTI, 2015) com atualizações de pesquisa atualmente em curso no âmbito de doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

⁸⁷Importante, desde já, fazer uma nota terminológica. O termo *bens comuns*, utilizado no presente trabalho, não se refere nem se confunde com a categoria de bens públicos de uso comum do povo, nem com a ideia de condomínio (copropriedade). Também não se restringe ao conceito tradicional de *bem* enquanto coisa com valor econômico que pode ser objeto de uma relação jurídica. O termo *bens comuns*, empregado no presente artigo, é uma referência à *teoria dos bens comuns*, que ganha destaque na literatura estrangeira com o trabalho de Elinor Ostrom (OSTROM, 2008). A terminologia associada a esse marco teórico, cunhada na literatura estrangeira, ainda não está plenamente consolidada na literatura jurídica brasileira (SILVEIRA, 2019), tal como também alerta Renata Chiarinelli Laurino em artigo que integra a presente publicação. Cotejando nomenclaturas existentes (comum, comuns, bens comuns, bem comum), deu-se preferência à expressão *bens comuns*, para identificar a abordagem institucionalista de Elinor Ostrom, alinhada com a economia política, e em razão da remição a uma crescente discussão sobre a inadequação dos conceitos e categorias clássicos de bens para enfrentar questões contemporâneas, ligadas a interesses coletivos e difusos que, no Direito Ambiental,

evidência práticas comunitárias de apropriação⁸⁸, uso e gestão de bens escassos que, superando a lógica dicotômica da propriedade pública e privada, tem bons resultados. Mais recentemente, passou-se a olhar as questões urbanas a partir da teoria dos bens comuns, razão pelas quais o presente artigo é aberto dando destaque às semelhanças entre os bens comuns e a terra urbana, tanto no tocante às características quanto em relação à gestão, que inclui aspectos sobre o regime de apropriação.

Também é feita uma análise sobre a contribuição que a teoria dos bens comuns aplicada às questões urbanas, sob o viés jurídico, pode dar na revisão criativa dos institutos que configuram os regimes jurídicos fundiários, indicando a necessidade de refletir sobre a propriedade, ou melhor, as propriedades, as formas jurídicas que regem a apropriação (e também uso e gestão) da terra urbana considerando uma visão crítica da realidade com suas escassezes e desigualdades, vindo, assim, na exclusão socioterritorial que é estruturante das cidades brasileiras uma expressão da “tragédia da privatização”.

A possibilidade de discussão dos regimes jurídico-fundiários e de práticas de alocação e gestão baseadas no contexto e realidade locais que resgatem uma dimensão coletiva indicam que incorporar a abordagem dos bens comuns urbanos na pauta da reforma urbana, dando centralidade ao acesso à terra, pode potencializar os conceitos de direito à cidade e a função social, conceitos que serão, então, analisados identificando-se pontos de contato com a teoria dos bens comuns.

tem reflexo no *bem ambiental*, o qual destaca o interesse comum, a superação da dicotomia público/privado e a instituição de um regime jurídico diferenciado.

⁸⁸Ainda em relação às questões terminológicas, importante destacar a opção que se faz pelo termo *apropriação*. Um dos aspectos mais discutidos na teoria dos bens comuns diz respeito à restrição de acesso e regulação das formas de aquisição e utilização dos *bens comuns*, o que, certamente, influi no regime jurídico por meio do qual alguém tem direitos e poderes sobre um bem. Na literatura jurídica pátria, o termo *propriedade é utilizado* ora como gênero da relação juridicamente regulada entre um sujeito e um bem (em que pese à existência de uma diversidade de formas de apropriação reguladas pelo ordenamento, a propriedade é a mais intensa delas e, certamente, a solução dominante), ora como objeto da relação, ora como instituto. A expressão *apropriação* destaca a existência de um conjunto de poderes de uso, gozo, fruição e disposição, presentes em maior ou menor grau a depender do instituto jurídico e seu respectivo regime jurídico, razão pela qual também se vê na doutrina a expressão “propriedades”, no plural.

A ANÁLISE DA TERRA URBANA A PARTIR DA TEORIA DOS BENS COMUNS: BENS COMUNS URBANOS

O resgate da lógica dos bens comuns e a denúncia da “tragédia da privatização” (tragedy of enclosure) vêm se consolidando em inúmeros estudos desde que Garrett Hardin (HARDIN, 1968) lançou a ideia da inevitável superexploração e exaurimento dos espaços e recursos de uso comum que têm acesso livre, mas são limitados e finitos, defendendo, em consequência, a instituição de regimes de propriedade pública ou privada sobre esses bens⁸⁹.

Apontando um cenário de persistência da degradação e exploração excessiva de bens e recursos escassos (FENNY et al., 1990; BOLLIER, 2001), a “tragédia da privatização” evidencia que as restrições de uso instituídas com a expansão da propriedade privada acabou por restringir acesso de grupos sociais a esses bens, bem como acabou por prejudicar arranjos de apropriação e gestão com forte dimensão coletiva (BRYANT e BAILEY, 1997⁹⁰) e bons resultados em termos de alocação equitativa e sustentável dos bens e recursos (OSTROM, 2008).

Ao analisar a terra urbana a partir da caracterização geral apresentada por Elinor Ostrom (OSTROM, 2008) identificam-se semelhanças da cidade e da terra urbana com os bens comuns⁹¹. A morfologia urbana e as relações que se

⁸⁹A obra “Tragédia dos Comuns” (HARDIN, 1968) traz a metáfora da ruína coletiva construída a partir do argumento de que a lógica hedonista dos indivíduos, que buscam maximizar seus ganhos enquanto dividem os custos coletivamente (externalidades), leva necessariamente ao esgotamento dos recursos que são escassos. A resposta para essa tragédia anunciada é a instituição de regimes de propriedade na lógica dicotômica: propriedade privada (mercado) ou propriedade pública (domínio público combinado com sistema rígido de regulação e controle do Estado).

⁹⁰Segundo os referidos autores o “Estado, frequentemente atuando lado a lado com instituições de mercado, nega o acesso de populações tradicionais aos recursos até então por elas administrados por meio de instituições locais” (BRYANT e BAILEY, 1997, p. 163, traduzi).

⁹¹O artigo de Renata Chiarinelli Laurino, também neste livro, explora a noção de bens comuns urbanos a partir de uma reflexão sobre o direito de propriedade revisitado, bem como das abordagens teóricas para rediscussão do espaço urbano considerando a pluralidade de debates sobre o comum, desde uma perspectiva institucionalista dos bens comuns (OSTROM), instituinte do comum ou política – com potência desestruturante (DARDOT E LAVAL), ou ainda com base em experiências relacionais de *commoning* (MICCIARELLI). Percebe-se, assim, que o debate institucionalista dos bens comuns, que tem como referência os trabalhos seminiais de Elinor Ostrom, pode ser visto como ponto de partida para, saindo da economia política, adentrar em outras perspectivas de análise, mas sem perder de vista um olhar sobre a cidade e o urbano como comum.

estabelecem entre o todo (cidade) e as partes (lotes), mediadas pelos regimes jurídicos fundiários e da infraestrutura urbana, evidenciam a interdependência entre a dimensão coletiva e individual que é tão cara na teoria dos bens comuns.

No esquema de análise proposto por Elinor Ostrom⁹², os bens comuns caracterizam-se pela possibilidade de subtração e consequente exclusão do acesso e gozo por outras pessoas. O pleno entendimento das características de subtração e exclusão pressupõe a prévia diferenciação entre sistema e unidade de recursos de uso comum (OSTROM e HESS, 2007), sem ignorar que há uma relação de interdependência entre sistema e unidades⁹³.

O sistema é um conjunto que gera um contínuo fluxo de unidades e benefícios, observada a gestão e realizados os investimentos necessários para garantir a capacidade de provisão. Nas palavras de Elinor Ostrom, trata-se de um “estoque de matérias-primas que, em determinadas condições, pode produzir um fluxo de unidades sem afetar o estoque total ou o próprio sistema” (OSTROM, 2008 p. 30, traduzi). As unidades, por outro lado, estão contidas no sistema como bens singulares, ou seja, “dentro de um sistema de recursos, as unidades que os indivíduos se apropriam ou utilizam” (OSTROM, 2008 p. 30, traduzi).

Regras de apropriação e uso se aplicam tanto para o sistema quanto às unidades desse sistema, com uma diferença fundamental: enquanto as unidades podem ser utilizadas e apropriadas individualmente, o sistema, necessariamente, está sujeito ao uso compartilhado. Na medida em que a apropriação e uso das partes (unidades) não pode comprometer o todo (sistema), constata-se uma relação de interdependência entre unidades e sistema.

Retomando-se as características fundamentais supramencionadas, é possível dizer que a subtração se refere à retirada de unidades de um sistema, em outras palavras, a apropriação e utilização por um usuário que reduz a disponibilidade de bens e recursos para outros usuários do mesmo sistema. Já a exclusão diz respeito ao estabelecimento de meios físicos e institucionais, ou ainda jurídicos,

⁹²No artigo de Renata Chiarinelli Laurino é feita a referência a esse esquema a partir da terminologia original – *common pool resources*.

⁹³Aqui, uma vez mais, há uma aproximação com a doutrina ambiental, na qual se distingue entre os elementos do meio ambiente individualmente considerados e meio ambiente com sentido unitário e globalizante (SILVA, 2011). Não se pretende explorar, neste artigo, a concepção doutrinária sobre bem ambiental, nem a possibilidade de a terra urbana também pode ser entendida como recurso ambiental, mas apenas indicar pontos de contato entre a agenda urbana e agenda ambiental, na qual os estudos sobre os bens comuns estão mais assentados.

políticos e culturais (informação verbal)⁹⁴, para delimitar aqueles que podem ter acesso aos espaços e recursos de uso comum.

A transposição desses conceitos para as cidades e para a terra urbana lança luz a um processo de exclusão socioterritorial que é nota característica das cidades brasileiras e pode ser lido como uma expressão da “tragédia da privatização”. Também é possível traçar um paralelo entre a morfologia urbana e os conceitos de sistema e unidades de bens e recursos de uso comum.

Sem que se pretenda aqui traçar um histórico detalhado da configuração socioterritorial brasileira, é fundamental destacar que o processo de formação das cidades brasileiras é marcado pela segregação (MILANO, 2017) para a qual a regulação jurídica contribuiu ativamente (FERNANDES, 2005).

Nesse sentido, a Lei de Terras (Lei nº 601 de 1850) introduziu um regime fundiário no qual o Estado tinha exclusividade de direitos sobre as terras vagas, tidas como bens patrimoniais, e as transferia para o domínio privado mediante o pagamento de um preço, valor de troca suficientemente caro para manter a força de trabalho presa ao latifúndio⁹⁵. Inaugura, assim, um paradigma jurídico centrado na ideia da propriedade privada individual fundada em título abstrato e “[s]ob o crivo de uma cidade desenhada pela régua da propriedade privada, informalidade vira regra, regularidade exceção”. (MILANO, 2017, p. 64)

Ao longo do tempo, prevaleceu uma abordagem em relação à apropriação e uso da terra urbana tipo *laissez faire* que fez com que o desenvolvimento urbano fosse guiado pela vontade dos proprietários de terra, cuja liberdade era eventualmente limitada por uma política urbana que impunha restrições sob a lógica administrativista do poder de polícia e controle urbano ambiental (FERNANDES e COPELLO, 2009), em tese estabelecendo alguns limites à propriedade privada em nome do interesse coletivo.

⁹⁴Fala de Giuseppe Micciarelli na palestra “*Soft law form grassroots: the legal innovation of the urban commons*”, proferida no dia 25 de outubro de 2019 no Auditório Ruy Barbosa Nogueira, Faculdade de Direito/USP

⁹⁵A relação entre a política de terras e a substituição de mão de obra escrava é nitidamente destacada por Rui Cirne Lima (LIMA, 1988), que explicita a forma como a venda de terras foi pensada para financiar o processo de colonização e indica que a preservação do sistema latifundiário pautou todos os debates no processo de aprovação da Lei de Terras, inclusive pela adoção da doutrina de Wakefield (colonização sistemática) que pregava que a terra fosse vendida por um preço suficientemente alto para que o trabalhador imigrante não se tornasse proprietário imediato, mas vendesse sua mão de obra e que as compras de terras pudessem refinar o sistema de importação de mão de obra.

Assim é que no início do século XX o discurso sanitarista, concretizado por meio de ações estatais traduzidas nos planos de saneamento e sustentado por uma forma jurídica que impunha padrões construtivos restritivos, em que pese ter inicialmente desagradado os proprietários⁹⁶, resultou numa profunda intervenção nos cortiços (Imagem 1), aprofundando o processo de exclusão socioterritorial ao promover uma “limpeza social, moral e, implicitamente, racial da cidade” (CANTISANO, 2018, p. 19).

Figura 6 – Revolta da Vacina



Fonte: Charge da revista *O Malho*, de 29 de outubro de 1904.

A partir da década de 1940, quando se intensifica um processo de urbanização associado à industrialização, ganha força a ideia de planejamento global, técnico e científico, mas “as enunciações normativas sobre a cidade e as ações concretamente operadas no espaço urbano encontram-se divorciadas” (MILANO, 2017, p. 62)⁹⁷. Na década de 70, quando a população brasileira já é majoritariamente urbana, não se reverte a falta de acesso à terra urbanizada a

⁹⁶Segundo Cantisano, “[c]ontra as desapropriações, tanto os proprietários tradicionais como as ordens religiosas – que haviam sido fundamentais no processo de urbanização desde o século XVI – e os produtores rurais que investiram no solo urbano (...) se uniram para defender a sacralidade do direito de propriedade (CANTISANO, 2018, p. 19).

⁹⁷É nesse contexto que se constrói, segundo Paulo Romeiro, um mito sobre o urbano e o urbanismo calcado num cientificismo racional, posteriormente refletido na Carta de Atenas e na própria função social, um “mito” que vê o urbano como um fenômeno caótico que precisa ser ordenado. Ao lado dessa visão o autor identifica um modelo que, atrelado ao ideário do Movimento Nacional da Reforma Urbana, lança olhar para as injustiças e, assentado no Estado do Bem-Estar Social insere o direito urbanístico numa ideia de gestão democrática e ampliação de acesso à terra (ROMEIRO, 2019).

partir de programas de provisão fundados na difusão da propriedade privada individual e associada a uma estratégia monetária e fiscal (SALGADO, 2017 e MILANO, 2017)⁹⁸. Pelo contrário, a segregação socioespacial continua sendo estrutural e estruturante.

Nos anos 2000, a luta pela reforma urbana, que já tinha alcançado a inclusão de um capítulo na Constituição Federal a partir de uma emenda popular (Capítulo da Política Urbana, arts. 182-183, CF), culminou na aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e na institucionalização de estruturas governamentais (por exemplo, Ministério das Cidades) que traziam expectativas de mudanças. Porém, o texto legal, “embora fundamental, não é suficiente para resolver problemas estruturais de uma sociedade historicamente desigual na qual os direitos, como por exemplo, o direito à cidade ou à moradia legal, não são assegurados para a maioria da população” (MARICATO, 2010, p. 5).

Enfim, a “tragédia da privatização” fica evidente em áreas urbanas na medida em que o desenvolvimento urbano, “guiado pela necessidade de extrair cada vez mais renda da terra” (ECOLOGIST, 1992, p.147, traduzi), leva a uma situação em que o acesso à terra urbana é limitado e a apropriação e uso (ou não uso) por alguns impede o acesso de outros.

Já em relação à morfologia, ao aplicar a caracterização geral de Elinor Ostrom para a terra urbana, é possível definir a cidade, ou partes do tecido urbano (bairros), como sistema de recursos, e as frações individualmente apropriadas (lotes), como unidades de recurso. A subtração, com redução da disponibilidade para outros, é da essência da exclusão socioterritorial que é estruturante das cidades, afinal a terra urbanizada, dotada de adequada infraestrutura e bem localizada é bem escasso e a apropriação, calcada num modelo de propriedade privada individual abstrata (fundada no título), bem como o uso conforme padrões urbanísticos juridicamente regulados, ou mesmo a ociosidade de certos imóveis, reduzem o acesso à terra de parcela considerável da população. Já a dificuldade de excluir usuários de unidades ou do próprio sistema se expressa de inúmeras maneiras, inclusive juridicamente, já que a forma urbana e seu aproveitamento tem tradução na forma jurídica: o delineamento do regime jurídico fundiário (dando centralidade a um determinado modelo proprietário); o zoneamento, que pode ser uma ferramenta de exclusão (SALGADO, 2017); a instituição de padrões e índices urbanísticos muito restritivos; os custos cartoriais e as técnicas

⁹⁸Os trabalhos mencionados explicam em maiores detalhes a atuação do Banco Nacional de Habitação – BNH e a estruturação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

complexas e custosas exigidas para identificar lotes urbanos (georreferenciamento, por exemplo), são todas expressões dessa exclusão.

Vale ressaltar que o uso que se pode dar a um terreno urbano e os benefícios que dele se pode extrair, inclusive seu valor, são altamente dependentes da legislação do uso e ocupação e da infraestrutura disponibilizada. Logo, a unidade (lote) depende muitíssimo do sistema urbano o que evidencia a relação de interdependência entre unidade e sistema de recursos, a mescla entre questões sobre apropriação privada e provisão coletiva que caracteriza o debate sobre os bens comuns.

Em suma, há uma escassez de terra urbana bem localizada e dotada de infraestrutura e a apropriação desse bem, visto como mercadoria, segundo a lógica individual e abstrata da propriedade privada gera consequências que extrapolam o âmbito do indivíduo. O uso (e também a subutilização ou mesmo o não uso) por parte de algumas pessoas afeta o acesso de outras pessoas à terra urbana e a própria vida na cidade, o que faz transparecer a característica da exclusão e subtração de recursos (lotes urbanos) que fazem parte de um sistema de uso comum (cidade) numa relação de interdependência.

Como afirma Marcos Alcino de Azevedo Torres “[o] ter, em si mesmo, não é um problema: social, econômico ou jurídico. Ao contrário é uma necessidade. O que traz conflito é o acesso ao ter e o que o se faz com aquilo que se tem, num tempo de escassez acentuada” (TORRES, 2007, p. 364). Essa situação indica ser necessário problematizar os regimes jurídicos fundiários e realizar uma releitura das formas de apropriação da terra urbana, especialmente da propriedade privada individual.

Nesse ponto, importa destacar que pela própria característica dos bens comuns há desafios para geri-los⁹⁹, especialmente no tocante à restrição de acesso e regulação do uso. O regime por meio do qual alguém tem direitos sobre um bem, ou regime de apropriação dos bens comuns, é, assim, um dos aspectos relacionados à gestão desses espaços e recursos de uso comum.

A teoria dos bens comuns, portanto, tem papel fundamental em problematizar uma concepção de propriedade como conceito monolítico e monopolizante,

⁹⁹Elinor Ostrom, após a análise de casos bem sucedidos na gestão de *bens comuns* (OSTROM, 2008), apresenta uma relação de preceitos ligados ao bom funcionamento de regimes e arranjos de gestão dos *bens comuns*, quais sejam: limites definidos (determinação clara de sujeitos e objetos da relação jurídica que se estabelece em torno dos *bens comuns*); coerência entre as regras de apropriação e provisão e as condições locais; arranjos para escolhas coletivas (estabelecimento de regras, com previsão de gestão participativa – possibilidade de mudança); monitoramento; sistema de sanções graduais.

fortalecendo a ideia de que o regime jurídico fundiário não se resume à propriedade. Esse regime jurídico, segundo Patrick McAuslan, diz com o conjunto de “leis, costumes e práticas que orientam direitos, deveres e relações entre pessoas e o bem terra”¹⁰⁰ (McAUSLAN 1985, p. 19, traduzi). O regime jurídico fundiário traduz uma miríade de poderes, vantagens ou utilidades, formalmente reconhecidos, inclusive acesso, uso, fruição, gozo, gestão, exclusão de terceiros, alienação, todos eles concentrados em um indivíduo, em um grupo de indivíduos ou em uma entidade legal. Essa combinação de direitos e deveres, num padrão operativo firmado pelo sistema jurídico, estabelece os regimes jurídicos fundiários.

Dessa forma, ao lado da propriedade privada e da propriedade pública¹⁰¹, ganha destaque a propriedade coletiva ou comum que traduz um regime no qual os bens são de propriedade de um grupo de pessoas dentre as quais os direitos de usar e gozar são distribuídos, excluindo-se pessoas não integrantes do grupo. Nessa forma de apropriação, marcada pela coutilização, prevalece um regime de uso comum, sendo o mais afinado com o resgate da lógica dos bens comuns.

Mais do que isso, a própria propriedade passa a ser vista como um conceito conflituoso e plurissignificativo, abrangendo, assim, outras formas de apropriação tidas como satélites, apêndices da propriedade (TORRES, 2007). Tal abordagem pode, eventualmente, mudar o próprio significado do direito de propriedade fundiária, entendida como uma instituição social e política que inevitavelmente carrega o conflito entre interesses individuais e coletivos e traduz pretensões de controle sobre recursos, observando-se que sobre um mesmo bem ou recurso pode haver uma pluralidade de pretensões, um poder¹⁰² compartilhado ou disputado por mais de uma pessoa.

Enfim, as semelhanças acima esboçadas e a abertura que a teoria dos bens comuns dá para a discussão dos regimes jurídico fundiários indicam a relevância de incorporar a discussão dos bens comuns urbanos na pauta da reforma urbana, em uma abordagem da regulação urbana que, reconhecendo a exclusão socioterritorial, tenha em foco a democratização de acesso à terra num contexto democrático, tal como enuncia o art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). Em que

¹⁰⁰No original: “laws, customs and practices governing the rights, duties and relationships of people and the land”.

¹⁰¹Modelo dual proposto por Hardin (1968) como resposta a tragédia dos comuns que, além disso, associava, erroneamente, os bens comuns a um regime de livre acesso implica em falta de regulação, acesso livre e irrestrito que, em última instância, significa não propriedade.

¹⁰²Kevin e Susan Gray afirmam que a propriedade diz com “a quantidade de poder que socialmente se admite seja exercido sobre um recurso socialmente valioso” (GRAY e GRAY, 1998 p. 15, traduzi).

pese a potencialidade dessa abordagem, não se percebe sua plena difusão nas lutas sociais urbanas¹⁰³, razão pela qual se faz necessário buscar aproximações com o direito à cidade e a função social, ideias incorporadas nas lutas pela reforma urbana (TAVOLARI, 2016; BONDUKI, 2018).

O DIREITO À CIDADE E O RESGATE DA DIMENSÃO COLETIVA

O direito à cidade, no seu duplo registro, teórico-conceitual e prático-reivindicativo (TAVOLARI, 2016), resgata a dimensão coletiva que é central na teoria dos bens comuns a qual, de forma semelhante, tem seus conceitos construídos a partir de experiências concretas de resistência a uma lógica proprietária excludente fundada na dicotomia público-privada.

A concepção do direito à cidade como eminentemente coletivo pode ser assim traduzida:

[É] muito mais do que a liberdade de acessar recursos urbanos: se trata de um direito de mudar a nós mesmos na medida em que mudamos a cidade. É, além disso, um direito comum muito mais do que individual, já que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização (HARVEY, 2008, p. 23, traduzi).

Cunhado a partir dos trabalhos de Henri Lefebvre, que concebe o direito à cidade a partir de um projeto utópico para uma cidade diferente, construída a partir de lutas forjadas num lugar urbano comum, de encontro, o conceito vem ganhando normatividade em que pesem os desafios de lhe dar contornos jurídicos (TRINDADE, 2012, GOMES, 2018). Ainda assim, com as devidas mediações analíticas, alguns esforços têm sido feitos para dar sentido jurídico ao direito à cidade, seja no âmbito nacional ou internacional, sem perder de vista as perspectivas social, política e espacial do conceito.

No tocante à projeção internacional¹⁰⁴, merece destaque a Carta Mundial do Direito à Cidade que o concebe o direito à cidade como um direito coletivo e

¹⁰³A abordagem teórica aqui apresentada não se pretende impositiva às práticas e lutas sociais, mas uma reflexão sobre contornos possíveis a uma teoria que sirva de ferramenta para alavancar e valorizar formas de apropriação já verificadas no espaço urbano, inclusive no cenário internacional como mostra o trabalho de Renata Chiarinelli Laurino, também neste livro. Acredita-se no potencial da construção de referenciais teóricos que possam ser utilizados no enfrentamento de conflitos urbanos, inclusive nos casos de oposição entre propriedade e posse e seus confrontos em torno da função social, tal como discutido no artigo de Renata Chiarinelli Laurino, supramencionado.

¹⁰⁴Mais recentemente houve a organização de uma Plataforma Global pelo direito à cidade que

indivisível, traduzido como usufruto equitativo da cidade dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social (art. I.2, Carta Mundial do Direito à Cidade¹⁰⁵). A carta é acima de tudo uma plataforma de lutas (ALFONSIN et al., 2017; OSÓRIO, 2006), cuja elaboração envolveu sujeitos coletivos de diversos países que, reunidos em Fóruns Mundiais, se propuseram a redigir uma declaração de direitos que legitima ações coletivas voltadas à promoção de cidades mais igualitárias e democráticas e, nesse aspecto, se aproxima de conceitos fundamentais da teoria dos bens comuns. A Carta Mundial inspirou documentos preparatórios e conclusivos do Habitat III que são tidos como conformadores da Nova Agenda Urbana¹⁰⁶ (ALFONSIN et al., 2017) e tem potencial de servir como referência para a elaboração de políticas públicas, de orientar ações públicas ou privadas, enfim, um texto jurídico de afirmação de direitos e deveres de solidariedade, havendo aí nítido ponto de contato com a ideia de função social (OSÓRIO, 2006).

O processo de juridicização do direito à cidade é comumente associado com o princípio da função social¹⁰⁷, destacando-se o Estatuto da Cidade (Lei

visa “contribuir para a adoção de compromissos, políticas públicas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento de cidades justas, democráticas, sustentáveis e inclusivas pelas instâncias das Nações Unidas e pelos governos nacionais e locais” (<http://www.righttothecityplatform.org.br/pt/>).

¹⁰⁵ARTIGO I. DIREITO À CIDADE

(...)

2. O Direito a Cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação, vestuário e moradia adequados; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes.

¹⁰⁶Tais documentos podem ser vistos como soft law, fontes do Direito Internacional que, em que pese prescindirem de cogência exercem poder de pressão sobre os Estados Nacionais (ALFONSIN et al., 2017).

¹⁰⁷Vale lembrar que a função social da cidade também é um princípio com assento constitucional

10.257/01) na materialização desse direito e a centralidade da participação democrática na sua delimitação jurídica (TRINDADE, 2012).

Já Betânia de Moraes Alfonsin e outros, ao analisarem a Nova Agenda Urbana aprovada no Habitat III, dão destaque a princípios e direitos entendidos como componentes centrais do direito à cidade, visto enquanto categoria jurídica, quais sejam, função social da terra, sustentabilidade ambiental, gestão democrática, proibição de retrocesso, direito à moradia adequada, acesso ao espaço público (ALFONSIN et al., 2017). A amplitude das questões e lutas urbanas incluídas nesse conjunto de princípios e direitos que compõe o direito à cidade dialoga bem com a teoria dos bens comuns, que não fica restrita à terra (foco do presente artigo) e à moradia (elemento muito forte nas lutas urbanas e envolto numa dimensão privada que expõe de forma mais aguda as tensões). De fato, a teoria dos bens comuns urbanos¹⁰⁸ abarca o debate sobre acesso a outros bens materiais, como a água, ou imateriais, como segurança (OSTROM, 2008) e cultura, com importantes experiências urbanas de uso e apropriação coletiva dos mesmos.

Como alerta Ana Maria Gomes, se por um lado o entendimento do direito à cidade como um conjunto de outros direitos pode ser útil para uma atuação político social, por outro pode subtrair as especificidades desse direito, que a referida autora busca na dimensão participativa e na permeabilidade do planejamento urbano aos interesses sociais de tal modo a construir uma cidade justa (GOMES, 2018).

Todos esses esforços teóricos para delimitar um conceito jurídico de direito à cidade dão destaque às suas duas importantes dimensões, participativa e distributiva, e sua cunhagem como direito eminentemente coletivo.

Na perspectiva participativa há uma preocupação em garantir efetiva integração dos cidadãos na produção do espaço urbano, assegurando espaços

(art. 182, CF), complementando a função social da propriedade (art. 5º, XXIII e 170, III, CF).

¹⁰⁸Os bens comuns urbanos, como indicado por Renata Chiarinelli Laurino em seu artigo, a depender da abordagem do comum que se utiliza (debate institucionalista, debate político instituinte ou *commoning*), pode abarcar sistemas de organização e gestão que têm como elemento central a gestão coletiva, mas que incidem sobre diferentes elementos materiais e imateriais: iniciativas de ocupação e reapropriação de espaços urbanos como praças, jardins, hortas, edifícios abandonados. Por outro lado o comum urbano, conforme explorado no artigo supramencionado, também pode significar a luta por pertencimento à cidade e elemento político de questionamento dos efeitos de uma determinada forma proprietária associada a um modelo econômico. No presente artigo, utiliza-se como base a abordagem institucionalista (OSTROM) com suas categorias e registro teórico-conceitual para, a partir dela, traçar elementos de ligação com agendas prático-reivindicativas numa perspectiva de fortalecimento das mesmas.

institucionais e insurgentes (HOLSTON, 2008) nos quais as pessoas possam manifestar opiniões e intervir nas decisões sobre a cidade e seus recursos.

Já na dimensão distributiva há uma preocupação com o acesso e a justa distribuição e apropriação de bens e serviços urbanos, materiais ou imateriais. Em outras palavras, trata-se de garantir direito de acesso à cidade e aos benefícios da vida urbana, como infraestrutura, mobilidade, moradia, cultura, informação, produção do conhecimento etc. para todos aqueles que nela vivem, em consonância com o disposto no art. 2º, I do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01).

É possível afirmar que o direito à cidade contempla em seu cerne questões de estabilidade ao regime por meio do qual as pessoas se apropriam e usam a terra urbana e de mudança no sistema de gestão da cidade, fortalecendo o papel dos cidadãos e fornecendo as bases para uma mudança no modo de produção do espaço urbano, com uma distribuição de terra mais equitativa. Essas são questões centrais também na teoria dos bens comuns (apropriação e gestão) e, de certa forma, espelham os conflitos existentes entre proprietários e não proprietários, a necessidade e de valorização de outras formas de apropriação e de espaços coletivos que permitam arranjos coletivos que vão além dos desenhos jurídicos que opõem o uso exclusivo privado e público numa lógica dicotômica.

Enfim, na medida em que a natureza do conflito é redefinida em termos coletivos, o direito à cidade pode lançar bases para um padrão de mudança do quadro normativo sobre a propriedade fundiária no contexto mais amplo de apropriação de bens comuns urbanos em observância de regras legitimamente construídas de forma coletiva. Tal direção coletiva é central na discussão dos bens comuns que vem reafirmando a existência de importantes arranjos coletivos de apropriação e gestão de bens escassos, sem que, com isso, seja negada a apropriação individual de recursos de uso comum.

A PROPRIEDADE FUNCIONALIZADA NO CONTEXTO DOS BENS COMUNS URBANOS: AGENDA DE PESQUISA SOBRE AS PROPRIEDADES FUNDIÁRIAS.

O triunfo da propriedade privada como direito subjetivo individual e abstrato é nota característica da modernidade, mas a ideia de propriedade está sujeita a alterações no tempo e no espaço e há indícios de que o conceito de propriedade está passando por uma profunda transformação (GRAY e GRAY, 1998; GROSSI, 2006, COUTINHO et al., 2018).

Nesse processo de construção de uma nova ideia de propriedade, importante destacar que a função social, introduzida por Duguit no início do século XX como um dever de satisfazer necessidades sociais que conforma a base jurídica proprietária¹⁰⁹, foi força motriz na construção de um direito urbanístico que, no final do século XX mostrava-se preocupado com as desigualdades socioterritoriais e democratização do acesso à terra urbana, justificando a atuação do Estado sobre o território e estruturando a ideia de uma disciplina urbanística da propriedade (ROMEIRO, 2019).

A funcionalização da propriedade e o entendimento de que a função social faz parte do próprio conceito¹¹⁰ e não apenas limitador externo da propriedade, é importante passo na perspectiva da inclusão¹¹¹ e realização de direitos fundamentais, afinal fortalece a noção de dever social que emana da relação de apropriação (ROCHA, 2004).

Ao lado do elemento finalístico, que vincula o exercício do direito de propriedade a determinados fins, a função social reclama também a análise dos meios empregados, como bem alerta Cristiane Derani:

[A]o se dizer que a propriedade deve responder a uma função social, está-se impondo uma nova configuração pelo modo como o sujeito irá se apropriar do objeto e transformá-lo. [...] A escolha do que realizar, dos meios empregados, da intensidade da atividade e da destinação das vantagens obtidas não pode mais ser tida do ponto de vista exclusivamente individual do proprietário (DERANI, 2002, p. 60).

Além da formulação doutrinária que identifica a função social como síntese de mudanças paradigmáticas que se operaram no campo da propriedade, a

¹⁰⁹Ainda que o termo função social só tenha sido incorporado aos textos constitucionais pátrios na Constituição de 1967, desde a Constituição de 1934 já estava presente a ideia de Duguit de conformação da propriedade em razão de interesses sociais.

¹¹⁰O entendimento de que a função social é da essência do regime jurídico proprietário enseja um debate acerca das consequências pela inobservância da função social que, conforme compilação elaborada por Marcos Alcino de Azevedo Torres, variam desde o estabelecimento de uma obrigação até a perda do direito (TORRES, 2007).

¹¹¹Há, por parte da doutrina, um esforço em distinguir o direito *de* propriedade, entendido como o direito daqueles que já são proprietários, do direito à propriedade, que denota uma concepção solidarista, uma preocupação com a disseminação da propriedade para um número de pessoas cada vez maior (BRITTO, 1989). Nesse sentido, Carmen Lúcia Antunes Rocha, afirma que o direito de propriedade é a relação juridicamente regulada (regime jurídico), diferenciando-o do direito à propriedade que seria a possibilidade jurídica de titularizar a relação de propriedade (ROCHA, 2004). Entre aqueles que já são proprietários, há também uma vertente doutrinária que se preocupa com a diferenciação entre o uso econômico (propriedade bem de produção) e uso não econômico (propriedade bem de consumo) e com a incidência da função social em ambos os casos (FIGUEIREDO, 2010).

construção da juridicidade da função social da propriedade é marcada pela sua inclusão no texto constitucional como princípio explícito (art. 5º c/c XXIII c/c 170 III, art. 182, CF)¹¹², previsão enquanto imperativo da política urbana (arts. 2º e 39, Lei 10.257/01), além de ter ganhado assento no Código Civil (art. 1.228, §1º, CC), evidenciando a aproximação do direito privado com valores (inclusive a socialidade¹¹³) e uma preocupação com o impacto social do exercício da propriedade, fortalecendo uma construção teórica que aposta na constitucionalização das relações privadas e funcionalização do direito.

No processo de delineamento dos contornos jurídicos da função social não se pode ignorar as práticas reivindicativas e o fato de que a “função social da propriedade se tornou, ao final do século [XX], um conceito fundamental para as lutas pelo direito à moradia nas cidades brasileiras” (CANTISANO, 2018, p. 36).

A função social da propriedade passa a ocupar um papel central na pauta reivindicativa dos movimentos sociais durante os anos de redemocratização e constitui verdadeira plataforma de luta para o enfrentamento das questões urbanas e suas desigualdades, especialmente no tocante ao acesso à terra e condições de moradia, numa estratégia que teve como base “um compromisso entre o Estado, o mercado imobiliário, os movimentos sociais e urbanistas progressistas, que apostaram na compatibilização entre o direito de propriedade urbana e sua função social” (BONDUKI, 2018, p. 81).

Em que pese a sua importância, a função social, sozinha, não foi capaz de alterar a lógica excludente de produção da cidade e seu conceito aberto em vários momentos foi utilizado para os fins mais diversos, inclusive reafirmar uma lógica proprietária excludente.

Assim é que, entre a teoria e a prática, perde-se a valorização do uso social: na operacionalização do direito, a função social muitas vezes é incapaz de superar a lógica binária público/privada, proprietários/não proprietários, frustrando assim as expectativas depositadas no princípio fundante da ordem urbanística. Trata-se de um conceito fluido, indeterminado e abstrato, características inerentes aos princípios que, se têm a sua importância para o funcionamento do sistema jurídico, representam também uma fragilidade. Sim, porque esse conceito

¹¹²Não se desconhece a discussão doutrinária que diferencia o tratamento constitucional da propriedade bem de consumo (art. 5º, CF) do regramento da propriedade bem de produção (art. 170, CF). Sem se aprofundar nessa discussão, basta, aqui, afirmar que sobre ambas incide o princípio da função social da propriedade.

¹¹³Miguel Reale destaca como paradigmas que serviram para nortear a nova codificação civil a socialidade, a eticidade e a operabilidade, todos expressos no princípio da função social (REALE, 2005).

aberto, no processo de densificação e realização prática (política, administrativa ou judicial), pode ser usado para fins os mais diversos.

Nesse contexto, vale destacar esforços de pesquisa empírica focada em decisões judiciais¹¹⁴ em que fica evidente a dificuldade de operacionalização da função social enquanto chave de análise para democratização de acesso à terra e força motriz de uma alteração das relações de apropriação, especialmente em casos que envolvem conflitos possessórios (MATTOS, 2006; ACCA, 2016; MILANO, 2017). São decisões que ilustram a utilização do princípio da função social da propriedade para proteger o título abstrato de propriedade privada individual em detrimento da realidade social concreta ou da responsabilidade do proprietário, demonstrando os desafios existentes no processo de densificação do princípio da função social:

“Eventual abandono do imóvel não legitima terceiro a exercer sua posse, mesmo porque, para se atingir a função social do imóvel urbano, necessário se faz o cumprimento das regras estabelecidas em plano diretor municipal, e, somente em caso de descumprimento, o Município é que poderá promover atos visando compelir o seu proprietário a cumprir com a respectiva função social, conforme disposto no artigo 182 e §§ da CF/88, bem como no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001)” (TJ/SP, 37ª Câm. Direito Privado, Ap. nº 0004193-15.2005.8.26.0477, Rel. Des. Roberto Mac Cracken, j. 28/04/2011). “A função social é atributo do direito de propriedade e não pode ser utilizada para aniquilá-lo”¹¹⁵ (MATTOS, 2016, p. 162).

“[O] princípio da função social da propriedade não é fundamento para que, sem previsão expressa de lei, seja tirada a propriedade de quem a tem em quantidade em favor daqueles que nada possuem” (ACA, 2016, p. 181)¹¹⁶

“[O] descumprimento da função social da propriedade não confere ao particular o direito de invadir. (...) Ademais, eventual penalidade pelo não cumprimento da função social da propriedade, como a desapropriação, por exemplo, deve partir de iniciativa

¹¹⁴As pesquisas jurisprudenciais estão em ascensão nas ciências jurídicas, mas ainda apresentam uma série de desafios metodológicos (SILVA, 2017; YEUNG, 2017), inclusive para indicar o lugar da pesquisa sobre decisões nas produções teóricas, evitando-se que a argumentação persuasiva própria do Direito reduza o uso da jurisprudência como argumento de autoridade, para sustentar determinada opinião, mediante utilização aleatória de certas decisões. Esse certamente não é o caso das referências aqui apresentadas, que são trabalhos metodologicamente cuidadosos e que usam ampla base de jurisprudência como insumo reflexivo.

¹¹⁵TJ/RS, 2ª Cam. Especial Cível, AgI nº 70005770664, Rel. Des. Ícaro Carvalho de Bem Osório, j. 30/01/2003.

¹¹⁶TJ/SP, 17ª Câmara de Direito Privado, Ap. 0049446-60.2009.8.26.0000, Rel. Des. NELSON JORGE JÚNIOR, j.

estatal, por meio dos órgãos e meios adequados, ou então por meio de processo de usucapião, que não é o caso dos autos”¹¹⁷ (MILANO, 2017, p. 201).

Em que pese lentidão na difusão de um novo paradigma¹¹⁸, que se afasta do “modelo proprietário” e coloca como questão central a superação de desigualdades socioespaciais, sintetizada na função social, na gestão democrática e ampliação do acesso à terra, não se pode dizer que a jurisprudência é absolutamente refratária e há sinais de uma transição em curso¹¹⁹. O Judiciário é sim um locus importante de controle das políticas públicas e fórum privilegiado de para condução de conflitos urbanos que, apesar de todas suas vicissitudes, ainda é “um espaço mais democrático que as demais formas de ‘resolução dos conflitos’” (MILANO, 2017, p. 246), cumprindo a jurisprudência um importante papel para alavancar políticas públicas inclusivas e legitimar pautas reivindicativas.

Resgata-se, assim a pertinência de discutir as formas jurídicas de apropriação, uso e gestão da terra urbana à luz da teoria dos bens comuns como oportunidade de revigorar conceitos como a função social. Com efeito, a teoria dos bens comuns recupera e fortalece a ideia de socialidade e necessidade de conformação dos direitos sobre a terra urbana a interesses coletivos, bem como lança luz e valoriza a existência de uma pluralidade de regimes jurídicos por meio dos quais as pessoas possuem direitos sobre a terra, tudo isso considerando uma visão crítica da realidade social, com suas escassezes e desigualdades. A necessidade de democratizar o acesso à terra é da essência da função social e está na origem de sua incorporação como princípio norteador do direito urbanístico, bem como das práticas reivindicativas que inspiraram a formulação conceitual da teoria dos bens comuns. Redefinir a apropriação incorporando a dimensão coletiva e problematizando a ideia de propriedade como conceito estável e monolítico (COUTINHO et al., 2018) é ponto de contato entre a função social e a teoria dos bens comuns, mesmo porque “a apropriação dos bens e sua utilização não se realizam sem medida, não se manifestam ilimitadamente, segundo o critério único do indivíduo, mas exigem ao mesmo tempo uma abordagem coletiva” (TORRES, 2007, p. 380).

A última decisão judicial aqui colacionada tangencia aspectos que constituem importantes pontos de uma agenda de pesquisa sobre bens comuns urbanos

¹¹⁷TJ/PA, AgI nº 0095731-37.2015.8.14.0000.

¹¹⁸Há na doutrina de direito urbanístico consolidado entendimento sobre uma mudança de paradigma operada na regulação da política urbana e na disciplina urbanística da propriedade a partir da Constituição de 1988, sintetizada na função social (ALFONSIN *et al.*, 2016; ROMEIRO, 2019).

¹¹⁹Vide artigo de Renata Chiarinelli Laurino sobre Bens Comuns Urbanos, também nessa obra.

e regimes jurídicos fundiários. Para além da própria abertura para a construção de novos contornos teórico-conceituais da propriedade, ou melhor, das propriedades, propiciada por essa aproximação da teoria dos bens comuns com o direito à cidade e a função social, há questões práticas de instrumentalização e aplicação do direito, especialmente se considerarmos que “o conceito que justifica o direito urbanístico muda [a partir da função social], mas a operacionalização é a mesma” (ROMEIRO, 2019, p. 87).

Olhar para a regularização fundiária e seus instrumentos, especialmente no contexto da aprovação da Lei 13.465/17, que tem a titulação e outorga de direitos plenos de propriedade como eixo central, é bastante relevante. Sobre essa lei, vai se consolidando o entendimento de que o direito à moradia e à cidade deixam de ser o foco, e que se abandona o compromisso com o acesso à terra e com os processos de urbanização, triunfando um modelo que prioriza a titulação e converte de forma massiva posses em propriedade privada individual (FERREIRA FILHO, 2018; CONGRESSO BRASILEIRO DIREITO URBANÍSTICO, 2019). Ora, é a posse com fins de moradia que destaca o valor do uso social da terra, já que a posse é a principal forma de acesso à terra da população de baixa renda: a discussão e valorização dessa relação de apropriação de cunho concreto, que existe independentemente da existência de um título jurídico é, certamente, um ponto de contato com a teoria dos bens comuns, com o direito à cidade e a função social. Será preciso avaliar em futuras pesquisas se, com a aplicação da nova lei, não haverá uma perda desse processo de valorização de outras formas de apropriação e uso da terra e reconhecimento de uma pluralidade de regimes jurídicos fundiários, um aspecto que a teoria dos bens comuns faz destacar. A título de exemplo, a usucapião coletiva, que outrora foi identificado como importante instrumento para promover uma ideia inovadora e transformadora sobre os regimes jurídicos de apropriação da terra urbana a partir da teoria dos bens comuns (MORETTI, 2015), sofre alterações que, se por um lado podem contribuir na superação de obstáculos verificados na prática forense por outro “podem provocar uma descaracterização do instituto e um desvio de finalidade no processo de reconhecimento de propriedades de forma coletiva” (MORETTI, 2019, p. 317).

Outro instrumento a ser estudado em pesquisas futuras e que pode iluminar as vantagens da articulação teórica da função social e a teoria dos bens comuns é a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), atrelado às sucessivas sanções pelo descumprimento das obrigações (IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública),

todos previstos na Constituição Federal (art. 182, §4º, CF). Trata-se de um conjunto de instrumentos considerados como um dos principais para fazer cumprir a função social da propriedade (DENALDI et al., 2017), de indução do uso do solo, até mesmo em associação com projetos urbanos, de forma mais inclusiva. Porém, mesmo após a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e pacificação sobre regulamentação do instrumento, houve uma baixa adesão dos Municípios na sua utilização: em ampla pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça, constatou-se a efetiva aplicação do conjunto de instrumentos em apenas 8 municípios (BRASIL/MJ, 2015)¹²⁰. Estudos sobre a experiência paulistana indicam haver um pequeno impacto urbanístico e a persistência de processos de retenção individual contrária à função social (COSTA e SANTORO, 2019), o que leva ao questionamento sobre possíveis arranjos coletivos, formas colaborativas de gestão que tenham impacto no uso e apropriação individual a partir do interesse coletivo. Sob a perspectiva dos bens comuns urbanos, o instrumento é bastante limitado nas respostas que pode dar aos conflitos: uma vez feita a notificação por descumprimento da função social a única solução jurídica é persistir na dicotomia propriedade privada (proprietário dar uso) e propriedade pública (desapropriação sanção, após progressividade de imposto). Essa resposta binária não parece incorporar plenamente e de imediato os arranjos coletivos, as formas colaborativas de gestão que tenham impacto no uso e apropriação individual a partir do interesse coletivo, das necessidades dos sujeitos tradicionalmente alijados do acesso à propriedade da terra urbana.

CONCLUSÃO

Dadas as semelhanças entre os bens comuns e a terra urbana, tanto no tocante às características quanto em termos de gestão, incluída aí a questão da apropriação de bens comuns, entende-se ser possível e pertinente aplicar a teoria dos bens comuns para a terra urbana. Ainda que não necessariamente numa perspectiva anticapitalista ou de confronto direto com arranjos jurídicos e institucionais da propriedade privada, mas de uma forma transformadora a partir de

¹²⁰Pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça, focando em municípios com mais de 100 mil habitantes. A pesquisa partiu de dados do IBGE/MUNIC – 2012 e conferiu que muitos municípios, apesar de declararem possuir lei específica de PEUC e/ou IPTU, de fato não possuíam norma regulamentadora. Dos 110 municípios com mais de 100 mil habitantes com indícios de lei específica sobre PEUC e/ou IPTU progressivo, apenas 25 de fato possuíam a regulamentação e, desses, apenas 8 estavam aplicando (BRASIL/MJ – 2015).

avanços sucessivos, explorando rupturas existentes e ampliando-as¹²¹. Enfim, a teoria dos bens comuns traz relevante contribuição enquanto base teórica adequada na construção de respostas concretas com viés inclusivo, que possam evidenciar as tensões entre poder e contrapoder no espaço urbano, o conflito entre a cidade construída e habitada por pessoas e a cidade do capital, território de disputa do mercado imobiliário, entendendo que conflitos não são disfuncionais, mas oportunidades de resistir, explorar brechas e contradições e avançar.

A aplicação da teoria dos bens comuns para entender questões urbanas, em especial, a apropriação, uso e gestão da terra urbana sob a perspectiva de acesso à terra tem importantes pontos de contato com a discussão sobre o direito à cidade e a função social da propriedade. A aproximação entre essas ideias potencializa uma agenda de pesquisa sobre as propriedades fundiárias, sobre formas jurídicas construídas levando em consideração práticas concretas e conflitos de acesso à terra urbana e que definem poderes, vantagens ou utilidades que legitimamente se pode extrair das relações de apropriação da terra urbana.

Para além de uma faceta teórico-conceitual que dá novos contornos às formas de apropriação e reconhece a existência de uma pluralidade de regimes fundiários extrapolando soluções dicotômicas entre proprietários e não proprietários, propriedade pública e propriedade privada, olhar a cidade a partir dos bens comuns urbanos pode fortalecer práticas reivindicativas que tem no direito à cidade e na função social da cidade e da propriedade importantes plataformas de luta.

Inúmeros são os obstáculos a serem superados para que os conceitos de bens comuns urbanos possam ser mais largamente utilizados, a começar pela terminologia – comum, comuns, bens comuns, bem comum – é preciso ter clareza sobre as possíveis abordagens sobre os comuns e seus impactos conceituais para aprofundar o diálogo. Outro desafio é identificar na ordem jurídica instrumentos para promover uma ideia inovadora e transformadora sobre regimes jurídicos fundiários na perspectiva dos bens comuns. A regulação da política urbana é, certamente, campo fértil para inovações que deem forma jurídica a relações de apropriação que valorizam a dimensão coletiva (socialidade), o uso

¹²¹Não se desconhece a doutrina que se opõe francamente a uma abordagem mais reformista, que aposte em estratégias conciliatórias. Nesse sentido, Dardot e Laval (2015). Como já mencionado (vide nota de rodapé nº 6) o debate do comum tem diferentes abordagens. A abordagem institucionalista (OSTROM) aqui adotada admite uma convivência com a propriedade enquanto outras abordagens tem uma vocação mais desestruturante, conforme indica Renata Chiarinelli Laurino ao apresentar os múltiplos debates sobre o comum em artigo que integra a presente obra.

social da terra e arranjos de gestão que contemplem regras específicas a partir do contexto, realidade e necessidades locais. Mas é preciso repensar os instrumentos postos à disposição no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), revigorar os conceitos de direito à cidade e função social, tarefas com as quais a teoria dos bens comuns, a ideia de bens comuns urbanos, pode contribuir.

BIBLIOGRAFIA

ACCA, Thiago dos Santos. “A jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo sobre função social da propriedade: subsídios para uma discussão sobre as formas de ocupação do solo” in **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo. v.39. n.80. p.167-90. jan./jun. 2016.

ALFONSIN Betânia de Moraes *et al.* “A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário” in **Direito e Práxis**, vol. 07, nº 14, 2016, p. 421-453.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SALTZ, Alexandre; VIVAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; FACCENDA, Guilherme; FERNADEZ, Daniel; MULLER, Renata. Das Ruas de Paris a Quito: o Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana – Habitat III in **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 3, 2017, p. 1214-1245.

BONDUKI, Nabil. “Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001)” in **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo** / organizado por Nabil Bonduki. - São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018., p. 81-136.

BRASIL/MJ. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação** / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf (último acesso 24/01/2020).

BRYANT, Raymond e BAILEY, Sinead. “Chapter 7 - Grassroots Actors” in **Third World Political Ecology**. Londres: Routledge, p. 158-187,1997.

BRITO, Carlos Alberto Ayres. “Direito de propriedade: o novo e sempre velho perfil constitucional da propriedade” in **Revista de Direito Público**. São Paulo. v.22. nº 91, p.44-51, jul./set. 1989.

CONGRERSSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, X. 2019, Palmas, TO. <https://www.even3.com.br/xcbdu/>.

CANTISANO, Pedro Jimenez. “Políticas Urbanas, Conflitos Sociais e Direito de Propriedade no Brasil da Virada do Século XX” in **Propriedades em Transformação – Abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil**. Débora Ungaretti *et al.* (ed.) [recurso eletrônico] Série Direito, Economia e Sociedade. São Paulo: Blucher, 2018. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/propriedades-em-transformacao-abordagens-multidisciplinares-sobre-a-propriedade-no-brasil-1443> (último acesso 06/11/2019).

COSTA, Fabio Custódio e SANTORO, Paula Freire. “O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP)” in **Rev. Bras. Estud. Urbanos e Regionais.**, São Paulo, v.21, n.1, p.63-79, jan.-abr. 2019.

COUTINHO, Diogo R.; FERRANDO, Tomaso; LESSA, Marília Rolemberg; MIOLA, Iagê Zendron; PROL, Flávio Marques; UNGARETTI, Débora. “Propriedades em Transformação – uma agenda contemporânea de estudos sociojurídicos” in **Propriedades em Transformação – Abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil**. Débora Ungaretti ... *et al.* (ed.). Série Direito, Economia e Sociedade. São Paulo: Blucher, 2018. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/propriedades-em-transformacao-abordagens-multidisciplinares-sobre-a-propriedade-no-brasil-1443> (último acesso 06/11/2019).

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian “Propriedade, apropriação social e instituição do comum” in **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 27, n. 1, jun 2015, p. 261-273.

DENALDI, R., BRAJATO, D., SOUZA, C. V. C., & FROTA, H. B. “A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)” in **Urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol.9, n.2, 2017, pp.172-186. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2175-33692017000200172&script=sci_abstract&tlng=pt (último acesso 25/01/2020).

DERANI, Cristiane. “A propriedade na constituição de 1988 e o conteúdo da ‘função social’” in **Revista de Direito Ambiental**, vol. 27, ano 7, p. 58-69, jul.-set. 2002.

ECOLOGIST. “The commons: where the community has authority” in **The Ecologist** vol. 22 nº 4, p. 123-130, 1992.

FENNY, David; BERKES, Fikret; MCCAY, Bonnie J. e ACHESON, James M. “The Tragedy of the Commons: Twenty-Two Years Later” in **Human Ecology**, vol. 18, n 1, p. 1-19, 1990.

FERNANDES, Edésio. “Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil” in **Oculum Ensaios**, n. 4, 2005, p. 16-31.

FERNANDES, Edésio e COPELLO, Maria Mercedes Maldonado. “Shifting paradigms and possibilities for action” in **Land Lines**, Lincoln Institute of Land Policies, p. 14-19, jul. 2009.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. “As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017” in **Revista de Direito à Cidade**, vol. 10, nº 3, 2018 p. 1449-1482.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no Direito Ambiental**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. “O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica”. **Revista de Direito GV**, Ago 2018, vol. 14, p. 492-512.

GRAY, Kevin e GRAY, Susan Francis “The idea of property in Land” in **Land Law – Themes and perspectives**. Susan Bright e John Dewar (ed.). Oxford: Oxford University Press, p. 15-51, 1998.

GROSSI, Paolo. “A propriedade e as propriedades na oficina do historiador” in **História da Propriedade e outros ensaios**. Luiz Ernani Fritoli e Ricardo Marcelo Fonseca (trad.) Rio de Janeiro, São Paulo, Recife: Renovar, p. 1-84, 2006.

HARDIN Garrett. “The tragedy of the commons” in **Science**, vol. 162, nº 3859, p. 1243-1248, 1968.

HARVEY, David. “El Derecho a La Ciudad” in **NLR**, nº 53, p. 23-39, nov/dez 2008.

HOLSTON, James. **Insurgent Citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2008.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena História Territorial do Brasil – Sesmarias e Terras Devolutas**. 4ª ed. Brasília: ESAF, 1988.

MARICATO, Ermínia. “Estatuto da Cidade Periférica” *in* Estatuto da Cidade comentado. Organizadores Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.p. 55-70 (disponível em https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/PULICCOMPLETAPORT_alt.pdf).

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística – Função social da propriedade na prática dos tribunais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

McAUSLAN, Patrick. “Urban realty and urban realty; Land Tenure” *in* **Urban land and shelter for the poor**. Londres: Earthscan, p. 11-31, 1985.

MILANO, Giovanna Bonhilha. **Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

MORETTI, Julia Azevedo. **A Terra Urbana e os Bens Comuns: Uso Social e Acesso à Terra - Usucapião Urbana Coletiva e a teoria dos bens comuns**. Dissertação (mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, 2015.

MORETTI, Julia Azevedo. “Usucapião pró-moradia como instrumento de regularização de interesse social - perspectivas e desafios a partir da Lei nº 13.465/2017”. *In*: Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite; Mariana Mêncio. (org.). **Regularização Fundiária Urbana - Desafios e Perspectivas para Aplicação da Lei nº 13.465/2017**. 1ªed.São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, v, p. 317-335.

OSORIO, Leticia. “The World Charter on The Right to the City” *in* International Public Debates – Urban Policies and the Right to the City. Paris: UNESCO, p. 107-110, 2006. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146179M.pdf> (último acesso 07/11/2019).

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. 21ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

OSTROM, Elinor e HESS, Charlotte. “Private and Common Property Rights” *in* **Workshop in Political Theory and Policy Analysis**, Indiana University, 2007.

REALE, Miguel. “Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão Revisora e Elaboradora do Código Civil” *in* **Novo Código Civil – Exposição de Motivos e Texto Sancionado**. Brasília: Senado Federal, 2005. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70319/743415.pdf?sequence=2> (último acesso 01/12/14).

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. “O princípio da função social da propriedade” *in* **Direito Administrativo Contemporâneo: Estudos em memória do Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho**. Romeu Felipe Bacellar Filho (coord. geral). Belo Horizonte: Fórum, p. 55-104, 2004.

ROMEIRO, Paulo. **Direito urbanístico: entre o caos e a injustiça (uma reflexão sobre o direito do urbanismo)**. Tese (doutorado em Direito). Universidade de São Paulo (USP): São Paulo, 2019.

SALGADO, Rodrigo. Tese (doutorado em Direito). **Regulação econômica do espaço urbano e apropriação do excedente**. Universidade de São Paulo (USP): São Paulo, 2017.

SILVA, José Afonso da. “Título I – O meio ambiente como objeto do direito - Capítulo I Meio ambiente; Título II Objeto da tutela ambiental - Capítulo I – Recursos e Patrimônio Ambiental e Título III Meios de Atuação - Capítulo I Gestão do patrimônio ambiental” *in* **Direito Ambiental Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. “Pesquisas em processos judiciais” *in* **Pesquisar empiricamente o direito**. Maíra Rocha Machado (org.). São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 275- . Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1eal> (último acesso 25/01/2020).

SILVEIRA, Clovis Eduardo Malinverni da. “Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum” *in* **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios** [recurso eletrônico]. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, Gustavo Borges, Maria de Fatima Schumacher Wolkmer (org.). Caxias do Sul, RS: Educs, 2019, p. 12-33. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/ebook-o-comum.pdf> (último acesso 06/11/2019).

TAVOLARI, Bianca. “Direito à cidade: uma trajetória conceitual” *in* **Novos Estudos**. Março, 2016, p. 93-108.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social**. Prefácio de Ricardo Pereira Lira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

TRINDADE, Thiago Aparecido. “Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade” *in* **Lua Nova**, São Paulo, 87, 2012, p. 139-165.

YEUNG, Luciana. “Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais” *in* **Pesquisar empiricamente o direito**. Máira Rocha Machado (org.). São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 249-274. Disponível em: <https://www.ufpe.br/documents/685425/0/Pesquisa+empirica+direito+livro/22e64b87-70d2-4ba3-8664-72aa37fb1ea1> (último acesso 25/01/2020).