



GT 01 – Direito Urbanístico: Teoria e Prática

## **A PERSPECTIVA TEÓRICA DO COMUM: ENTRE OS BENS TRADICIONAIS E OS BENS URBANOS**

Gerusa Colombo<sup>1</sup>

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira<sup>2</sup>

Fabio Scopel Vanin<sup>3</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O tema da pesquisa é a perspectiva teórica do comum aplicada ao contexto urbano. O objetivo geral é apresentar uma possível relação dos conceitos teóricos do comum urbano em relação ao direito urbanístico brasileiro. Os objetivos específicos são: a) apresentar as bases da teoria do comum urbano tradicional; b) apresentar o contexto urbano; c) verificar convergências e divergências entre os comuns tradicionais e os comuns urbanos. Utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, adaptado à ciência jurídica para verificar em que medida a teoria do comum tradicional, aplicável aos recursos naturais, pode ser aplicável aos bens comuns urbanos. A pesquisa tem natureza básica, de objetivo descritivo; com abordagem qualitativa. Como procedimento adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental, com técnica e instrumento de coleta de dados na teoria estrangeira e brasileira.

### **2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS**

O estudo sobre o comum partiu dos ditos comuns tradicionais, como pastagens e recursos pesqueiros. Nessa perspectiva, a promoção da governança dos comuns visa impedir a sua tragédia, que é o esgotamento dos recursos naturais pela sua superexploração. A teoria

---

<sup>1</sup> Doutora, mestre e graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS. Professora da Faculdade Anhanguera Caxias do Sul. [colomboggerusa@gmail.com](mailto:colomboggerusa@gmail.com).

<sup>2</sup> Doutor, mestre e graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul - UCS - PPGdir UCS. [cemsilveira@ucs.br](mailto:cemsilveira@ucs.br).

<sup>3</sup> Advogado. Doutor em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Mestre e graduado em Direito pela UCS. Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul - UCS - PPGdir UCS. [fsvanin@ucs.br](mailto:fsvanin@ucs.br).



do comum foi ampliada para análises aplicadas aos “novos comuns”, que também são inseridos no contexto urbano<sup>4</sup>.

A complexidade da análise do comum reside no fato de que a “cidade” é o local de manifestação e exercício de diversas formas de “comum”, como adverte Hess<sup>5</sup>. A partir disso, tudo “está sujeito à condição urbana, embora de maneiras e em graus diferentes”, como ensina Dellenbaugh<sup>6</sup>: de um lado, “os bens comuns urbanos têm que lidar com o desafio de conceber escalas e limites estratégicos para a ação coletiva”; de outro lado, “a contínua urbanização da sociedade, com suas mobilidades, efemeridades e diversidade de subjetividades, constantemente mina e desafia os limites”.

Foster e Iaone<sup>7</sup> advertem que “dizer que a cidade é um bem comum é sugerir que a cidade é um recurso compartilhado — aberto e compartilhado com muitos tipos de pessoas”. Vista dessa maneira, é possível perceber que “a cidade compartilha alguns dos problemas

---

<sup>4</sup> Em versão ampliada e traduzida da classificação proposta por Charlotte Hess, *Novos Commons (contexto urbano)*. *Commons Tradicionais*: agricultura; pescas; florestas; pastagens; uso e posse da terra; vilarejos e organização social; água e irrigação; vida selvagem. *Commons Globais*: Antártica; atmosfera; biodiversidade; oceanos de grande profundidade; espectro eletromagnético; segurança alimentar; aquecimento global; espaço sideral; poluição; resíduos e lixo tóxico; rios transfronteiriços; escassez de água; conhecimento; saúde pública; mercados; infraestrutura; commons sociais; commons culturais. *Commons de Vizinhança (bairro)*: habitat de pessoas em situação de rua; habitação (associações de moradores; comunidades de apartamentos); hortas comunitárias; parques e áreas verdes; segurança; calçadas; ruas; silêncio/ruído. *Commons Médicos e de Saúde*: atendimento público de saúde; resistência antimicrobiana; orçamentos médicos; hospitais. *Commons Culturais*: moda; cultura indígena; música; organizações sem fins lucrativos; arte pública; commons espirituais/sagrados; esportes; turismo (paisagens; ecoturismo). *Commons de Infraestrutura*: espectro eletromagnético; rádio público; comunicação sem fio; comunicação de massa; infraestrutura da internet; transporte; orçamentos. *Mercados como Commons*: capitalismo; commons de troca; economias de presente (economias de doação). *Commons de Conhecimento*: exclusão digital; educação (universidade; educação cívica); anticommons; direitos autorais (copyright); direitos de propriedade intelectual (creative commons; commons livres - libre commons; patentes; semicommons; nomes de domínio); internet (infraestrutura; acesso; digital e tradicional); bibliotecas (commons de informação; acesso livre); ciência (ciência aberta; taxonomias; commons microbiológicos; commons genéticos; conhecimento especializado; commons de conservação); produção colaborativa (software de código aberto; smartmobs; sites e blogs sobre commons).

<sup>5</sup> HESS, Charlotte. **Mapping the new commons**. In *Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges*. 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, 2008. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1356835](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1356835). Acesso em: 9 set. 2024.

<sup>6</sup> Tradução livre de: “*The challenge of the urban commons is that any such commoning effort is subjected to the urban condition, albeit in different ways and to different degrees. On the one hand, urban commons have to deal with the challenge of devising strategic scales and boundaries for collective action. On the other hand, the ongoing urbanization of society, with its mobilities, ephemerality, and diversity of subjectivities, constantly undermines and challenges boundaries*”. (DELLENBAUGH et al., 2015, p. 17).

<sup>7</sup> FOSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. **Ostrom in the city**: Design principles and practices for the urban commons. *Routledge Handbook of the Study of the Commons*, 2019, p. 235.



clássicos de um *common-pool resource* ou recurso de uso comum”, como: “a dificuldade de excluir pessoas e a necessidade de projetar regras, normas e instituições eficazes para administração e governança de recursos”.

Entretanto, “as ideias de Ostrom não podem ser usadas na cidade da mesma forma que eram na natureza”, pois a “estrutura de Ostrom precisa ser adaptada à realidade dos ambientes urbanos, que já são congestionados, fortemente regulamentados e social e economicamente complexos”.<sup>8</sup>

Ao adaptar a abordagem de Ostrom para a governança no cenário urbano, Foster e Iaone<sup>9</sup> também destacam duas perspectivas de estudo: a primeira, ao investigar “individualmente como diferentes tipos de recursos urbanos, espaço público urbano como hortas comunitárias e infraestruturas urbanas como rodovias, podem ser reconcebidos como *urban commons* e, num segundo plano, conceber a própria cidade como commons”.

Em comparação aos comuns tradicionais como florestas ou sistemas de irrigação, as cidades e os bens comuns urbanos “não são tipicamente esgotáveis nem renováveis, embora possam se tornar bastante frágeis ao longo do tempo devido a ameaças internas e externas”. Em geral, o aumento do uso dos comuns tradicionais pode levá-los à superexploração e perecimento. Entretanto, de outro lado, os comuns urbanos podem perecer diante da ausência de uso. O urbano pode conter recursos naturais, mas “grande parte da cidade consiste em infraestrutura urbana — praças abertas, parques, prédios abandonados, terrenos baldios, estradas — que podem ser destinados e reaproveitados para diferentes usos e usuários”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Tradução livre de: “To say that the city is a commons is to suggest that the city is a shared resource—open to and shared with many types of people. In this sense, the city shares some of the classic problems of a common pool resource—the difficulty of excluding people and the need to design effective rules, norms and institutions for resource stewardship and governance. It is tempting, therefore, to impose Ostrom’s design principles onto the city and to apply them to the management of many kinds of public and shared resources in the city. For many reasons, however, Ostrom’s ideas cannot be used in the city the way they were in the nature. Ostrom’s framework needs to be adapted to the reality of urban environments, which are already congested, heavily regulated and socially and economically complex. Without such adaptation, Ostrom’s design principles will be lost in translation”.

<sup>9</sup> Tradução livre de: “This is why, starting ten years ago, we both began to explore the governance of the urban commons as a separate body of study (first investigating individually how different kinds of urban assets, urban public space such as community gardens and urban infrastructure such as urban roads, could be reconceived as urban commons, and later jointly to conceive the whole city as a commons). We realized that we needed a different approach to bridge urban studies and commons studies and therefore to pose a slightly different set of questions for governance of the urban commons. We also needed to define a different set of design principles for the commons in the city and the city itself as a commons” (FOSTER; IAONE, 2019).

<sup>10</sup> Tradução livre de: “are typically not exhaustible nor nonrenewable, although they can become quite fragile over time due to internal and external threats. Much of the city consists of urban infrastructure—



A segunda questão é que “as cidades são o que poderíamos chamar de bens comuns “construídos”, o resultado de processos sociais emergentes e design institucional”<sup>11</sup>. Por meio do “*commoning*” os envolvidos constroem esses bens comuns, que é um “processo colaborativo de reunir um amplo espectro de atores que trabalham juntos para coprojetar e coproduzir bens e serviços compartilhados e comuns em diferentes escalas”<sup>12</sup>.

A terceira questão é que “as cidades não existem em um espaço pré-político”. Na realidade, “cidades são ambientes fortemente regulamentados e, portanto, qualquer tentativa de trazer os bens comuns para a cidade deve confrontar a lei e a política da cidade”.<sup>13</sup>

Ao desenvolver a classificação de Ostrom ao contexto urbano, Carvalho Pinto<sup>14</sup> cita como exemplos de bens coletivos “as praças e ruas, classificadas pelo direito administrativo como bens de uso comum do povo”. Ao possuir dificuldade de exclusão, “os bens coletivos constituem uma falha de mercado porque não conseguem impedir a figura do caroneiro (*free-rider*), que é o indivíduo que se beneficia do bem, mas não contribui para financiá-lo”<sup>15</sup>.

Há uma grande necessidade de bens destinados a fruição da coletividade, contudo, a partir do interesse do mercado, “não há incentivo econômico para a sua produção, já que a maioria das pessoas não pagará por um bem que poderá ser obtido de graça”. A complexidade dos bens comuns reside no fato de que a “demanda não se traduz na estrutura de preços do mercado”, onde não é possível conhecer previamente “as características e qualidades de bens coletivos que deveriam ser produzidos e o quanto cada pessoa estaria disposta a pagar por eles”<sup>16</sup>. Não havendo interesse econômico em sua produção, “em consequência, há uma sub produção destes bens quando o mercado atua espontaneamente”<sup>17</sup>.

---

*open squares, parks, abandoned buildings, vacant lots, roads—which can be purposed and repurposed for different uses and users*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

<sup>11</sup> Tradução livre de: “*cities are what we might call “constructed” commons, the result of emergent social processes and institutional design. The process of constructing a commons—what some refer to as “commoning”— involves a collaborative process of bringing together a wide spectrum of actors that work together to codesign and co-produce shared, common goods and services at different scales. They can be created at the scale of the city, the district, the neighborhood, or the block level*” (FOSTER; IAIONE, 2019).

<sup>12</sup> FOSTER; IAIONE, 2019.

<sup>13</sup> FOSTER; IAIONE, 2019.

<sup>14</sup> CARVALHO PINTO, Victor. **Direito urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 51.

<sup>15</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 51.

<sup>16</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 51.

<sup>17</sup> CARVALHO PINTO, 2005, p. 51.





Na esfera urbana, os recursos podem estar sujeitos as características de rivalidade e exclusão, as quais não se apresentam de forma imutável ou permanente. A exemplo, uma estrada pública pode sofrer diferentes intensidades de tráfego a depender do horário e dia de semana. Uma vez que o espaço é limitado, em horários de pico com alto movimento, ante o excesso de veículos presentes na rodovia, a sua disponibilidade de uso pode diminuir para as demais pessoas.

De outro lado, uma rodovia construída e que acaba não sendo utilizada significa um desperdício de investimento público e, em casos extremos, pode configurar como abandonada, o que também é prejudicial à cidade e seus habitantes. Isso significa que, em alguma medida, tais bens podem aumentar seu valor pelo seu uso e compartilhamento, inserindo-os em condição de não-rivalidade, pois o uso por alguns não diminui a disponibilidade aos demais.

Por consequência, como referem Borch e Kornberger<sup>18</sup>, isso significa que o comum na cidade “é um fenômeno inerentemente relacional”, que:

(...) não gira necessariamente em torno do problema do *free-riding*. Em vez disso, as práticas de uso e consumo são uma parte constitutiva da produção do commons urbano: na verdade, consumir a cidade nada mais é do que a forma mais sutil de sua produção.<sup>19</sup>

Tanto Hardin quanto Ostrom enfatizaram o problema do uso excessivo dos recursos, mas na cidade a “tragédia” não se apresenta somente nesses casos, mas também quando estão subutilizados, esquecidos e sujeitos à deterioração. Os recursos naturais são considerados “dados”, ou seja, usualmente constituem parte do meio ambiente e se fazem presentes independentemente de intervenção humana.

Já o espaço urbano é criado pelo ser humano e é resultado de sua atividade<sup>20</sup>. A cidade é resultado do tratamento jurídico concedido à propriedade, desde sua concepção

<sup>18</sup> BORCH; KORNBERGER, 2015, p. 8.

<sup>19</sup> BORCH; KORNBERGER, 2015, p. 8.

<sup>20</sup> Tradução livre de: “On the one hand, parts of a city – such as roads and traffic systems more generally – might be conceived of as a subtractive resource. Since, for instance, the available space on roads is limited, adding more cars will affect the shared resource in a negative way.<sup>3</sup> On the other hand, however, no city would be a city without the inhabitants actively using its streets. And indeed, both the commercial and subjective value of particular places (such as parks or shopping malls) may increase by being used and shared, meaning that – at least to some extent – they constitute nonsubtractive resources. Put differently: the act of consuming does not detract but rather increases value [...]. In the city, the commons is an inherently relational phenomenon. This implies that the urban commons does not necessarily revolve around the problem of free-riding. Rather, usage and consumption practices are a constitutive part of the production of the urban commons: in fact, consuming the city is nothing but the most subtle form of its production.” (BORCH; KORNBERGER, 2015, p. 6-9).



isolada, até a relação dela com o local onde está inserida, ou seja, relaciona-se com a regulamentação da política urbana. Portanto, o modelo de cidade está fundamentado na dicotomia público-privado<sup>21</sup>. Como ensinam Foster e Iaone<sup>22</sup>, a “experimentação legal e de propriedade é, portanto, uma característica central da construção de diferentes tipos de bens comuns urbanos”.

A promoção do comum urbano envolve desde estratégias como “mudar ou ajustar (ou até mesmo hackear, em certo sentido) a regulamentação da propriedade pública e privada e trabalhar por meio dos ramos administrativos do governo local para permitir e/ou proteger formas colaborativas de gerenciamento de recursos”<sup>23</sup>.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultados, obteve-se que o comum é uma alternativa à dicotomia público-privado<sup>24</sup>, mas que não afasta totalmente o modelo de propriedade privada-individual, de um lado, ou o monopólio Estatal como representante do interesse público, de outro<sup>25</sup>.

Há duas formas de abordagem, tanto a cidade como um recurso comum, quanto os bens comuns inseridos no espaço urbano. O comum urbano tem ligação com a apropriação coletiva dos espaços, não no sentido de apropriação do setor privado, mas de um uso coletivo orgânico.

<sup>21</sup> COLOMBO, G.; SILVEIRA, C. E. M. da. O patrimônio cultural MAESA sob a perspectiva do comum urbano. In: RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo (org). **O comum e os comuns**: teoria e prática para um bem viver planetário. Criciúma, SC: Ediunesc, 2023. p. 439-482. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/10192>. Acesso em: 20 jun. 2025.

<sup>22</sup> Tradução livre de: “cities do not exist in a pre-political space. Rather, cities are heavily regulated environments and thus any attempt to bring the commons to the city must confront the law and politics of the city. Creating urban common resources most often requires changing or tweaking (or even hacking, in a sense) the regulation of public and private property and working through the administrative branches of local government to enable and/or protect collaborative forms of resource management. Legal and property experimentation is thus a core feature of constructing different kinds of urban commons” (FOSTER; IAIONE, 2019).

<sup>23</sup> FOSTER; IAIONE, 2019.

<sup>24</sup> TONUCCI FILHO, J. B. M. **Comum urbano**: a cidade além do público e do privado. Tese de Doutorado Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/IGCC-B9BM6M>. Acesso em: 20 jul. 2021.

<sup>25</sup> SILVEIRA, C. E. M.; VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Possibilidades do direito à cidade e do comum urbano no projeto Viva São Pelegrino, de Caxias do Sul -RS. **Rev. Gest. Ambient. e Sust. - GeAS**, v. 10, n. 1, p. 1-21, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/18289/8869>. Acesso em: 20 jun. 2025.



Duas problemáticas são evidentes: tanto os cercamentos dos bens comuns urbanos, como seu esquecimento por meio do abandono ou subutilização. O comum vem para representar o interesse coletivo, que muitas vezes não encontra espaço para existir nesses dois modelos.

Concluiu-se que, em se tratando da questão urbana, os princípios de governança dos comuns tradicionais não podem ser diretamente aplicáveis, haja vista que os recursos em questão não são necessariamente “de uso comum” e muitas vezes sofrem maior incidência dos direitos de propriedade, além de que as dinâmicas do uso do recurso não necessariamente alteram a sua disponibilidade aos demais.

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul - UCS – PPG Direito UCS, bem como ao Grupo de Pesquisa Direito urbanístico, ambiente e infraestrutura – URBAIN e ao Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico (DAC).

## REFERÊNCIAS

BORCH, C., & KORNBERGER, M. (Ed.). **Urban commons**: Rethinking the city. Routledge. New York: Routledge, 2015.

CARVALHO PINTO, Victor. **Direito urbanístico**: Plano Diretor e Direito de Propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

COLOMBO, G.; SILVEIRA, C. E. M. da. O patrimônio cultural MAESA sob a perspectiva do comum urbano. In: RUSCHEL, Caroline Vieira; MILIOLI, Geraldo (org). **O comum e os comuns**: teoria e prática para um bem viver planetário. Criciúma, SC: Ediunesc, 2023. p. 439-482. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/10192>. Acesso em: 20 jun. 2025.

FOSTER, Sheila R.; IAIONE, Christian. **Ostrom in the city**: Design principles and practices for the urban commons. Routledge Handbook of the Study of the Commons, 2019.

HESS, Charlotte. **Mapping the new commons**. In Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges. 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, University of Gloucestershire, Cheltenham, England, 2008. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1356835](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1356835). Acesso em: 9 set. 2024.

SILVEIRA, C. E. M.; VANIN, F. S.; COLOMBO, G. Possibilidades do direito à cidade e do comum urbano no projeto Viva São Pelegrino, de Caxias do Sul -RS. **Rev. Gest. Ambient. e Sust. - GeAS**, v. 10, n. 1, p. 1-21, 9 mar. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/article/view/18289/8869>. Acesso em: 20 jun. 2025.



TONUCCI FILHO, J. B. M. **Comum urbano**: a cidade além do público e do privado. Tese de Doutorado Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/IGCC-B9BM6M>. Acesso em: 20 jun. 2025.