

Direito Real de Laje: Uma abordagem Jurídico-Política

Property Slab: A Legal-Political approach

Jamile Maria Gondek Provensi¹
Luísa Munhoz Bürgel Ramidoff²
Mário Luiz Ramidoff³

Resumo: o presente artigo é resultado dos estudos e das pesquisas levados a cabo sobre a questão relativa às teorias e modelos de análise de políticas públicas, em especial o ciclo de políticas públicas (modelo de estágios), desenvolvido por Harold Dwight Lasswell, e a teoria de múltiplos fluxos, elaborada por John Kingdon. A partir de tais teorias, por meio de revisão bibliográfica, estudou-se a abordagem do Direito e Políticas Públicas, proposta por Maria Paula Dallari Bucci, com ênfase no quadro de referência em políticas públicas, que consiste em método estruturado da abordagem jurídica de uma determinada política.

-
- 1 Doutoranda em Políticas Públicas (PPPP – UFPR), Mestra em Direito (PPGD – UFPR), Servidora do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.
 - 2 Doutoranda em Direito (PPGD – PUCPR), Mestra em Direito Empresarial e Cidadania (PPGD – UNICURITIBA), Assessora do Núcleo de Defesa do Consumidor da Defensoria Pública do Estado do Paraná.
 - 3 Doutor em Direito (PPGD – UFPR), Mestre em Direito (PPGD – UFSC), Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Por fim, realizou-se análise do direito real de laje, enquanto política pública de regularização fundiária, mediante a aplicação do referido quadro de referência em políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas; direito; modelos de análise; quadro de referência em políticas públicas; direito real de laje.

Abstract: the present article is the result of studies and researches carried out on the issue related to theories and models of public policies analysis, in particular the public policies cycle (stage model), developed by Harold Dwight Lasswell, and the multiple streams model, written by John Kingdon. Based on these theories, through a bibliographical review, the Law and Public Policies approach, proposed by Maria Paula Dallari Bucci, was studied, with emphasis on the reference board in public policies, which consists in a structured method for legal approach of a certain policy. Finally, a property slab analysis was carried out, as a public policy for land regularization, through the application of the mentioned reference board in public policies.

Keywords: public policies; law; analysis models; reference board in public policies; property slab.

Sumário: Introdução; 1 Políticas Públicas: Métodos e Técnicas de Análise; 1.1 Ciclo de Políticas Públicas: Modelo de Estágios; 1.2 Múltiplos Fluxos; 2 Direito e Políticas Públicas; 2.1 Quadro de Referência em Políticas Públicas; 3 Abordagem Jurídico-Política: Aplicação do Quadro de Referência em Políticas Públicas para o Direito Real de Laje; Considerações Finais; e Referências.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo realizar análise jurídico-política do direito real de laje (Lei n. 13.465/2017), enquanto política pública que visou a viabilização da regularização fundiária, mediante a aplicação da ferramenta metodológica denominada quadro de referência em política pública, estabelecida no âmbito da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). A análise jurídico-institucional proposta pela abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP) privilegia a institucionalidade jurídica, ou seja, as normas, atos e processos que dão suporte às decisões e suas conexões com os agentes nas arenas de disputa política.

Diante da dificuldade da identificação, ou isolamento, do objeto de estudo do suporte normativo que o sustenta, foram desenvolvidas, no âmbito da abordagem do Direito e Políticas Públicas, ferramentas metodológicas, para o fim de viabilizar análises jurídico-institucionais de situações-problema relativas aos programas de ação governamental, mediante sistematização de informações. Tais ferramentas metodológicas são denominadas quadro de referência em políticas públicas – desenvolvido para a análise de políticas públicas já estruturadas ou institucionalizadas –, e quadro de problemas em políticas públicas – estabelecido para o estudo de políticas públicas não estruturadas ou em processo de estruturação.

Nesse contexto, tem-se que o direito real de laje foi incluído no art. 1.510-A da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), pela Lei n. 13.465/2017, como política pública que visava a viabilização da regularização fundiária, bem como a condição material do direito à moradia. No entanto, por ter a propriedade como fato gerador – haja vista que somente o titular do direito de propriedade em relação à construção base poderá instituí-lo em favor de outrem –, sua aplicação para

o objetivo inicialmente pretendido pelo legislador, enquanto órgão formulador da política, restou, aparentemente, prejudicada. Por este motivo, fora, inclusive, apresentado junto à Câmara dos Deputados, em data de 6 de julho de 2021, o Projeto de Lei n. 2.455/2021, o qual tem por objetivo acrescentar dispositivos à Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), que, em sua justificativa, denota a tentativa de atender satisfatoriamente à regularização fundiária em habitações verticalizadas, localizadas em núcleos urbanos informais (aglomerados subnormais, ou favelas e comunidades urbanas), ocupados predominantemente pela população de baixa renda.

De outro lado, o relatório final elaborado por Comissão Temporária Interna do Senado Federal, composta por juristas e constituída com o intuito precípua de revisar e atualizar a Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), justifica as alterações propostas para o direito real de laje na necessidade de atribuir ao instituto um tratamento mais consentâneo com a realidade das cidades brasileiras. Assim, evidencia-se a importância jurídica e social da análise jurídico-institucional do direito real de laje, mediante a aplicação dos métodos estabelecidos pela abordagem que relaciona Direito e Políticas Públicas, utilizando-se, para tanto, o quadro de referência em políticas públicas, haja vista que se trata de política pública já estruturada ou institucionalizada.

1. Políticas Públicas: Métodos e Técnicas de Análise

A análise de políticas públicas pode ser classificada como uma atividade, mas, também, como campo do conhecimento teórico e metodológico, voltado para a geração e a sistematização de conhecimentos aplicados ao enfrentamento de problemas públicos⁴.

4 SECCHI, 2013, p. 1.

No entanto, é certo que o processo de decisão política impõe dificuldades para estabelecer ferramentas aptas a fornecer uma análise mais precisa das instituições e processos relacionados às ciências sociais, haja vista que não são estritamente codificadas.

Assim, a análise de políticas públicas tem como objetivo primordial aprimorar o processo decisório público, através da utilização de métodos e técnicas de análise de problemas e de soluções, com o intuito de auxiliar nas decisões e na estruturação de políticas, leis, programas, campanhas, projetos ou ações públicas⁵. O modelo de organização social e política, caracterizado pelo crescimento do setor público e uma maior interferência dos Estados na economia, estabelecido após a 2ª Guerra Mundial, intensificou ainda mais os estudos que objetivavam o desenvolvimento de tais métodos e técnicas de análise de problemas e de soluções para as situações públicas.

1.1 Ciclo de Políticas Públicas: Modelo de Estágios

Nesse contexto, Harold Dwight Lasswell, em seu trabalho denominado *“The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis”*, escrito em 1956, pretendeu oferecer um método de tomada de decisão para a análise, implementação e avaliação de políticas públicas⁶.

O referido modelo compreende 7 (sete) estágios, quais sejam: inteligência (coleta, avaliação e classificação de informações), promoção (análise das diferentes alternativas de políticas), prescrição (prescrever regras claras e legítimas), invocação (explicitar o comportamento desejado), aplicação (ajuste de comportamento ao que fora prescrito), avaliação

5 SECCHI, 2013, p. 1

6 RONIT; PORTER, 2015, p. 54-55.

(exame dos sucessos e fracassos) e finalização/término (encerrar programas ou continuar e ajustar regras). Cada uma dessas etapas/estágios compreende uma função específica dentro do processo de tomada de decisão para políticas públicas, e é gerenciada por atores especializados⁷.

O trabalho desenvolvido por Lasswell sofreu algumas críticas, as quais não se dirigiram especificamente ao modelo apresentado, mas, sim, a suposições gerais subjacentes a ele. Exemplos de tais críticas são a atribuição de racionalidade excessiva aos atores envolvidos e ao processo político (suplantada pelas barreiras para a tomada de decisões racionais, tanto entre os atores quanto no arranjo institucional); o fato da formulação da agenda política ser influenciada por diversos fatores econômicos, sociais e políticos; e a impossibilidade de impor uma lógica excessivamente estrita, na qual os diferentes estágios sigam um padrão altamente previsível de sequência lógica⁸.

Apesar das críticas supracitadas, o legado do modelo de estágios de Lasswell impacta nas pesquisas realizadas a respeito do tema, tanto no âmbito doméstico quanto internacional. No âmbito doméstico, ressalta-se a importância de se considerar as sequências temporais no fluxo do processo político (como, por exemplo, no estabelecimento de estágios e funções base, como a definição de agenda, a implementação e a avaliação). Por sua vez, no âmbito internacional, salientou-se a continuidade e interdisciplinaridade dos estudos empreendidos por Lasswell, nos quais reconheceu a importância para a política transnacional de compreender que a governança envolve muito mais do que instituições estatais formais, incluindo, também, o ordenamento informal e contextos sociais, compatibilizando métodos científicos

7 RONIT; PORTER, 2015, p. 55-58.

8 RONIT; PORTER, 2015, p. 55-60.

com o compromisso normativo de influenciar políticas para promover a dignidade humana⁹.

Diante disso, é possível concluir que, apesar rigidez conferida às etapas do modelo de estágios, desenvolvido por Lasswell, bem como a racionalidade atribuída aos agentes envolvidos na tomada de decisão – o que raramente se verifica na prática da instituição de políticas públicas, e restringe a aplicação do método –, a contribuição de seus estudos é inegável. A importância de tal estudo está centrada no estabelecimento de uma sequência lógico-temporal no fluxo do processo político, utilizada como base em diversos modelos posteriores, com a estipulação de estágios base (definição de agenda, a implementação e a avaliação), para a criação e implementação de políticas públicas cada vez mais assertivas e eficientes, em prol do desenvolvimento econômico, social e humano.

1.2 Múltiplos Fluxos

Por sua vez, a teoria de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvida por John Kingdon se caracteriza como um modelo teórico que auxilia na compreensão do processo de formulação de políticas públicas, especialmente no estágio de formação da agenda de políticas governamentais (*agenda setting*). Kingdon¹⁰ entende as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos, que compreendem dois estágios pré-decisórios, quais sejam, o estabelecimento de uma agenda de políticas (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas a partir das quais as escolhas vão ser realizadas (*policy formulation*). Esses estágios pré-deci-

9 RONIT; PORTER, 2015, p. 60-65.

10 KINGDON, 2010.

sórios são sucedidos do processo de escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e da implementação da decisão. Neste modelo, consideram-se três concepções diferentes de agenda¹¹. A agenda governamental é a mais abrangente, sendo definida pelo conjunto de assuntos sobre os quais o governo e as pessoas a ele relacionadas concentram sua atenção em determinado momento. As questões entram na agenda governamental quando despertam o interesse dos formuladores de políticas públicas. No entanto, dada a sua complexidade e o volume de questões, somente algumas delas vão receber atenção dos formuladores.

A agenda decisional, por sua vez, é um subconjunto da agenda governamental, que reúne questões prontas para decisões ativas dos formuladores, ou seja, questões em via de virarem políticas públicas. As agendas especializadas se referem a questões específicas e setoriais, relacionadas à saúde, transporte, educação, dentre outras áreas; ou seja, elas estão relacionadas à natureza setorial das políticas públicas. Para Kingdon¹², o processo de tomada de decisão nas políticas públicas é representado pela confluência de três grandes fluxos dinâmicos: o fluxo de problemas (*problem stream*), o fluxo de soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*political stream*). As questões passam a fazer parte da agenda decisória quando os três fluxos decisórios (*streams*), que são relativamente independentes, entram em convergência. A referida convergência ocorre em momentos críticos, isto é, quando surgem janelas de oportunidade (*policy windows*), durante as quais os empreendedores (*policy entrepreneurs*) podem apresentar suas propostas. A denominada questão consiste em uma situação social percebida, mas que não necessariamente desperta uma ação em contrapartida. Quando os formuladores de políticas

11 CAPELLA, 2005, p. 3-4.

12 KINGDON, 2010, p. 10.

públicas passam a acreditar que devem fazer algo a respeito de uma determinada questão, ela se torna um problema, ou seja, passa a compor a agenda do governo.

No fluxo de problemas (*problem stream*), a atenção dos formuladores de políticas públicas se dá em função de três mecanismos, quais sejam, dos indicadores, dos eventos, crises e símbolos e do *feedback* das ações governamentais. Os indicadores são dados e interpretações reunidos, que podem apontar certa questão como problemática e foco de atenção governamental, como, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil elevada. Os eventos, crises e símbolos são associados a indicadores, e ajudam a reforçar a percepção existente sobre uma dada questão, transformando-a em problema e inserindo-a na agenda. Exemplo disso são as crises de grande magnitude, os eventos catastróficos, dentre outros. O *feedback* das ações governamentais, por sua vez, consiste no monitoramento e avaliação dos programas implementados e na identificação de consequências não antecipadas¹³. Os problemas são, portanto, construções sociais, e as respostas dos formuladores a um respectivo problema depende da forma como estes percebem e interpretam a realidade. Assim, considerando o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar com todas as questões ao mesmo tempo, percepções e interpretações sobre essas questões são importantes para transformá-las em problemas passíveis de intervenção por parte de políticas públicas¹⁴.

No fluxo de soluções (*policy stream*) o conjunto de alternativas e soluções se encontra em disputa na rede de políticas públicas. As ideias a respeito das soluções flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*), e são geradas em comunidades de políticas (*policy communities*),

13 CAPELLA, 2005, p. 4-5.

14 KINGDON, p. 184-185.

compostas por especialistas que compartilham preocupações a respeito de uma certa área de política pública (*policy area*). O fluxo de soluções reúne uma lista restrita de propostas, que representam as ideias que sobreviveram ao processo de seleção, alcançada mediante construção progressiva de aceitação pelos indivíduos que as defendem¹⁵. Em relação às soluções, tem-se que as ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas, sim, o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes, dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis. As ideias, interpretações, e argumentação no processo de formulação das políticas têm papel importante no modelo de Kingdon, sendo frequentemente mais importantes na escolha de uma alternativa do que, por exemplo, a influência de grupos de pressão. Tal perspectiva chama a atenção dos cientistas políticos para esta dimensão do processo decisório¹⁶.

Por sua vez, o fluxo político (*political stream*) possui dinâmica e regras próprias, as quais independem do reconhecimento de problemas ou das alternativas disponíveis. Aqui, as coalizões são construídas em processos de barganha e negociação política, e, dependendo do jogo de disputas, certas questões podem entrar na agenda, enquanto outros temas ficam de fora. Em geral, a agenda governamental no fluxo político é afetada por três elementos, quais sejam, o clima ou “humor nacional”, as forças políticas organizadas ou grupos de pressão e as mudanças no interior do governo. O clima ou “humor nacional” (*national mood*) consiste no compartilhamento de questões por diversas pessoas em certo período de tempo, solo fértil para certas ideias e descarte de outras, sendo afetado por grupos de pressão, opinião pública, movimentos

15 CAPELLA, 2005, p. 6.

16 CAPELLA, 2005, p. 7.

sociais, processo eleitoral, dentre outros. As forças políticas organizadas ou grupos de pressão podem ser conceituadas como a geração de consenso ou conflito em torno de certas questões, mediante análise do equilíbrio das forças em jogo, que podem ser mais ou menos favoráveis a mudanças na agenda, bem como análise dos custos de propostas não consensuais. As mudanças no interior do governo (*turnover*) são as mudanças de gestão, de pessoas em posições estratégicas, no Congresso ou na direção de empresas públicas, que tem o início de um governo como o momento mais propício a implementação de mudanças. Outro aspecto que pode gerar tensão são as eventuais alterações nos limites de jurisdição de cada órgão ou instituição¹⁷.

Nesse contexto, a convergência (*coupling*) entre os três fluxos (problemas, soluções e político) é caracterizada pela abertura de uma janela de oportunidade (*policy windows*) transitória, que se constitui na conjuntura em que os empreendedores (*policy entrepreneurs*) podem apresentar suas propostas¹⁸. O processo de definição da agenda e especificação de alternativas conta, assim, com a participação de atores visíveis, influentes na definição da agenda governamental (*governmental agenda*), e atores invisíveis, que exercem influência na definição das alternativas e soluções (*decision agenda*)¹⁹.

O modelo de Kingdon, diferentemente da teoria desenvolvida por Lasswell, não compreende o desenvolvimento de políticas como um processo de estágios sequenciais e ordenados, no qual um problema é inicialmente percebido, soluções são desenvolvidas sob medida para aquele problema, sendo, então, implementadas e revistas. A teoria dos múltiplos fluxos focaliza a dinâmica das ideias, na qual o desenvolvimento

17 CAPELLA, 2005, p. 8-9.

18 KINGDON, 2010, p. 88.

19 CAPELLA, 2005, p. 13-18.

de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. A mudança na agenda depende, portanto, da combinação de problemas, soluções e condições políticas. Contudo, a existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica, e não cria, por si só, um ambiente político favorável para a mudança. Isso permite lidar com condições de ambiguidade e incerteza, fatores que seriam tratados como anomalias pelas abordagens racionalistas de formulação de políticas, a exemplo do supramencionado modelo de estágios de Lasswell²⁰. O modelo de Kingdon – assim como na teoria do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium model*), de Frank Baumgartner e Brian Jones –, atribui perspectiva “pós-positivista” ao processo decisório, que enfatiza as ideias como força motriz de soluções e problemas, sem relação de causa e efeito²¹.

No entanto, é possível estabelecer um paralelo entre as abordagens racionalistas de formulação de políticas – a exemplo do modelo de estágios de Lasswell, no qual é atribuída rigidez às etapas, bem como racionalidade aos agentes envolvidos na tomada de decisão –, e os modelos que enfatizam as ideias como a força motriz de soluções e problemas, sem relação de causa e efeito, como o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon. Em que pese uma abordagem não invalide a aplicação – ainda que parcial –, da outra, resta evidenciado que os modelos de múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado apresentam vantagem no tratamento de condições de ambigüidade e incerteza. De outro lado, o modelo de formação de agenda de múltiplos fluxos aborda tanto a atuação dos agentes nesse processo – com especial atenção aos empreendedores (*policy entrepreneurs*), enquanto viabilizadores da junção entre problemas e soluções –, quanto

20 CAPELLA, 2005, p. 20.

21 CAPELLA, 2005, p. 34.

a estrutura (sistema político e subsistemas de comunidades), o que permite vislumbrar as restrições e oportunidades de mudança, bem como denota sua complexidade de análise.

2. Direito e Políticas Públicas

A abordagem Direito e Políticas Públicas, proposta por Maria Paula Dallari Bucci²² tem por objetivo analisar a interação entre o direito e as políticas públicas, com enfoque na análise da estrutura jurídica dos programas de ação governamental, mediante a compreensão da dimensão normativa dos problemas públicos, com ênfase no papel do Direito na análise de políticas públicas. É possível afirmar que a abordagem do Direito e Políticas Públicas, ao estabelecer parâmetros de análise de políticas públicas, adota aspectos das duas teorias/modelos acima explicitados (quais sejam, ciclo de políticas e múltiplos fluxos).

De acordo com as diretrizes estabelecidas pela abordagem do Direito e Políticas Públicas, as políticas públicas – que podem ser implementadas por meio de diferentes instrumentos, como leis, decretos, regulamentos e programas governamentais –, são ações do Estado destinadas a promover o bem-estar social e atender às necessidades da população²³. O direito, por sua vez, é entendido como um conjunto de normas e princípios que regem a sociedade e estabelecem os direitos e deveres dos cidadãos. Portanto, o direito desempenha um papel fundamental na definição e implementação das políticas públicas, uma vez que estabelece as regras e limites dentro dos quais as políticas devem operar, bem como funciona como instrumento que pode influenciar e moldar as políticas adotadas pelo Estado.

22 BUCCI, 2013, p. 201.

23 BUCCI, 2013, p. 127.

Assim, adota-se como premissa que a aplicação das relações entre Direito e Políticas Públicas deve se organizar como abordagem, e não como campo ou subcampo no Direito. Nessa abordagem, a análise das políticas públicas parte da compreensão de que elas devem estar em conformidade com os princípios constitucionais, os direitos fundamentais e as demais normas jurídicas²⁴. Além disso, o direito também é visto como um instrumento de controle e fiscalização das políticas públicas, garantindo que estas sejam implementadas de forma eficiente, transparente e em conformidade com os princípios democráticos.

Dessa forma, a abordagem Direito e Políticas Públicas proposta por Maria Paula Dallari Bucci busca explorar a relação entre o direito e as políticas públicas, analisando como o direito pode contribuir para a promoção do bem-estar social, a garantia dos direitos dos cidadãos e o fortalecimento da democracia²⁵. No entanto, Bucci²⁶ ressalta que a abordagem que relaciona Direito e Políticas Públicas enfrenta uma dificuldade particular, relativa à identificação ou isolamento do objeto de estudo, que surge no momento em que se tenta recortar o programa de ação governamental (ou política pública) que será objeto do controle ou da análise, do emaranhado de atos normativos, decisões executivas e medidas operacionais nos quais se fundamenta. Isso ocorre, especialmente, porque as normas que conformam e sustentam o programa de ação governamental ou política pública, na maioria das vezes, não são exclusivas daquele programa; ou seja, compreendem, em geral, além de uma lei ou decreto principal de organização, outras diversas disposições, veiculadas nos mais variados tipos de suporte jurídico (portarias, instruções ou outras leis

24 BUCCI, 2019. P. 793.

25 BUCCI, 2013, p. 154.

26 BUCCI, 2015.

e decretos), as quais disciplinam matérias de cunho geral que também incidem sobre aquele programa²⁷.

Diante disso, e, com o objetivo de fundamentar a demarcação mais clara dos limites do programa de ação, propôs-se a organização em quadros, compostos por elementos principais que permitem compreender sua organização interna, a partir da base jurídica, mediante a identificação de conexões com aspectos políticos, econômicos e de gestão mais relevantes²⁸.

Os quadros, portanto, podem ser classificados como um método estruturado da abordagem jurídica das políticas públicas²⁹, ou seja, como ferramentas de apoio didático, que visam proporcionar certa uniformidade de visões entre o pesquisador que conduz o estudo e seus leitores e colaboradores. Assim, passa-se à análise do quadro de referência em políticas públicas, enquanto método estruturado da abordagem jurídica de uma determinada política.

2.1 Quadro de Referência em Políticas Públicas

Em um contexto geral, o quadro de referência consiste em estrutura analítica, que fornece uma visão abrangente dos principais componentes de uma política pública, haja vista que estabelece a visão e os valores subjacentes à política, define seus objetivos gerais e específicos, identifica as principais questões a serem abordadas e descreve as estratégias e ações propostas para alcançar os resultados desejados³⁰. Ainda, o quadro de referência pode incluir uma análise das necessidades e problemas a serem enfrentados, bem como dos recursos disponíveis e das restrições existentes, além de

27 BUCCI, 2015.

28 BUCCI, 2019, p. 1144.

29 BUCCI, 2013, p. 192-202.

30 VALENTE, 2019, p. 1066.

destacar os atores e as instituições envolvidas na implementação da política, estabelecer mecanismos de coordenação e colaboração entre eles e fornecer indicadores para monitorar e avaliar o progresso e o impacto da política³¹.

Bem por isso, tem-se que o quadro de referência de uma política pública serve como um guia estratégico para orientar todas as fases do ciclo de política, desde a sua concepção até a sua implementação e avaliação, e contribui para uma maior coerência, efetividade e capacidade de enfrentamento dos desafios e necessidades identificados. Não se pode olvidar que o quadro de referência deve ser flexível e adaptável, permitindo ajustes ao longo do tempo à medida que novas informações e circunstâncias surjam, bem como que os componentes da ferramenta podem variar de acordo com o contexto e a natureza da política pública a ser analisada. Para Bucci, o quadro de referência de uma política pública consiste em uma base teórica e conceitual que orienta os tomadores de decisão na formulação e implementação de políticas públicas. Ele envolve a compreensão dos objetivos da política, as causas do problema que a política busca enfrentar, os atores envolvidos, as relações de poder, os recursos disponíveis e os possíveis impactos e efeitos da política³².

O quadro de referência proposto no contexto da abordagem do Direito e Políticas Públicas é multidisciplinar, haja vista que pode incluir teorias econômicas, sociológicas, políticas, jurídicas e outros campos de conhecimento relevantes para a compreensão do problema e para o desenho da política pública, bem como pode levar em consideração a legislação existente, os princípios constitucionais e as diretrizes estabelecidas pelo Estado³³.

31 BUCCI, 2013, p. 23.

32 BUCCI, 2019, p. 802.

33 BUCCI; RUIZ, 2019, p. 1145.

A partir da elaboração do quadro de referência, os formuladores de políticas públicas podem identificar os melhores meios para atingir os objetivos pretendidos, considerando as restrições e os desafios envolvidos. Além disso, a referida ferramenta contribui para que as políticas sejam baseadas em evidências sólidas e em uma compreensão mais aprofundada da realidade na qual serão implementadas³⁴. Em resumo, o quadro de referência de uma política pública, de acordo com Maria Paula Dallari Bucci, representa um conjunto de elementos teóricos, conceituais e práticos que fornecem a base para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes e fundamentadas.

Os elementos que compõem o quadro de referência em políticas públicas, proposto por Maria Paula Dallari Bucci no contexto da abordagem do Direito e Políticas Públicas são os seguintes:

Quadro 1 – Quadro de referência em políticas públicas³⁵

Elemento	Descrição
1) Nome oficial do programa de ação	Marca política do programa, identificação político-partidária.
2) Gestão governamental	Gestão que criou o programa; permite compreender seu sentido considerando o espectro político-partidário.
3) Base normativa	Norma principal que institui o programa; disposições específicas mais importantes. Confere caráter sistemático ao programa, articulando seus elementos, em especial, os vários focos de competência dos quais depende o seu funcionamento. Pode ser de hierarquia variada, em geral lei ordinária ou decreto, embora possa ser também inferior ou superior. Em complemento, a base normativa se compõe de outras normas não exclusivas do programa, nas quais se apoia o seu funcionamento

34 BUCCI, 2019, p. 802.

35 BUCCI; RUIZ, 2019, p. 1146-1148.

4) Desenho jurídico-institucional	Descreve em termos gerais seu núcleo de sentido e os papéis institucionais dos principais entes responsáveis pela sua implementação.
5) Agentes governamentais	Identifica, a partir da base normativa, as competências, atribuições e responsabilidades reservadas a cada agente governamental, tanto os principais, como os secundários, isto é, aqueles que administrarão efeitos da conduta dos primeiros
6) Agentes não governamentais	Identifica os agentes situados fora do aparelho governamental que executam aspectos da política, em geral mediante financiamento ou indução de comportamentos.
7) Mecanismos jurídicos de articulação	Modos pelos quais a ação dos vários agentes se interrelaciona, apoiada em mecanismos jurídicos, de gestão e de informação.
8) Escala e público-alvo	Magnitude pretendida pelo programa, indicada por dados quantitativos sobre beneficiários (diretos e indiretos), disponíveis em bancos de dados oficiais. A compreensão das ordens de grandeza recomenda a comparação com programas que possam servir de referência, tais como os de outros países e regiões ou programas mais antigos.
9) Dimensão econômico-financeira do programa	Recursos financeiros vinculados ao programa, alocação orçamentária, que pode se dar na forma de investimento, custeio ou pessoal. A última, em regra, não é exclusiva do programa, pois os servidores públicos podem atender a diversos serviços e programas.
10) Estratégia de implantação	Movimento pretendido pelo gestor público que institui o programa. Combinam-se aqui o planejamento, a capacidade de comunicação e a legitimação do programa, levando em conta não apenas as condutas dos agentes governamentais, mas as reações esperadas dos demais agentes, especialmente os antagonistas do programa. Quando se trata de uma transformação significativa, o direito tem um grande potencial de conformar o processo de transição, ao definir a situação das relações jurídicas em curso, o direito intertemporal.
11) Funcionamento efetivo do programa	Compreendido o desenho ideal do programa (itens 4 a 10), poderá o analista confrontá-lo com o seu funcionamento real. É importante basear-se em fontes diversas da governamental, para uma visão crítica.

12) Aspectos críticos do desenho jurídico-institucional	Análise em detalhe dos elementos jurídicos na estruturação da política, capazes de explicar, pelo menos em parte, as dificuldades de sua implementação.
--	---

Diante disso, tendo sido realizada uma breve contextualização acerca dos modelos teóricos elaborados com o objetivo de sistematizar o estudo de políticas públicas, passa-se, nos tópicos seguintes, à análise jurídico-institucional do direito real de laje, mediante a aplicação do método estabelecido pela abordagem que relaciona Direito e Políticas Públicas, utilizando-se, para tanto o quadro de referência em políticas públicas.

3. Abordagem Jurídico-Política: Aplicação do Quadro de Referência em Políticas Públicas para o Direito Real de Laje

Em que pese não tenha sido instituído por um programa específico, o “direito real de laje” (que pode ser considerado o **nome oficial do programa de ação**), integra a política de Regularização Fundiária Urbana – REURB. Um dos objetivos da política instituída pela Lei n. 13.465/2017³⁶ – que incluiu o direito real de laje no ordenamento jurídico brasileiro –, é a regularização dos aglomerados subnormais, ou seja, das favelas e comunidades urbanas, atribuindo-se aos poderes públicos o dever de formular e desenvolver, no espaço urbano, as políticas de suas competências, de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, com o escopo de promover a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional (§ 1º do art. 9º da Lei 13.465/2017).

36 BRASIL, 2017.

A inserção do fenômeno social espontâneo que se tem contemporaneamente denominado direito de laje se deu, no ordenamento jurídico brasileiro, na **gestão governamental** do ex-Presidente da República Michel Temer (filiado ao Movimento Democrático Brasileiro/MDB), e teve como **base normativa** inicial a Medida Provisória n. 759/2016, a qual estatuiu a possibilidade de negociação da superfície de uma construção base, ou, mesmo, do subsolo da construção, pelo proprietário de um bem imóvel³⁷. A supramencionada Medida Provisória foi convertida na Lei n. 13.465/2017, a qual conferiu *status* de direito real ao direito de laje, ao incluí-lo no rol do art. 1.225 da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), tendo, também, estabelecido regramento jurídico próprio para o referido direito, nos art. 1.510-A ao 1.510-E do diploma legal em questão³⁸. De outro lado, o Decreto n. 9.310/2018 regulamentou o direito real de laje, ao complementar disposições relacionadas a posturas edilícias e urbanísticas relativas à referida política pública³⁹.

A respeito do **desenho jurídico institucional**, tem-se que o direito real de laje remonta ao fenômeno social espontâneo, que ocorre especialmente no âmbito das periferias – como, por exemplo, nas favelas⁴⁰, e consiste na construção de unidades de habitação no piso superior, ou inferior, de um bem imóvel já edificado, ou seja, quando um terceiro se vale de laje alheia para a edificação da sua moradia⁴¹. Tais construções (lajes) adquirem feição autônoma e independente em relação ao bem imóvel original, e detêm uma espécie de individualização (vida própria) na perspectiva dos membros

37 PROVENSI; RAMIDOFF, 2019, p. 161-178.

38 BRASIL, 2002.

39 BRASIL, 2018.

40 CORRÊA; MENEZES, 2016, p. 179-195.

41 MARQUESI, 2018, p. 1-24.

daquela comunidade⁴².

As construções das lajes, no contexto das periferias, são, usualmente, realizadas sobre os bens imóveis preexistentes, por entes de um mesmo grupo familiar, os quais, em momento futuro, alienam sua parte da edificação, situação na qual o adquirente não ostenta qualquer tutela estatal que lhe garanta o direito de propriedade⁴³.

A negociação de lajes – ou seja, da superfície, ou de um patamar/andar de uma construção, também chamada de “puxadinho” –, que ocorria de maneira informal, configurou-se, portanto, como atividade negocial costumeira, especialmente entre os residentes em áreas periféricas dos conglomerados urbanos⁴⁴. A anterior ausência de regulamentação estatal específica ensejou, inclusive, a organização de sistemas comunitários paralelos de controle e registro de tais negociações, com o intuito de conferir maior sentimento de segurança e estabilidade das relações sociais relativas à habitação, ao menos no âmbito daquela comunidade⁴⁵.

Diante disso, com a inclusão do direito real de laje no ordenamento jurídico brasileiro, o proprietário de uma construção-base pode atribuir, na perspectiva constitucional, destinação socioeconômica sobre a unidade imobiliária autônoma superior ou inferior, mediante cessão, a título oneroso ou gratuito, da superfície de sua construção, com o intuito de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo, constituída em matrícula própria no ofício de registro de imóveis da circunscrição imobiliária, conferindo-lhe os poderes inerentes ao domínio (usar, fruir, dispor e reaver); ou seja, atribui-se

42 FARIAS; DEBS; DIAS, 2018, p. 21.

43 ANDRÉA; GUNDIM, 2020, p. 43-71.

44 PROVENSI; RAMIDOFF, 2019, p. 169.

45 AMARANTE, 2013, p. 38-59.

ao lajeário a qualidade de autêntico proprietário da laje e da acessão que implantar⁴⁶.

A participação de **agentes governamentais** no direito real de laje se deu, primeiramente, nos estágios iniciais da referida política pública. Diante disso, e, tendo-se em conta que a política pública em questão foi instituída mediante medida provisória, posteriormente convertida em lei, houve a participação efetiva do Presidente da República, bem como de integrantes do Poder Legislativo (atores visíveis), e suas respectivas assessorias (atores invisíveis), nos estágios da inteligência, promoção, prescrição e invocação. De outro lado, o Decreto n. 9.310/2018 – o qual instituiu as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana –, regulamentou o direito real de laje, tendo condicionado sua instituição à comprovação de estabilidade da unidade imobiliária, a qual depende das condições da edificação para o uso a que se propõe, dentro da realidade em que se situa o imóvel, sendo incumbência dos entes públicos municipais ou distritais, mediante a atuação de fiscais, comprovar a referida estabilidade⁴⁷. Ainda, denota-se a atuação de agentes responsáveis pela fiscalização tributária relacionada a tais edificações, haja vista que os impostos e taxas inerentes à regularização passam a incidir após sua perfectibilização.

No que tange aos **agentes não-governamentais**, tem-se que parte essencial da efetiva implementação/aplicação do instituto fora legalmente atribuída aos agentes delegados, oficiais dos cartórios de registro de imóveis das respectivas comarcas, os quais podem ser classificados como particulares em colaboração com o poder público. Isso porque incumbe aos referidos oficiais, mediante provocação do interessado, instituir a laje em relação a um determinado bem imóvel,

46 FARIAS; DEBS; DIAS, 2018, p. 21.

47 BRASIL, 2018.

em matrícula própria no ofício de registro de imóveis da respectiva circunscrição imobiliária⁴⁸.

Além disso, afigura-se plausível concluir que a Professora Doutora Claudia Franco Correa tenha desempenhado papel relevante, passível de classificação como empreendedora (*policy entrepreneurs*), em razão das relevantes pesquisas realizadas na área do Direito à Cidade, em especial, a respeito de ocupação irregular em formação de favelas no Rio de Janeiro/RJ e a comercialização de lajes.⁴⁹ A docente tem, também, atuado na avaliação e reformulação da política pública em questão, consoante se analisará a seguir no presente artigo. De outro lado, não se afasta a possibilidade de participação de grupos de interesse – como, por exemplo, de grandes construtoras e empreiteiras –, haja vista que a regularização das áreas e seu potencial construtivo, determina a segurança jurídica necessária para a ocupação e comercialização pelos grandes grupos econômicos, em locais até então inviáveis no aspecto ambiental, sanitário e possessório⁵⁰. Outro grupo de interesse possivelmente envolvido seria aquele composto por instituições financeiras, haja vista que a regularização fundiária, com a aquisição da propriedade formal dos bens, permite a circulação de tal ativo, na modalidade de dação em garantia e da compra e venda. Ademais, não se pode olvidar dos destinatários da política, beneficiários da regularização fundiária urbana.

Os supramencionados agentes atuam mediante **mecanismos jurídicos de articulação**, estabelecidos pelos

48 BRASIL, 2002.

49 Dentre diversas outras publicações, os estudos resultaram na publicação da obra “Controvérsias entre o direito de moradia em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: O direito de Laje em questão”. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

50 PROVENSI, 2022, p. 112-113.

diplomas legais que integram a base normativa da política pública em questão, com especial protagonismo dos agentes delegados, oficiais dos cartórios de registro de imóveis das respectivas comarcas, enquanto agentes implementadores do direito real de laje.

Em relação à **escala e ao público alvo** da política pública em questão, tem-se que o objetivo precípua atribuído pelo legislador originário (formulador da política) é regularização fundiária das habitações construídas sobre imóveis alheios, nas lajes, em seu aspecto registral⁵¹, especialmente os localizados nos aglomerados subnormais (favelas e comunidades urbanas). Isso faz com que o público-alvo seja as pessoas que detêm a posse de tais imóveis e edificações. No entanto, é certo que não existe vedação legal para sua aplicação em outras situações jurídicas, o que aumenta o escopo de utilização do instituto para outros interessados, e consequentemente, diversifica o público-alvo.

No que diz respeito à **dimensão econômico-financeira do programa**, tem-se que a implementação do direito real de laje não exige dotação orçamentária específica do Estado, haja vista que depende da vontade do possuidor da laje, bem como tem o oficial de registro de imóveis como executor efetivo da política. Não se pode olvidar, contudo, da necessidade de destinação de verbas específicas que viabilizem a fiscalização arquitetônica, urbanística e tributária pelos entes estatais, bem como do controle dos atos realizados pelos agentes delegados (oficiais de registro) pelo respectivo poder delegante (Poder Judiciário de cada Estado). De outro lado, entende-se que ser detentor do direito de propriedade em relação a um bem permite que sua circulação – que compreende a aquisição, o uso, e a transferência ou alienação para alguém que lhe dará melhor uso e maior valor –, resulte em alocação de

51 BRASIL, 2016.

recursos mais eficiente, agregada a valor adicionado, o que, por via reversa, tem o condão de alavancar a geração de empregos e riqueza⁵². A referida alocação mais eficiente de recursos possibilita o enriquecimento, o que gera crescimento econômico, que, por sua vez, consiste em pré-requisito de qualquer Estado que pretenda alcançar justiça distributiva e bem-estar social, ou seja, a atribuição e a garantia de propriedade promovem crescimento e desenvolvimento social e econômico⁵³. Nesse contexto, tem-se que, para além da geração de recursos adicionais aos proprietários das lajes, o impacto financeiro da política pública repercute em maior arrecadação tributária para os entes estatais, em razão da regularização da propriedade e da possibilidade de intensificação da transmissão de bens imóveis, agora, regularizados. Além disso, o registro das lajes e o consequente aumento da circulação de bens regularizados pressupõe maior arrecadação de emolumentos pelos cartórios do foro extrajudicial (ofícios de registro de imóveis, tabelionatos, dentre outros), de lucros e dividendos para as instituições financeiras, bem como para as empresas do mercado imobiliário.

Acerca da **estratégia de implantação**, tem-se que com o advento da inserção do direito de laje no rol dos direitos reais, nasceu a promessa de titulação de milhares de unidades habitacionais originariamente informais, localizadas nas áreas periféricas das grandes cidades, bem como uma nova e importante forma de organização jurídica da propriedade⁵⁴. Portanto, esperava-se que o direito (de laje) pudesse conformar o processo de regularização fundiária, definindo a situação das relações jurídicas dos possuidores das lajes, os quais, ao provocarem os agentes delegados (oficiais de car-

52 PROVENSI, 2022, p. 105.

53 VERA, 2014, p. 202.

54 LOUREIRO, 2018, p. 964.

tórios de registro de imóveis), passariam a ser proprietários registrais dos bens imóveis constituídos nas lajes.

Da análise do **funcionamento efetivo do programa**, tem-se que, nos moldes como fora incluído no art. 1.510-A da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil)⁵⁵, o direito real de laje tem a propriedade como fato gerador, haja vista que somente o titular do direito de propriedade em relação à construção base poderá instituí-lo em favor de outrem, mediante a cessão da superfície superior ou inferior de sua construção. Assim, denota-se a aparente dificuldade de utilização do instituto para fins de regularização fundiária das habitações construídas sobre imóveis alheios – seja nas favelas, seja em outras situações individuais, nas quais a construção-base não ostente a situação proprietária regular, com registro no ofício de registro de imóveis. Isso porque, tais construções surgem na informalidade jurídica, a partir de edificações em bens imóveis que não possuem registro imobiliário, ou, ainda, por cessão da posse da laje por quem é possuidor, e não proprietário, da construção-base⁵⁶.

Nesse contexto, ao avaliar os **aspectos críticos do desenho jurídico-institucional** do direito real de laje, emerge discussão essencial a respeito da eficácia da lei que estabeleceu o direito real de laje em relação ao fim precípua proposto pelo legislador originário (formulador da política), qual seja, a promoção de regularização das habitações erigidas nas lajes, em seu aspecto registral, com escopo na materialização do direito fundamental à moradia, para fins de emancipação

55 BRASIL, 2002.

Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

56 MELO, 2018, p. 211-215

subjetiva⁵⁷. Logo após a publicação da Lei n. 13.465/2017, Cláudia Franco Correa alertou para o fato do direito de laje, na conformação brasileira, ser uma prática institucionalizada nas favelas brasileiras, sendo que o instituto, conforme contemplado pelo referido diploma legal, atendia aos ricos, relegando os pobres, mais uma vez, ao esquecimento⁵⁸.

No mesmo sentido, Marco Aurélio Bezerra de Melo⁵⁹ aponta a dificuldade de utilização do instituto para fins de regularização fundiária das habitações construídas sobre imóveis alheios – seja nas favelas, seja em outras situações individuais, nas quais a construção-base não ostente a situação proprietária regular, com registro no ofício de registro de imóveis –, haja vista que tais construções surgem na informalidade jurídica, a partir de edificações em bens imóveis que não possuem registro imobiliário, ou, ainda, por cessão da posse da laje por quem é possuidor, e não proprietário, da construção-base. Ou seja, não há nos aglomerados sub-normais brasileiros (favelas e comunidades urbanas) a figura do proprietário, haja vista que isso pressupõe que os bens imóveis-base estejam regularizados (sejam objeto de matrícula em cartório de registro de imóveis), o que, de fato, não ocorre na grande maioria dos casos⁶⁰.

Da forma como fora positivada, a instituição da laje exige a regularização da situação jurídica do possuidor do imóvel-base (*dominus soli*) – cuja posse fora adquirida, na

57 BRASIL, 2016.

58 ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ, 2017.

59 O autor alerta para a impossibilidade de importar o modelo do direito de sobrelevação, com regramento similar ao contido na legislação portuguesa ou suíça, com adaptações que não encontram a mesma vivência no espaço urbano de ocupação coletiva ou individual brasileiro. MELO, 2018, p. 211-215.

60 CORRÊA, 2021.

maioria das vezes, naturalmente, desdobrando-se em comunidades de milhares de pessoas, e, muitas vezes, teve seu início maculado por vícios objetivos e pela má-fé (arts. 1.200 e 1.201 da Lei n. 10.406/2002⁶¹) –, para, posteriormente, ocorrer o registro do direito real daquele que adquiriu a posse da laje⁶². Em razão do exposto, a eficácia da norma que incluiu o direito real de laje, enquanto política pública, em seu aspecto funcional, para o fim de promover a regularização fundiária, resta aparentemente prejudicada, haja vista que sua aplicação se afigura inviável na maioria dos aglomerados subnormais brasileiros (favelas e comunidades urbanas).

Por este motivo, fora, inclusive, apresentado junto à Câmara dos Deputados, em data de 6 de julho de 2021, o Projeto de Lei n. 2.455/2021⁶³, de autoria do Deputado Federal Altineu Côrtes (PL/RJ), o qual tem por objetivo acrescentar dispositivos à Lei n. 10.406/2002 (Código Civil)⁶⁴, que, em sua justificativa, denota a tentativa de atender satisfatoriamente à regularização fundiária em habitações verticalizadas, localizadas em núcleos urbanos informais (aglomerados subnormais, ou favelas e comunidades urbanas), ocupados predominantemente pela população de baixa renda. Nesse contexto – tendo-se em conta que o Decreto n. 9.310/2018⁶⁵, que regulamentou o direito real de laje, não trouxe qualquer alteração substancial nesse sentido –, o teor da justificativa do Projeto de Lei n. 2.455/2021⁶⁶ denota a tentativa de readequar a política pública, para que passe a atender o fim precípua de regularização fundiária.

61 BRASIL, 2002.

62 SCHREIBER; *et al*, 2019, p. 2344-2346.

63 BRASIL, 2021.

64 BRASIL, 2002.

65 BRASIL, 2018.

66 BRASIL, 2021.

Segundo Marco Aurélio Bezerra de Melo, que colaborou com Cláudia Franco Corrêa na redação do Projeto de Lei, o objetivo é acrescer ao direito real de laje a possibilidade de reconhecimento de usucapião especial pró-moradia, tendo por objeto o espaço aéreo possuído por aquele que, gratuita ou onerosamente, adquiriu a posse da laje, para nela edificar a sua moradia⁶⁷. Por sua vez, Cláudia Franco Corrêa⁶⁸ assegura que o projeto contempla a realidade, para o fim de atender satisfatoriamente à regularização fundiária em habitações verticalizadas, localizadas em núcleos urbanos informais (aglomerados subnormais, ou favelas e comunidades urbanas), ocupados predominantemente pela população de baixa renda.

A proposta é, segundo a justificativa do projeto de lei⁶⁹, o reconhecimento da posse do direito de laje como direito real autônomo, para o fim de conferir ao seu titular o direito de usar, gozar, dispor e reaver, mediante a concessão do direito real de laje para fins de moradia, nos moldes da usucapião especial urbana, disposta nos arts. 9º da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)⁷⁰, 183 da Constituição da República de 1988⁷¹, e 1.240 da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil)⁷².

De outro lado, no Anteprojeto de Lei apresentado pela Comissão Temporária Interna do Senado Federal, composta por juristas e constituída com o intuito precípua de revisar

67 Na justificativa do Projeto de Lei, fora consignado que “o reconhecimento da posse do espaço aéreo dentro das diretrizes da usucapião especial urbana poderá conceder a efetiva reverberação legal esperada em processos de regularização fundiária.” BRASIL, 2021.

68 CORRÊA, 2021.

69 BRASIL, 2021.

70 BRASIL, 2001.

71 BRASIL, 1988.

72 BRASIL, 2002.

e atualizar a Lei n. 10.406/2002 (Código Civil)⁷³, constaram alterações no sentido de garantir a aquisição do direito real de laje por usucapião, admitindo-se, além do direito real à laje, a autonomia da sua posse, com o intuito de garantir a efetividade da política pública, aproximando o instituto da realidade das cidades brasileiras, na qual a ausência da formalização da propriedade do terreno é a regra nas comunidades periféricas. Além disso, a proposta estabelece a possibilidade de dação do direito real de laje, assim como dos direitos decorrentes da posse – uma vez reconhecida a usucapião da laje –, como objeto de garantia real⁷⁴.

Vale ressaltar que Ricardo Pereira Lira⁷⁵ foi precursor no estudo da questão relativa à regularização fundiária das moradias construídas em aglomerados subnormais (favelas e comunidades urbanas), tendo indicado as particularidades que envolvem a usucapião especial de bem imóvel urbano, sob a forma individual ou coletiva, para esse fim. Na oportunidade, o autor – além das dificuldades relativas à citação dos confinantes e à obtenção de plantas formalizadas para a instrução dos respectivos pedidos –, ressaltou o fato de que grande parte das cessões de laje envolvem contrato de locação, o que ensejaria a necessidade de cessão da posse dos locadores aos locatários, ou, ainda, a alteração do pedido inicial da ação de usucapião para pretensão de legitimação da posse, que se convolaria em domínio se, dentro de determinado prazo, não surgisse outra pessoa que demonstrasse domínio evidente sobre o espaço em questão, o que, por certo, requer alteração legislativa específica, a exemplo do que se pretende com o Projeto de Lei n. 2.455/2021.

73 BRASIL, 2023.

74 BRASIL, 2024.

75 LIRA, 2006, p. 261-276.

Nesse contexto, o que se pretende com a inclusão dos dispositivos é o reconhecimento efetivo do direito de laje, tal qual é encontrado na realidade, corrigindo o problema da eficácia da política pública para fins de promoção da regularização fundiária, com o intuito de que milhares de brasileiros tenham acesso à titularidade de suas moradias.

Considerações Finais

Na contemporaneidade, verifica-se a preocupação relativa ao estabelecimento de políticas públicas que sejam implementadas de forma eficiente, transparente e em conformidade com os princípios democráticos, e que possam contribuir para a promoção do bem-estar social, a garantia dos direitos dos cidadãos e o fortalecimento da democracia. Diante disso, denota-se a importância da aplicação das teorias e métodos de análise de políticas públicas, nas diversas fases/estágios do ciclo de políticas, para o fim de minimizar eventuais equívocos e potencializar a identificação das reais necessidades da população e o atendimento eficaz dos fins almejados por determinada política.

No que tange aos resultados da utilização do quadro de referência em políticas públicas para a análise do direito real de laje, restam evidenciados equívocos possivelmente relacionados à prescrição da referida política, haja vista que sua aplicação fora condicionada à existência de registro de propriedade do bem imóvel no qual foi erigida a construção base. Tal situação ensejou a dificuldade de sua aplicação para o fim almejado pelo legislador, qual seja, a regularização fundiária de bens imóveis urbanos localizados nos aglomerados subnormais (favelas e comunidades urbanas).

A análise também possibilitou identificar que a formalização do direito real de laje resulta no maior controle admi-

nistrativo, sanitário, tributário, dentre outros, que interessa, também, ao Estado, diante mesmo da maior arrecadação de recursos para os tesouros municipais e estaduais, o que é aumentado com a possível intensificação da comercialização de tais bens. Nesse contexto, afigura-se plausível concluir que a implementação da política possa gerar efeito diametralmente inverso do esperado, tanto social quanto economicamente, haja vista que, como se viu, a regularização das áreas e seu potencial construtivo, determina a segurança jurídica necessária para a ocupação e comercialização pelos grandes grupos econômicos, em locais até então inviáveis no aspecto ambiental, sanitário e possessório.

A especulação imobiliária – somada à tributação e à ausência de intervenção do Estado, para fins de promover políticas sociais que garantam a urbanização dos espaços, com melhores condições de urbanização, edificação, habitação, segurança, trabalho, circulação, saúde e lazer –, poderia retirar os proprietários, tanto das construções base quanto das lajes, dessas áreas, relegando-os a nova marginalização territorial, diante mesmo da maior segurança jurídica oferecida pelo controle registral daquilo que jamais seria registrado pelas normativas pretéritas, por se tratar, por exemplo, de área de proteção ambiental. Assim, tendo-se em conta tais possíveis efeitos colaterais, e, ainda que houvesse a alteração legislativa mediante a aprovação do Projeto de Lei n. 2.455/2021, ou, ainda, das alterações propostas no Anteprojeto de Lei no qual se propõe a revisão e a atualização da Lei n. 10.406/2002 (Código Civil), emerge a possibilidade de esvaziamento de eficácia jurídica e social da política em questão para a finalidade de regularização fundiária urbana. Diante disso, questiona-se qual seria o custo social – para além mesmo da segurança jurídica e do custo político-econômico – da regularização das propriedades mediante a implementação do direito real de laje.

Isso porque, a implementação do direito real de laje, com a mera regularização formal das construções, dissociada da intervenção do Estado, para a implementação de outras políticas públicas que promovam a materialização dos diversos aspectos que perpassam o direito à moradia, dentre eles segurança jurídica, disponibilidade de serviços e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização (com proximidade ao trabalho) e adequação cultural, pode, ao fim e ao cabo, mostrar-se insuficiente até mesmo para a promoção da segurança jurídica da posse de tais unidades habitacionais.

Referências

AMARANTE, Fernanda Machado. O pluralismo jurídico e o direito de laje. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, v. 8, n. 46, p. 38-59, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3sV8Q75>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. Direito de laje como direito real de propriedade: Uma análise sob a perspectiva constitucional do direito à moradia, da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana. **Revista Pensamento Jurídico**, v. 13, n. 2, p. 43-71, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3tEAxA5>>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília/DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 9 ago. 2024.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece dire-

trizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 9 ago. 2024.

_____. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília/DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: <<https://bit.ly/3i5s6bH>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

_____. **Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Brasília/DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3t3hNey>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

_____. **Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União (...). Brasília/DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3J5Q7Ln>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

_____. **Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018.** Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Brasília/DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3hZYWL9>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

_____. **Projeto de Lei n. 2.455/2021**. Brasília/DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3tYfSr0>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

_____. **Ato do Presidente do Senado Federal n. 11, de 25 de agosto de 2023**. Institui Comissão de Juristas responsável pela revisão e atualização do Código Civil. Brasília/DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/159721>>. Acesso em: 9 ago. 2024.

_____. **Comissão de Juristas responsável pela revisão e atualização do Código Civil**. Relatório Final e Quadro Comparativo. Brasília/DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2630>>. Acesso em: 9 ago. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma; BRASIL, Patrícia Cristina (org.). **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2015.

_____. Método e aplicações da abordagem do Direito e políticas públicas. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019.

_____. ; RUIZ, Isabela. Quadro de problemas de políticas

públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **REI - Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019.

_____. Um programa para o ensino do Direito e Políticas Públicas. **Revista do Direito**. Santa Cruz do Sul, n. 69, p. 01-32, jan./mar. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005. Disponível em: <https://shre.ink/ayVN>. Acesso em: 25 jul. 2023.

CORREIA, Cláudia Franco. **Controvérsias entre o direito de moradia em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: “O direito de Laje” em questão**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

_____. Regularização do direito de laje reduziria influência de milícias, diz professora. **Revista Consultor Jurídico (online)**, 17 out. 2021. Entrevista concedida a Sérgio Rojas. Disponível em: <<https://bit.ly/3HZH911>>. Acesso em: 2 mai. 2023.

_____.; MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha e. A regularização fundiária nas favelas nos casos de “direito de laje”: construindo pontes entre o direito inoficial e o direito vigente. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2. n. 1, p. 179-195, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3tM8lvc>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ. **Esse Direito de Laje contemplado pela Lei é dos ricos, porque o dos pobres foi esquecido, diz a advogada Cláudia Franco Correa em evento na EMERJ**. (online). Rio de Janeiro, 27 set. 2017. Disponível em: <ht-

[tps://bit.ly/3CCcd5P](https://bit.ly/3CCcd5P)>. Acesso em: 2 mai. 2023.

FARIAS, Cristiano Chaves de; DEBS, Martha El; DIAS, Wagner I. **Direito de Laje**: do Puxadinho à Digna Moradia. Salvador: JusPodivm, 2018.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policy**. 2. ed. Nova Iorque: Pearson, 2010.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 261-276, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3I3v0bs>>. Acesso em: 2 mai. 2023.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos**: teoria e prática. 9 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

MARQUESI, Roberto Wagner. Desvendando o direito de laje. **Civilistica.com**, v. 7, n. 1, p. 1-24, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3MEsfRo>>. Acesso em: 2 mai. 2023.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Breve ensaio sobre o reconhecimento da usucapião do direito real de laje. **Direito em Movimento**, v. 16, n. 2, p. 211-215, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3laEkdO>>. Acesso em: 2 mai. 2023.

PROVENSI, Jamile Maria Gondek; RAMIDOFF, Mário Luiz. Direito real de laje: análise econômica e função social. **Revista Judiciária do Paraná**, v. XIV, 2019. p. 161-178.

PROVENSI, Jamile Maria Gondek. **Direito de laje**: legalidade e repercussões socioeconômicas. Curitiba: Juruá, 2022.

RONIT, K.; PORTER, T. "Harold D. Lasswell, The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis". In: LODGE, M.; PAGE, E.C.; BALLA, S.J. **The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration**. Oxônia: Oxford University Press, 2015, p. 54-68.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SCHREIBER, Anderson; *et al.* **Código Civil comentado**: doutrina e jurisprudência. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VALENTE, Sergio Ruy David Polimeno. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1064-1092, set./dez. 2019.

VERA, Flávia Santinoni. Análise econômica da propriedade. In: TIMM, Luciano Benetti. **Direito e economia no Brasil**. 2 ed. São Paulo, Atlas, 2014. p. 201-224.

Recebido em: 12/08/2024

Aprovado em: 18/09/2025

Jamile Maria Gondek Provensi

E-mail: jamile.provensi@tjpr.jus.br

Luísa Munhoz Bürgel Ramidoff

E-mail: luisaramidoff@gmail.com

Mário Luiz Ramidoff

E-mail: mario.ramidoff@tjpr.jus.br

