

GABRIEL FERREIRA DA FONSECA

**Inclusão e exclusão no Sistema Financeiro Habitacional:
uma reconstrução das tensões entre direito e economia a partir da teoria dos sistemas**

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Rafael Diniz Pucci

Coorientador: Prof. Dr. Alfons Bora

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2019

GABRIEL FERREIRA DA FONSECA

**Inclusão e exclusão no Sistema Financeiro Habitacional:
uma reconstrução das tensões entre direito e economia a partir da teoria dos sistemas**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Rafael Diniz Pucci e a coorientação do Prof. Dr. Alfons Bora.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2019

**Serviço de Processos Técnicos da Biblioteca da
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

Fonseca, Gabriel Ferreira da

Inclusão e exclusão no Sistema Financeiro Habitacional: uma reconstrução das tensões entre direito e economia a partir da teoria dos sistemas / Gabriel Ferreira da Fonseca. – São Paulo : USP / Faculdade de Direito, 2019.

320 p. ; 30 cm.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Orientador: Rafael Diniz Pucci.

Coorientador: Alfons Bora.

Notas de rodapé.

Inclui bibliografia.

1. Sistema Financeiro da Habitação. 2. Direito e Economia. 3. Direito à Moradia. 4. Teoria dos Sistemas Sociais. 5. Sociologia Jurídica. I. Pucci, Rafael Diniz, orient. II. Bora, Alfons, coorient. III. Título.

AGRADECIMENTOS

A presente tese de doutorado é resultado de períodos de isolamento para a leitura, reflexão e escrita, mas também de diversos momentos de diálogo, escuta e observação.

Em espaços acadêmicos, o trabalho contou com a atenção e a colaboração de muitos amigos, colegas, professores e instituições. Tive inúmeras oportunidades para expor as minhas ideias e receber críticas, comentários e sugestões. Esses momentos foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa e para o meu amadurecimento como pesquisador.

Além disso, o tema da pesquisa levou-me a entrar em contato com profissionais que atuam, direta ou indiretamente, no Sistema Financeiro da Habitação brasileiro, como juízes, advogados e representantes de movimentos sociais, bancos, construtoras e incorporadoras imobiliárias. Busquei também conversar com “cidadãos comuns” sobre as suas experiências com questões relacionadas à moradia, como o financiamento habitacional, a autoconstrução da habitação, a urbanização de favelas etc. A generosidade dessas pessoas foi decisiva para a formação da minha compreensão sobre as questões políticas, jurídicas, econômicas e sociais subjacentes ao tema da pesquisa.

Impossível agradecer individualmente a cada um dos que de alguma forma contribuíram para a realização deste trabalho. No entanto, nas linhas a seguir assumirei o risco de nomear algumas instituições, professores, colegas e amigos que foram determinantes para os eventuais resultados positivos deste trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço ao Professor Rafael Diniz Pucci pela orientação cuidadosa e pelas várias oportunidades de discussão acadêmica, bem como pelos convites para a participação em atividades de estágio docente e extensão universitária. Os desafios e as sugestões propostas pelo Professor durante a revisão do projeto de pesquisa e ao longo de todo o desenvolvimento do trabalho foram fundamentais para a minha formação acadêmica e para os resultados alcançados pela pesquisa. Agradeço também ao Professor pelo constante estímulo ao fortalecimento metodológico e à internacionalização da pesquisa, bem como à busca de financiamentos que permitissem a minha dedicação integral à empreitada que resultou na presente tese.

Em seguida, devo agradecer ao coorientador deste trabalho, Professor Alfons Bora, com quem mantive contínua interlocução acadêmica por e-mail durante todo o período da pesquisa de doutoramento. O Professor recebeu-me como pesquisador

visitante em duas oportunidades na Universidade de Bielefeld (Alemanha): entre meados de setembro e meados de dezembro de 2017 e entre abril e julho de 2018, por um período total de sete meses. Além de agendar reuniões individuais de orientação, o Professor concedeu-me a oportunidade de ter produtivas discussões acadêmicas com professores e colegas da *Facultät für Soziologie* (em sua unidade de pesquisa sobre Direito e Sociedade) e da *Bielefeld Graduate School in History and Sociology*.

Também agradeço ao Professor Celso Fernandes Campilongo pelas inúmeras oportunidades de diálogo acadêmico e sugestões de leitura, bem como pelo apoio dado às minhas pesquisas ao longo dos últimos anos. O contato constante com o Professor e seus orientandos desde o curso de Mestrado, quando tive a oportunidade de receber a sua orientação, foi fundamental para o ajuste das lentes teóricas e metodológicas adotadas no presente trabalho. Sou muito grato ao Professor, ainda, pelo apoio dado à internacionalização desta pesquisa.

A tese também contou com as leituras, comentários e sugestões dos Professores Orlando Villas Bôas Filho e Luiz Guilherme Arcaro Conci, que integraram a banca do meu Exame de Qualificação. As sugestões que recebi nessa etapa da pesquisa, bem como em oportunidades anteriores de interlocução acadêmica, contribuíram decisivamente para os ajustes, recortes e aprofundamentos dados à pesquisa.

As disciplinas cursadas na Universidade de São Paulo (USP) durante o curso de Doutorado foram especialmente relevantes para o desenvolvimento deste trabalho. Além dos Professores já mencionados, dois outros merecem especial agradecimento: José Eduardo Faria (Faculdade de Direito) e Laurindo Dias Minhoto (Faculdade de Sociologia). Alguns dos caminhos tomados pelo trabalho certamente se devem à influência das disciplinas desses Professores no início da pesquisa.

Durante o estágio sanduíche na Alemanha, a disciplina ministrada pelo Professor Chris Thornhill (Universidade de Manchester), Professor Visitante da Cadeira Niklas Luhmann na Universidade de Bielefeld em 2018, também foi particularmente relevante para os rumos da pesquisa.

Agradeço também à Professora Luciana de Oliveira Royer por ter aceitado a minha participação como ouvinte em algumas aulas da sua disciplina na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da USP e possibilitado o acesso à rica bibliografia do seu curso. A Professora também teve a generosidade de receber-me no Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab) da FAU-USP para uma reunião sobre a minha pesquisa – diálogo que resultou em importantes ajustes no trabalho.

Também tive valiosas oportunidades de discussão de partes deste trabalho com os Professores Fernando Rister de Sousa Lima (Universidade Presbiteriana Mackenzie) e Willis Santiago Guerra Filho (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). Esses Professores abriram espaço em suas agendas para discutir a estrutura do trabalho e me estimularam a seguir em frente no desenvolvimento da pesquisa.

Devo agradecer especialmente, ainda, aos amigos e colegas Frederico Costa, Vinicius Azevedo, Marco Barros, Max Bandeira, Gabriel Salles, Paulo Damascena, Daniel Steinberg, Luciana Gambi, Douglas Elmauer, Edvaldo Moita, Adriana Mattos, Santiago Calise, Carlo Principe, Natalia Rebello, Daniel Flores, Lucas Barrios, Rafael d'Ávila, Caio Santiago, Bruno Moitinho, Laís Furtado, Matteo Finco, Fernando Bezzi, Andréa Ribeiro e Iderval Miranda. Com eles, e com muitos outros amigos e colegas, debati partes deste trabalho ao longo das diversas etapas da pesquisa. As suas críticas e sugestões, seja em relação ao conteúdo, seja em relação à forma de apresentação, foram bastante enriquecedoras para o trabalho.

Em relação às instituições, devo agradecerimentos especiais à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD). Duas bolsas da CAPES foram muito importantes para o desenvolvimento desta pesquisa. A Bolsa CAPES-Proex permitiu a minha dedicação integral à pesquisa ao longo do curso de Doutorado. Já a Bolsa de Doutorado Sanduíche foi fundamental para a internacionalização deste trabalho (fui bolsista da Capes/ Programa Doutorado CAPES/CNPq/DAAD/ Processo nº 88887.161396/2017-00). Por fim, um auxílio de pesquisa de curta duração oferecido pelo DAAD também foi decisivo para as minhas interlocuções acadêmicas na Alemanha.

A Universidade de São Paulo e a Universidade de Bielefeld foram as principais instituições que me acolheram durante esta pesquisa, razão pela qual agradeço a cada um dos professores, funcionários e colegas que propiciaram ambientes férteis para as discussões e reflexões que resultaram neste trabalho.

Agradeço, ainda, àquelas que são as pessoas mais importantes para mim: meus pais, familiares e amigos. A eles agradeço por todo o imenso apoio no plano pessoal, sem o qual muito pouco seria possível na esfera acadêmica.

Por fim, destaco que, evidentemente, embora eu seja muito grato às inúmeras pessoas e instituições que me ajudaram e estiveram comigo nesta caminhada, a responsabilidade pelas eventuais falhas do trabalho é integralmente minha. Com essas pessoas e instituições eu apenas divido os possíveis acertos.

FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Inclusão e exclusão no Sistema Financeiro Habitacional: uma reconstrução das tensões entre direito e economia a partir da teoria dos sistemas**. 2019. 320 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Com carinho, dedico este trabalho aos meus pais.

“As oito e meia da noite eu já estava na favela respirando o odor dos excrementos que mescla com o barro podre. Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludos, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo. [...] Devo incluir-me, porque eu também sou favelada. Sou rebotalho. Estou no quarto de despejo, e o que está no quarto de despejo ou queima-se ou joga-se no lixo.” (JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. 10 ed. São Paulo: Ática, 2014)

RESUMO

FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Inclusão e exclusão no Sistema Financeiro Habitacional: uma reconstrução das tensões entre direito e economia a partir da teoria dos sistemas**. 2019. 320 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

O presente trabalho adota o referencial da teoria dos sistemas de autores como Niklas Luhmann com a finalidade de responder ao seguinte problema de pesquisa: a crise de intervenção política e jurídica nas diversas esferas da vida social, e especialmente na área da moradia, conduz a uma substituição da lógica da cidadania e dos direitos sociais pela lógica do mercado e do consumo como caminho de inclusão social? Para tanto, realizou-se um estudo de caso sobre o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) brasileiro, em razão das múltiplas nuances associadas à ideia de inclusão/exclusão social e à relação entre direito e economia que ele permite observar. Adotamos uma abordagem de inspiração sociolinguística para alargar o potencial empírico da teoria dos sistemas e reconstruir criticamente os discursos produzidos em torno do financiamento habitacional na sociedade moderna. Com isso, foi possível identificar e redescrever as tensões entre direito e economia a partir da análise da literatura e dos documentos associados ao financiamento habitacional, bem como do conteúdo de entrevistas semiestruturadas. A partir do referencial teórico sistêmico e da realidade brasileira, as operações de financiamento habitacional foram descritas como relacionadas primariamente à função do sistema da economia e à atividade dos bancos, apesar dos muitos contatos que mantêm com os sistemas da política e do direito. Em seguida, abordamos a dimensão mundial do SFH enfatizando os reflexos dos movimentos de globalização da economia e do direito (e suas tensões) nos discursos produzidos por posições sociais como as *organizações político-econômicas globais* e as *organizações político-jurídicas globais*. Após isso, retornamos à realidade brasileira com o objetivo de identificar as tensões entre direito e economia em discursos no âmbito nacional, notadamente por meio da observação de posições sociais como as *organizações político-econômicas locais* e as *organizações político-jurídicas locais*. Nesse caminho, o trabalho conclui que, no âmbito do SFH, há uma aproximação entre a lógica da efetivação da cidadania e dos direitos sociais, típica de um Estado de Bem-Estar, e a lógica do fortalecimento do mercado e do consumo, característica do Estado Neoliberal. As tensões entre essas duas lógicas ditam o tom das tentativas de inclusão social focadas no acesso à moradia no Brasil.

Palavras-chave: Sistema Financeiro da Habitação. Direito e Economia. Direito à Moradia. Teoria dos Sistemas Sociais. Sociologia Jurídica.

ABSTRACT

FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Inclusion and exclusion in the Brazilian Housing Finance System: a reconstruction of the tensions between law and economy based on the systems theory**. 2019. 320 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

This work adopts the systems theory's theoretical framework of authors such as Niklas Luhmann in order to answer the following question: does the political and legal interventions' crisis in different spheres of social life, and especially in the housing area, lead to the replacement of the citizenship and social rights' logic by the market and consumption logic as a way of social inclusion? I developed a case study regarding the Brazilian Housing Finance System (*SFH*) because of the many nuances associated with the idea of social inclusion/exclusion and the relation between law and economy it is possible to observe in that area. It was adopted a sociolinguistic-inspired approach in order to enlarge the empirical potential of the systems theory and to critically reconstruct the discourses about the housing finance in the modern society. Thus, I identified and described the tensions between law and economy by conducting a literature review, a documentary analysis as well as some semi-structured interviews. As a result, based on the systems theory and the Brazilian reality, the housing finance's operations were described as primarily related to the economic system's social function and to the banks activities, despite the many contacts they maintain with the political and legal systems. Then, I approached the world dimension of the *SFH* and observed the reflexes of economic and legal globalization movements (and their tensions) on the discourses produced by social positions such as *global political-economic organizations* and *global political-legal organizations*. Afterward, I returned to the Brazilian reality in order to identify the tensions between law and economy in the national level's discourses, mainly through the observation of social positions such as *local political-economic organizations* and *local political-legal organizations*. In this way, the work concludes that, in the *SFH* area, there is a convergence between the logic of citizenship and social rights' concretization, which is typical of the Welfare State, and the logic of market and consumption's growth, which is representative of the Neoliberal State. The tensions between these two logics dictate the tone of social inclusion's attempts focused on the housing access in Brazil.

Keywords: Housing Finance System. Law and Economy. Right to Housing. Social Systems Theory. Sociology of Law.

RIASSUNTO

FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Inclusione ed esclusione nel sistema di finanziamento abitativo: una ricostruzione delle tensioni fra diritto ed economia a partire dalla teoria dei sistemi**. 2019. 320 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

Il presente lavoro adotta la teoria dei sistemi, elaborata da autori quali Niklas Luhmann, al fine di rispondere al seguente problema: la crisi dell'intervento politico e giuridico nei vari ambiti della vita sociale, specialmente in quello relativo alla questione abitativa, conduce al passaggio dalla logica della cittadinanza e dei diritti sociali a quella del mercato e del consumo, quale via per l'inclusione sociale? Per rispondere a tale domanda, è stato affrontato un caso di studio riguardante il sistema brasiliano di finanziamento abitativo (*SFH*), in ragione delle molteplici sfumature associate all'idea di inclusione/esclusione sociale e della relazione tra diritto ed economia che esso consente di osservare. È stato adottato un approccio di ispirazione sociolinguistica al fine di ampliare il potenziale empirico della teoria dei sistemi e di ricostruire criticamente i discorsi prodotti nella società moderna sul tema del finanziamento abitativo. Si è così potuto identificare e ridescrivere le tensioni tra diritto ed economia, a partire dall'analisi della letteratura e dei documenti riguardanti il finanziamento abitativo, e da quella relativa al contenuto delle interviste semi-strutturate. A partire dall'approccio teorico sistemico e dalla realtà brasiliana, le operazioni relative al finanziamento abitativo sono state descritte in quanto correlate primariamente alla funzione dell'economia e all'attività delle banche, nonostante i numerosi contatti da esse mantenuti con i sistemi della politica e del diritto. Successivamente si è affrontata la dimensione globale del *SFH*, enfatizzando i riflessi della globalizzazione dell'economia e del diritto (e le tensioni conseguenti) nei discorsi prodotti da posizioni sociali quale quelle delle *organizzazioni politico-economiche globali* e delle *organizzazioni politico-giuridiche globali*. In seguito si è tornati alla realtà brasiliana con l'obiettivo di identificare le tensioni tra economia e diritto nei discorsi di livello nazionale, in particolare attraverso l'osservazione di posizioni sociali come quelle delle *organizzazioni politico-economiche locali* e delle *organizzazioni politico-giuridiche locali*. In tal modo, questo lavoro permette di concludere che, nell'ambito della *SFH*, si rinviene un'approssimazione tra la logica dell'effettivizzazione della cittadinanza e dei diritti sociali, tipica dello *Welfare State*, e la logica del rafforzamento del mercato e dei consumi, caratteristica del Stato neoliberale. Le tensioni tra queste due logiche dettano il tono dei tentativi di inclusione sociale focalizzati all'accesso all'abitazione in Brasile.

Parole chiave: Sistema di finanziamento abitativo. Diritto ed economia. Diritto all'abitazione. Teoria dei sistemi sociali, Sociologia del diritto.

LISTA DE SIGLAS

ABECIP	Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
ABRAINCC	Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias
ADEMI	Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário
APE	Associação de Poupança e Empréstimo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CDESC	Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhia Habitacional
DPU	Defensoria Pública da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FBSP	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação Mercado Popular
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ITDE	Instituto Tendências de Direito e Economia
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LIG	Letra Imobiliária Garantida

MBC	Movimento Brasil Competitivo
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTST	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAR	Programa de Arrendamento Parcial
PCB	Partido Comunista do Brasil
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PIS	Programa de Integração Social
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RET	Regime Especial de Tributação
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SECOVI-SP	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SCI	Sociedade de Crédito Imobiliário
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
STJ	Superior Tribunal de Justiça
ULC	Unificação das Lutas de Cortiços
UMM-SP	União dos Movimentos de Moradia de São Paulo
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 SELEÇÕES METODOLÓGICAS	35
2.1 TEORIA DOS SISTEMAS E POTENCIAL CRÍTICO.....	47
2.2 TEORIA DOS SISTEMAS E POTENCIAL EMPÍRICO.....	57
2.3 TEORIA DOS SISTEMAS E SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO	72
3 FINANCIAMENTO HABITACIONAL COMO FONTE DE INCLUSÃO/EXCLUSÃO ...	81
3.1 A HABITAÇÃO NA ATIVIDADE ECONÔMICA DOS BANCOS.....	104
3.2 A HABITAÇÃO NOS SISTEMAS DA POLÍTICA E DO DIREITO	111
4 FINANCIAMENTO HABITACIONAL E SOCIEDADE MUNDIAL	121
4.1 GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E PERIGOS GLOBAIS	133
4.2 GLOBALIZAÇÃO JURÍDICA E SOLUÇÕES GLOBAIS	149
5 FINANCIAMENTO HABITACIONAL NA REALIDADE BRASILEIRA	159
5.1 POLÍTICAS NEOLIBERAIS E SETOR EMPRESARIAL.....	184
5.2 POLÍTICAS SOCIAIS E MOVIMENTOS DE MORADIA	212
5.3 TENSÕES ENTRE DIREITO E ECONOMIA NOS TRIBUNAIS.....	250
6 CONCLUSÃO	273
REFERÊNCIAS	283
APÊNDICE A – Roteiro de perguntas – setor da construção civil	311
APÊNDICE B – Roteiro de perguntas – movimentos sociais.....	315
APÊNDICE C – Roteiro de perguntas – setor financeiro.....	317
APÊNDICE D – Roteiro de perguntas – Poder Judiciário	319

1 INTRODUÇÃO

Cerca de um em cada dez brasileiros convivem com ao menos um dos seguintes tipos de *inadequação* nas condições de moradia: i) ausência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo; ii) paredes externas construídas predominantemente com material não durável; iii) adensamento excessivo (mais de três moradores por dormitório); iv) ônus excessivo com aluguel (igual ou superior a 30% do rendimento domiciliar). Os quatro tipos de *inadequação* impactam em maior proporção os pretos ou pardos e a parcela mais jovem da população¹, que também são aqueles mais afetados pela violência letal² e pelo encarceramento em massa³ no país.

O *déficit* habitacional no Brasil atinge a soma de 6,355 milhões de domicílios, o que corresponde a 9,3% do estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados do país. Esse problema está presente, principalmente, nas áreas urbanas (87%) e, em valores absolutos, nas regiões Sudeste (39%) e Nordeste (31%). Os maiores déficits

¹ Segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2017, 13% da população brasileira convivia com a presença de ao menos uma das referidas *inadequações*. No entanto, essa proporção sobe para 15,8% quando são considerados apenas os homens pretos ou pardos, e para 16% quando são consideradas apenas as mulheres pretas ou pardas. Na faixa etária de 0 a 14 anos de idade a proporção dos afetados por pelo menos um daqueles problemas sobe para 21,2%, e para 15,1% quando se observa a faixa etária de 15 a 29 anos de idade. Por fim, quando se considera o tipo de arranjo familiar, percebe-se que o percentual sobe para 26,2% quando se considera apenas as mulheres sem cônjuge e com filho(s) até 14 anos, e para 28,5% quando se considera apenas as mulheres pretas ou pardas sem cônjuge e com filho(s) até 14 anos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018).

² Consoante os dados do Ministério da Saúde sistematizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em 2016, o Brasil atingiu a marca histórica de 62.517 homicídios, que equivale a uma taxa de 30,3 mortes para cada 100 mil habitantes (30 vezes superior à taxa da Europa, conforme dados da Organização Mundial da Saúde). Enquanto a taxa de homicídio para a população negra (pretos e pardos) é de 40,2, o restante da população apresenta a taxa de 16. Desse modo, 71,5% das pessoas assassinadas no país são pretas ou pardas. Considerando a faixa etária, verifica-se que, em 2016, foram assassinados 33.590 jovens (15 a 29 anos), sendo 94% deles do sexo masculino (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2018).

³ Conforme o levantamento realizado pelo Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em junho 2016, o Brasil apresentou uma população prisional (726.712) bastante superior às vagas existentes no sistema prisional (368.049), o que representa um déficit de 358.663 vagas e uma taxa de ocupação média de 197,4%. Os negros (pretos e pardos) e jovens (entre 18 e 29 anos) estão marcados por uma sobrerrepresentação nesse sistema prisional. A população prisional é majoritariamente composta por pessoas negras (64%), que representam 53% da população brasileira. Em relação à faixa etária, os jovens, que representam 18% da população brasileira, correspondem a 55% da população prisional do país (BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias**: INFOPEN. Atualização – Junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017).

habitacionais relativos estão nos estados do Maranhão (20%), Pará (15,3%), Amazonas (14,5%) e Roraima (14,2%).⁴

Como se pode constatar em uma breve análise das estatísticas oficiais, o direito social à moradia, formalmente reconhecido pelo artigo 6º da Constituição Federal brasileira como um direito fundamental, ainda está longe de ser plenamente exercido por um grande número de brasileiros.

Diante desse cenário, pode-se refletir sobre o papel do Estado (centro do sistema político) e dos tribunais (centro do sistema jurídico), com a ajuda do marco conceitual e metodológico da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Ainda que de forma não linear, os referidos sistemas organizacionais, historicamente, contribuíram para a harmonização de objetivos e interesses aparentemente contraditórios, como: i) a ampliação de direitos civis, políticos e sociais dos trabalhadores (responsáveis pelo reconhecimento de uma “igualdade de base”); e ii) o desenvolvimento do sistema econômico capitalista (baseado na “liberdade” e na “desigualdade social legítima”).⁵

⁴ As Unidades da Federação com maiores déficits em valores absolutos são os seguintes: São Paulo (1,337 milhão), Minas Gerais (575 mil), Bahia (461 mil), Rio de Janeiro (460 mil) e Maranhão (391 mil). Contudo, os estados das regiões Sul e Sudeste apresentam os menores percentuais de déficit habitacional relativo: Rio Grande do Sul (5,8%), Paraná (7,5%), Rio de Janeiro (7,8%), Espírito Santo (8,0%) e Minas Gerais (8,1%). A Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (FJP), que desenvolve estudos com base nos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), elaboradas pelo IBGE, tem sistematizado as “necessidades habitacionais” brasileiras a partir dos conceitos de “déficit habitacional” e “inadequação de domicílios”. O primeiro “indica a necessidade de construção de novas moradias para atender à demanda habitacional da população em dado momento.” Já o segundo não está relacionado “ao dimensionamento do estoque de moradias, mas sim às especificidades dos domicílios que prejudicam a qualidade de vida de seus moradores.” Essa escolha metodológica se justificaria devido ao fato de que nem sempre o enfrentamento do problema habitacional deve ocorrer por meio da construção de unidades habitacionais. Em muitos casos, seriam necessárias políticas voltadas para a melhoria dos domicílios já existentes. A partir dessa divisão, o *déficit habitacional* (urbano e rural) é subdividido em: i) *habitação precária* (domicílios rústicos e domicílios improvisados) – 942 mil (14,8%); ii) *coabitação familiar* (famílias conviventes e famílias residentes em cômodos) – 1,902 milhão (29,9%); iii) *ônus excessivo com aluguel urbano* (igual ou superior a 30% da renda familiar de até três salários mínimos) – 3,117 milhões (50%); iv) *adensamento excessivo de domicílios alugados* (número médio de mais de três pessoas por dormitório) – 332 mil (5,2%). Já a *inadequação de domicílios* é subdividida em: i) *carência de infraestrutura urbana* (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo) – 7,225 milhões; ii) *adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios* (número médio superior a três moradores por dormitório) – 1,025 milhão; iii) *ausência de banheiro exclusivo* – 213 mil; iv) *cobertura inadequada* – 834 mil; v) *inadequação fundiária urbana* – 1,871 milhão. No cálculo da *inadequação de domicílios* são considerados apenas os domicílios urbanos duráveis e não identificados como em situação de *déficit habitacional*. Além disso, ao contrário do caso do *déficit habitacional*, não é possível somar os componentes da *inadequação domiciliar*, já que os domicílios podem ser inadequados segundo mais de um critério (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018).

⁵ DE GIORGI, Raffaele. O futuro do trabalho e o seu direito. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 52-72, 2017. p. 56. Esse processo de inclusão é descrito por Parsons, com base nas obras de T. H. Marshall e John Rawls, como a aquisição da cidadania plena, que implicaria “a fundamental equality of rights – not equality in *all* senses, but in the sense in which we refer to the rights of membership status in the societal community.” Parsons adapta a análise de Marshall acerca da institucionalização dos direitos

A adoção de um “pisso” social mínimo, como componente da cidadania moderna, foi característica marcante das “sociedades industriais no século vinte.” Consoante Parsons, o estabelecimento do “‘pisso’ de renda e bem-estar aberto a todos os participantes na economia” seria não apenas compatível com o “individualismo competitivo” do capitalismo, mas também significaria uma “demonstração” de que o socialismo não era a única alternativa para a solução da questão da desigualdade e injustiça social.⁶

Essa ideia de cidadania representaria o equilíbrio entre os direitos individuais (valores liberais) e os direitos sociais (valores comunitários), servindo de ponte entre o “liberalismo”, que põe o foco de suas atenções no indivíduo, e o “comunitarismo”, que se concentra na “importância da comunidade”.⁷ Por um lado, manteve-se a possibilidade de qualquer um de “empenhar-se na luta econômica como uma unidade independente.” Por outro lado, gradualmente, abriu-se “o caminho do reconhecimento da cidadania e da atribuição dos relativos direitos”, tornando-o “sempre mais inclusivo.”⁸

No entanto, nas últimas décadas, parte das autodescrições da sociedade mundial destacou uma “trajetória de crise” do Estado de Bem-Estar, especialmente por meio do argumento da “falta de recursos”.⁹ No contexto dessa discussão, atenções dirigiram-se

civis, políticos e sociais, que caracterizariam o *status* de membro da comunidade nacional inglesa, para compreender a realidade norte-americana e, especialmente, dos negros nesta comunidade: “Unlike the Jews and Catholics, the Southern Negro has generally had to start his rise by acquiring the most elementary components of legal and political citizenship. Through court decisions and now increasingly through legislation, this part of the task of inclusion has progressed a long way toward accomplishment. The social component is another matter – inclusion in this area is just beginning to develop, and there is no doubt that it will prove the most difficult of the three processes.” (PARSONS, Talcott. Full Citizenship for the Negro American? A Sociological Problem. *Daedalus*, v. 94, n. 4, p. 1009-1054, 1965. p. 1009-1035).

⁶ PARSONS, Talcott. **The system of modern societies**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1971. p. 110-111.

⁷ MANTOUVALOU, Virginia. The case for social rights. In: GEARTY, Conor; MANTOUVALOU, Virginia. **Debating social rights**. Oxford: Hart Publishing, 2010.

⁸ DE GIORGI, Raffaele. O futuro do trabalho e o seu direito. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 52-72, 2017. p. 56.

⁹ Baseando-se na obra de Luhmann, autores como Lange e Schimank afirmam que a crise estrutural dos Estados de Bem-Estar se ligaria ao fato de que a política, em acoplamento estrutural com o direito (expresso por meio do que se convencionou chamar de Estado de Direito), seria capaz de regular (indiretamente) os conflitos sociais, mas não de guiar ou orientar (diretamente) os demais sistemas funcionais, como a economia. O resultado do intervencionismo desse modelo estatal seria a inflação econômica, o crescimento da dívida estatal, a juridificação de todas as dimensões da vida social e o aumento da burocratização (LANGE, Stefan; SCHIMANK, Uwe. A Political Sociology for Complex Societies: Niklas Luhmann. In: NASH, Kate; SCOTT, Alan (Ed.). **The Blackwell companion to political sociology**. Malden; Oxford; Carlton: Blackwell Publishing, 2004. p. 66-69). Em sua principal obra sobre o sistema jurídico, Luhmann apresenta ceticismo em relação às “esperanças politicamente exacerbadas” dirigidas àquele sistema: “Es probable que la economía, con su producción masiva y orientada al mercado de bienes, haga más por compensar las desigualdades que un derecho políticamente presionado en esta dirección.” (LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005. p. 637-638). Contudo, deve-se registrar que as críticas de Luhmann ao *welfare state* não estão ligadas a “uma defesa moral do livre mercado”, já que, à

também para uma “crise de juridificação”, associada à percepção dos limites do Estado de Bem-Estar e à emergência de um direito “pós-intervencionista”.¹⁰

Nas áreas da arquitetura e do urbanismo, tem sido ressaltado que, ao longo da evolução da política habitacional brasileira, o mundo e o país passaram por uma “mudança de paradigmas” ligada ao movimento da globalização e ao “ideário neoliberal”: “Passa-se da era do estado provedor, das políticas sociais, dos subsídios, da solidariedade para o primado do mercado, da competição, do individualismo.” Como o Brasil não conheceu um *Welfare State* nos moldes dos países centrais, essa mudança seria ainda “mais desastrosa”.¹¹

A provisão habitacional, que antes seria “compreendida como uma política de bem-estar”, “migrou, paulatinamente, do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados”. Uma literatura crítica desse movimento tem destacado “que não é possível vencer os desafios da universalização da moradia no Brasil mercadorizando uma função constitucional do estado” e que o “direito à moradia não dialoga com a mercadorização da habitação, ainda que essa tenha cada vez mais características de mercadoria no capitalismo contemporâneo.”¹²

Contudo, a crise financeira internacional de 2008 reascendeu as discussões em torno dos papéis do Estado e dos bancos públicos, inclusive na minimização das lacunas e falhas do setor privado. Além disso, deve-se notar que, ao contrário do que recomendariam as receitas neoliberais, um banco público é, historicamente, o principal responsável pelo

luz da teoria dos sistemas, “o intenso acoplamento estrutural” entre política e economia “torna romântica não apenas a tentativa de controlar politicamente o mercado, mas também e igualmente a utopia de um Estado mínimo.” As críticas de Luhmann à “politização da sociedade” (“via *welfare state*”) devem ser lidas em conjunto com as suas críticas aos “fenômenos paralelos de cientificização, juridificação, monetarização etc.” (BACHUR, João Paulo. O Estado de bem-estar em Hayek e Luhmann. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 25, n. 2, p. 179-213, 2013).

¹⁰ Dentre as críticas à instrumentalização política do direito, que se desenvolveram a partir de diferentes perspectivas teóricas, Teubner destaca as que abordam os seguintes pontos problemáticos daquela tendência: “Ineffectiveness”, “Colonization”, “Overstrain” e “Systems conflict” (TEUBNER, Gunther. The Transformation of Law in the Welfare State. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin; New York: de Gruyter, 1986. p. 3-7).

¹¹ MARICATO, Erminia. Apresentação. In: ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 7-11.

¹² ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 13-18. Em direção similar, Raquel Rolnik, que foi Relatora Especial da Organização das Nações Unidas (ONU) para o Direito à Moradia Adequada entre 2008 e 2014, descreve uma “grande mudança econômica, política e territorial que ocorre nas cidades do planeta, sob a égide do consumismo triunfante, na era da hegemonia do pensamento e das práticas de gestão neoliberais.” (ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 262).

financiamento habitacional no país. Trata-se, atualmente, da Caixa Econômica Federal (CEF), que concede “mais de 70% do total do crédito habitacional no país”.¹³

Apenas entre 2009 e junho de 2014, o programa habitacional instituído para reduzir os impactos da crise global no país foi responsável pela contratação da produção de 3,6 milhões de unidades habitacionais, o que representou um investimento de R\$ 225 bilhões. Um dado relevante é o que indica que 46% das famílias beneficiadas enquadravam-se na faixa de renda inferior a R\$ 1.600,00 (equivalente a cerca de três salários mínimos do ano de 2011), que é a mais baixa do programa.¹⁴ Desenvolveu-se, portanto, uma espécie de “estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos” voltada ao atendimento da histórica demanda do país por moradia.¹⁵

Apesar do relativo sucesso no cumprimento dos seus objetivos, o programa, que recebeu o nome de Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tem sido alvo de diversas críticas, especialmente em razão da lógica da inclusão pelo mercado e pelo consumo que lhe é inerente, inclusive nos empreendimentos construídos para a faixa de renda mais baixa. Trata-se de um programa desenhado e executado em parceria com as maiores construtoras e incorporadoras imobiliárias do país. A busca dessas empresas por rentabilidade tem sido apontada como um dos principais fatores responsáveis pela reincidência em históricos problemas da realidade social e da política habitacional brasileira: “megaempreendimentos padronizados”, “impactos urbanísticos desastrosos”, “bairros-dormitórios”, “manchas urbanas monofuncionais”, “zonas guetificadas” etc.¹⁶

A evolução da política habitacional brasileira (com seus sucessos e insucessos) pode ser reconstruída a partir das lentes da teoria dos sistemas, contextualizando-se a globalização, o neoliberalismo e a mercadorização da provisão habitacional, mas também a retomada da intervenção estatal, nas operações de sistemas funcionais e organizacionais da sociedade moderna. Com base na teoria dos sistemas, podemos descrever sociologicamente

¹³ MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de; DEOS, Simone. O papel dos bancos públicos e a experiência brasileira recente. In: FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de (org.). **A crise financeira internacional: origens, desdobramentos e perspectivas**. São Paulo: Editora Unesp, 2012. p. 163-167.

¹⁴ BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 19-20.

¹⁵ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 301.

¹⁶ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 310-314.

as tensões subjacentes à evolução dessa política pública, como aquelas entre os sistemas funcionais do direito e da economia.

Essa contextualização teórica permite observar os movimentos de aproximação e distanciamento entre aqueles dois sistemas funcionais da sociedade moderna. Os referidos movimentos se manifestam, por exemplo, no interior de determinadas organizações responsáveis pela operacionalização e evolução da política habitacional, como o Estado, os tribunais e os bancos.

Além disso, torna-se possível situar teoricamente a atuação de dois outros tipos de organização (com equivalentes nos âmbitos global e local): as *organizações político-econômicas* (como o banco mundial e os sindicatos e associações de empresas) e as *organizações político-jurídicas* (como a ONU e as organizações de movimentos sociais). Essas organizações, frequentemente, produzem comunicações com o objetivo de influenciar o Estado, os tribunais e os bancos na criação, reprogramação e execução da política habitacional.

Assim, a partir de um estudo de caso do *Sistema Financeiro da Habitação* (SFH)¹⁷ brasileiro, espera-se chegar a uma resposta à seguinte questão principal: a crise de intervenção política e jurídica nas diversas esferas da vida social, e especialmente na área da moradia, conduz a uma substituição da lógica da *cidadania* e dos *direitos sociais* pela lógica do *mercado* e do *consumo* como caminho de inclusão social?

Ou, colocando a mesma questão em outros termos, pode-se perguntar: com o avanço de fenômenos como a globalização econômica, o neoliberalismo e as privatizações, a confiança nas respostas do *sistema político* (e seus Estados) e do *sistema jurídico* (e seus tribunais) para a solução de problemas sociais como o déficit ou a inadequação domiciliar seria transferida para a esperança nas soluções do *sistema econômico* (e suas instituições financeiras, construtoras e incorporadoras imobiliárias)? Ou os fortalecimentos dos movimentos sociais organizados, nas últimas décadas, e do ativismo estatal, após a crise financeira internacional de 2008, desestabilizam aquele enredo?

Enfim, como os sentidos de *habitação* e de *financiamento habitacional* reconstroem-se em meio às tensões intrassistêmicas e intersistêmicas inerentes à evolução relativamente truncada, não linear e caótica das buscas por inclusão social mediante as políticas habitacionais do país? E como essa evolução liga-se a um contexto social global?

¹⁷ Optamos pela expressão *Sistema Financeiro Habitacional* no título do trabalho apenas para evitar o eco que o termo *Sistema Financeiro da Habitação* (adotado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964) geraria perto das palavras *inclusão, exclusão e reconstrução*.

A sociologia do direito pode se preocupar com esses problemas e observar as diversas respostas visíveis em operações e descrições de sistemas funcionais, organizacionais e interacionais. Consciente das suas próprias e inerentes limitações, estudos sociojurídicos têm a capacidade de identificar pontos cegos e paradoxos presentes naquelas respostas. Como se verá no Capítulo seguinte, a teoria dos sistemas apresenta instrumentos que podem contribuir para essa empreitada, inclusive em razão do seu potencial *empírico e crítico*.

Baseando-se nesse referencial teórico, o presente trabalho busca observar e descrever o problema habitacional brasileiro, enfocando a sua relação com a *cidadania*, os *direitos sociais*, o *mercado* e o *consumo*. Realizou-se um estudo de caso sobre o SFH brasileiro, que permitiu identificar, principalmente em evidências de “natureza qualitativa”, por um lado, “conexões óbvias entre economia e direito”, e, por outro lado, “mudanças comparativamente rápidas na conversa” desses sistemas.¹⁸

Sem descuidar das evidentes conexões com a política, claramente perceptíveis ao longo do desenvolvimento deste estudo de caso, a pesquisa foca nas tensões entre os sistemas da economia e do direito no âmbito do SFH brasileiro. Embora seja adotado o pressuposto de que a economia e o direito são sistemas autônomos (autorreprodutivos), não negligenciamos “o papel do sistema político na coevolução dos sistemas autônomos.”¹⁹

Assim, descrevemos a ideia de *direito social* à moradia ou de *direito humano* à habitação adequada, que, ao lado dos outros direitos sociais, ainda seria capaz “de conter a violência do mercado sobre o trabalho e a ideologia política que a sustenta.”²⁰ Trata-se de observar os discursos sobre “um tipo de equidade humana básica”, associada ao conceito de cidadania, “que não é inconsistente com as iniquidades que distinguem os vários níveis econômicos na sociedade”, mas que exige a garantia de direitos e a interferência estatal.²¹

¹⁸ HUTTER, Michael. How the economy talks the law into co-evolution: an exercise in autopoietic social theory. In: TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (Eds.). **State, law and economy as autopoietic systems**. Regulation and autonomy in a New perspective. Milan: Giuffrè, 1992. p. 265–293.

¹⁹ HUTTER, Michael. How the economy talks the law into co-evolution: an exercise in autopoietic social theory. In: TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (Ed.). **State, law and economy as autopoietic systems**. Regulation and autonomy in a New perspective. Milan: Giuffrè, 1992. p. 288-291. Como se verá ao longo desta tese, o pressuposto da autonomia desses sistemas é objeto de debates teóricos no âmbito da teoria dos sistemas.

²⁰ DE GIORGI, Raffaele. O futuro do trabalho e o seu direito. **Revista Direito Mackenzie**, v. 11, n. 1, p. 52-72, 2017. p. 68.

²¹ MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge: University Press, 1950. p. 8. A semântica do direito humano social a uma habitação adequada tem impulsionado, por exemplo, a construção doutrinária e jurisprudencial em torno de conceitos como o de “Estado de Coisas Inconstitucional (ECI)”, especialmente na América Latina. Por exemplo, a Corte Constitucional colombiana, por meio da Sentença T-25/2004, decretou o ECI em face das “falhas na implementação das

No entanto, também descrevemos a noção de *eficiência econômica* relacionada àquele direito social, que percebe a justiça social “como uma fonte de valor [econômico]”.²² Nas últimas décadas, como ressalta a análise crítica de Rolnik, fortaleceu-se um discurso de “inclusão pelo consumo”, isto é, de “promoção do acesso a bens e serviços por meio das relações de mercado.” As necessidades sociais seriam observadas como oportunidades de lucro para os empreendedores privados, que mobilizariam o “argumento da eficiência” a seu favor.²³

Diante desse cenário, concluímos que, na atualidade, há uma disputa entre ao menos dois importantes modos de realização da *inclusão social*. Por um lado, há as perspectivas que associam a referida inclusão à necessidade do apoio direto do Estado à garantia de direitos básicos, ao acesso a recursos financeiros e a capacidades primárias (como educação, saúde, moradia etc.). Por outro lado, desenvolvem-se expectativas em

políticas públicas de atenção aos deslocados”. Dentre os diversos direitos violados dessa população, estaria o direito à moradia digna. Nesse contexto, autores como Meda e Bernardi cogitam a possibilidade de adaptação do conceito de ECI para a realidade brasileira, notadamente nos casos de violação ao direito à moradia adequada (MEDA, Ana Paula; BERNARDI, Renato. Direito fundamental à moradia e a sentença T-025/2004 da Corte Constitucional da Colômbia: Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 2, n. 1, p. 280-299, jan./jun., 2016). Segundo Thornhill, a referida decisão é “one of the most important decisions in the global history of modern public law. [...] In T-025/04, effectively, the Colombian Constitutional Court argued that, in light of mass displacement, the Colombian state had experienced a wholesale systemic failure, manifest in its inability to secure stability within its borders, and it assumed for itself direct responsibility for overcoming this condition. [...] In this respect, the Court used human rights law as an instrument to measure existing state capacity, suggesting that generalized non-fulfilment of human rights obligations was evidence of a broad political-institutional crisis. The Court actually formulated this strategy in consciously ‘Weberian terms’, arguing that protection of human rights was a means for the state to show its legitimacy by ‘monopolizing the exercise of force’ in society.” (THORNHILL, Chris. **The sociology of law and the global transformation of democracy**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2018. p. 363-364).

²² HUTTER, Michael. How the economy talks the law into co-evolution: an exercise in autopoietic social theory. In: TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (Ed.). **State, law and economy as autopoietic systems**. Regulation and autonomy in a New perspective. Milan: Giuffrè, 1992. p. 265.

²³ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 270-271. Um discurso próximo ao criticado por Rolnik pode ser identificado, por exemplo, em abordagens sobre os direitos humanos como a de Eric A. Posner, para quem “humanitarians should abandon the utopian aspirations of human rights law for the hard-won truths of development economics.” Segundo esse autor, “human rights treaty regime can do little to improve the well-being of people around the world.” (POSNER, Eric A. **The Twilight of Human Rights Law**. New York: Oxford University Press, 2014. p. 7-8). Posner e Sykes afirmam que seria “hard to conclude that the human rights treaty regime has greatly affected the way states treat their populations. Likewise, improvements in human rights over time in some countries may be attributed to other things, such as economic growth. As states become wealthier, they treat their citizens better. [...] In sum, there is at best weak evidence that human rights treaties improve human rights. Perhaps human rights regimes have a ‘demonstration effect’ that pulls developing countries toward greater rights over the long run, but if so, the causal pathways are too subtle to show up in empirical research. It is also possible that states can do more to promote human rights in other states by promoting international trade and other forms of international cooperation that lead to growth in poor countries.” (POSNER, Eric A.; SYKES, Alan O. **Economic foundations of international law**. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press, 2012. p. 208).

torno da realização desses direitos (e, portanto, da cidadania), sobretudo, por meio da inclusão econômica, notadamente mediante o acesso aos mercados de trabalho e de consumo. A inclusão, neste último caso, dependeria principalmente da capacidade de pagar pelo acesso aos bens e serviços básicos.²⁴

O primeiro modelo de inclusão confia na participação nos diferentes sistemas sociais, primariamente, por meio da garantia de direitos aos trabalhadores e da atuação estatal. As ideias de *cidadão e sujeito de direito* parecem dominar os discursos desse modelo, que liga a lógica do sistema político àquela do sistema jurídico.²⁵

Já o segundo modelo de inclusão aposta na referida participação, primordialmente, por meio da garantia do funcionamento eficiente dos mercados, meta que também exigiria determinadas atuações estatais. Aqui a ideia de *cidadão* associa-se à de *consumidor*, indicando uma vinculação do sistema político com o sistema econômico.²⁶

²⁴ Ainda que ambos os modelos de inclusão possam, em alguma medida, ser associados atualmente a abordagens liberais da questão social, os discursos do segundo modelo estão mais explicitamente vinculados à tradição do liberalismo. Para essa perspectiva, o aumento da produção e do consumo seria a forma de reconciliar “economic freedom with the material needs of the masses” (PREUSS, Ulrich K. *The Concept of Right and the Welfare State*. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin; New York: de Gruyter, 1986. p. 154). Segundo Schmitt, a história das ordens sociais, jurídicas e econômicas (e, conseqüentemente, a história das teorias sociais, jurídicas e econômicas) estaria ligada a três processos: a produção, a distribuição e a apropriação. Desse modo, as diferentes respostas para a questão social passariam por decisões sobre esses três processos, como mostram os modelos liberais, socialistas/sociais e imperialistas. Segundo o autor, o “[l]iberalism is a doctrine of freedom — freedom of economic production, freedom of the market and, above all, the queen of all economic freedoms, freedom of consumption. Liberalism also solves the social question with reference to increases in production and consumption, both of which ultimately should follow from economic freedom and economic laws.” Por outro lado, “[n]ot only radical socialism or communism but also the concept of the social that all political parties in contemporary European democracies have somehow adopted, at least as an adjective, subscribe to a program of distribution and redistribution.” Por fim, o imperialismo vincularia a questão social à apropriação: “At that time this meant a program of colonial expansion and the precedence of appropriation over distribution and production. Of course, it was consistent with the historical view of a politics that had lasted for centuries.” (SCHMITT, Carl. *Appropriation/Distribution/Production: Toward a proper formulation of basic question of any social and economic order*. **Portal Geopolitika.ru**. Disponível em: <<https://www.geopolitika.ru/en/article/appropriationdistributionproduction-toward-proper-formulation-basic-questions-any-social-and>>. Acesso em: 13 jul. 2018).

²⁵ O desenvolvimento desse modelo pode ser situado historicamente no momento em que, nas palavras de Luhmann, o Estado se converteu “en depositario de las aspiraciones de manejo e evitación de crisis. Bajo la dirección de una ‘mano visible’, la invocación de medidas estatales gana prioridad. Para esto uno no necesita organizarse en una clase; la aspiración se tiene como ciudadano del Estado. Desaparece el *ethos* de una comunidad solidaria entrega a sí misma y en su lugar aparecen las organizaciones participativas.” (LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 253-254).

²⁶ Esse modelo pode ser associado às políticas neoliberais. A teoria do Estado Neoliberal, consoante Harvey, defende que o papel do Estado seria “favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio.” Conforme esse ponto de vista teórico, “os contínuos aumentos da produtividade devem proporcionar padrões de vida mais elevados a todos. Sob o pressuposto de que ‘uma maré montante faz subir todos os barcos’ ou sob o do ‘efeito multiplicador’, a teoria neoliberal sustenta que a eliminação da pobreza (no plano doméstico e mundial) pode ser mais bem garantida através dos livres mercados e do livre comércio.” Ainda que, na

A conclusão do trabalho, portanto, afasta-se, em certa medida, da hipótese de que “a linguagem dos direitos sociais e da cidadania foi progressivamente substituída pela linguagem da inclusão pelo consumo”²⁷, já que se pode observar na sociedade contemporânea a coexistência de ambas as linguagens, inclusive no âmbito do SFH brasileiro.²⁸ Os dois modelos de inclusão ora se aproximam, ora se afastam, razão pela qual, ao longo do trabalho, recorreremos à ideia de *tensão* para explicar essa dinâmica em sua complexidade.

Ainda que haja importantes mudanças nas políticas habitacionais nas últimas décadas, não se observa uma completa supressão das características do Estado de Bem-Estar e das concepções de cidadania e direitos sociais que lhes são próprias. O inegável fortalecimento de políticas e discursos voltados para a rentabilidade/lucratividade na área da habitação convive em tensão com políticas e discursos orientados para o potencial de realização de justiça/igualdade social nessa mesma área. Como se verá ao longo de todo o trabalho, a tensão entre essas duas lógicas se manifesta tanto no âmbito global, quanto na esfera local.

No plano global, pode-se identificar uma aproximação entre certas preocupações relativas ao problema habitacional, por exemplo, do Banco Mundial e da ONU. No entanto, em grande medida, as soluções oferecidas pelas duas organizações ao problema da habitação afastam-se. O Banco Mundial recomenda reformas políticas, institucionais e regulatórias para os mercados funcionarem de modo mais eficiente. Para essa perspectiva, os governos não deveriam produzir moradia, mas, sim, adotar um “papel de facilitadores da administração do setor”.²⁹ Já a ONU, por meio da Agência Habitat, apresenta uma agenda com compromissos como “promover políticas habitacionais baseadas no princípio

prática, o Estado Neoliberal tenha se manifestado de forma “instável e contraditória”, variando “muito de lugar para lugar e de época para época”, Harvey aponta uma tendência nesse modelo estatal à “mercadificação de tudo”, inclusive da “habitação social”: “Os indivíduos compram produtos nos mercados, que passam a ser os novos fornecedores de proteções sociais. A segurança individual se torna assim uma questão de escolha individual vinculada à capacidade de pagamento por produtos financeiros inseridos em mercados financeiros arriscados.” (HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: edições Loyola, 2014. p. 75-181).

²⁷ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 271.

²⁸ Como se verá ao longo deste trabalho, além de ter ocorrido o reconhecimento formal do direito à moradia como um direito social fundamental na Constituição brasileira (por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000), em 2009 foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que marca uma retomada mais incisiva da atuação estatal na questão da habitação, com conquistas significativas em relação ao número de unidades habitacionais construídas, inclusive para as faixas de rendas mais baixas da população.

²⁹ WORLD BANK. **Housing: enabling markets to work**. Washington: World Bank, 1993. p. 1-2.

da inclusão social, da eficácia econômica e da proteção ambiental” e “apoiar o efetivo uso de recursos públicos para a habitação acessível e sustentável”.³⁰

O âmbito local tampouco está livre dessas tensões. As leis que instituíram e reformaram o SFH brasileiro claramente sofrem os reflexos do afastamento e da aproximação desses dois modelos de inclusão social. Identifica-se a “finalidade anunciada” de reduzir o déficit habitacional do país (realizando-se o direito social à moradia), mas também se percebe o objetivo relativamente implícito de proteger e estimular a economia e as empresas do setor imobiliário.³¹ Na esfera judicial, decisões reconhecem, por exemplo, que a legislação traz proteções aos mutuários contra o impacto das variações imprevisíveis da economia nas prestações mensais, mas não os desobrigam de pagar o valor total do financiamento habitacional contraído, ainda que o saldo devedor após o pagamento de todas as prestações mensais previstas em contrato seja elevado.³²

Em grande medida, as mudanças na legislação e regulação do SFH brasileiro, bem como as interpretações jurídicas e judiciais que, em parte, delas decorrem, refletem as pressões, que emergem principalmente a partir da década de 1990, para que o “trabalho social” ou a “ajuda social” fosse também um “bom investimento”, em razão da chamada crise do Estado de Bem-Estar. A partir da linguagem da teoria dos sistemas, as organizações voltadas para essas atividades podem ser descritas como “polifônicas”, já que apresentam o potencial de adotar os códigos de diversos sistemas funcionais, como o direito, a política, a educação, a saúde e a economia.³³

³⁰ UNITED NATIONS. **Draft outcome document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)**. Set. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-E.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2016.

³¹ ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. p. 129-132.

³² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.443.870 – PE (2014/0064246-8)**. Relator: Ricardo Villas Bôas Cueva, 22 de out. 2014. Disponível: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

³³ VILLADSEN, Kaspar. ‘Polyphonic’ welfare: Luhmann’s systems theory applied to modern social work. **International Journal of Social Welfare**, v. 17, n. 1, p. 65-73, 2007. p. 68. Em direção similar, Højlund destaca uma série de estudos que mostram a transição “from traditional welfare models to market models”, mas, com base na análise dos serviços de bem-estar na Dinamarca a partir da teoria dos sistemas, sugere que “in present welfare consumerism different rationalities are brought together.” Embora a inclusão assuma uma forma híbrida, essa hibridização não seria simplesmente “an unhappy coincidence or an unintended marriage between a dominant market logic and what remains of an outdated welfare system”: “Instead, I take hybridization to be a fundamental and defining feature of contemporary consumerist reforms, bringing together different logics. [...] today’s welfare consumerism combines political and market rationalities rather than imposing a single market logic on welfare provision.” (HØJLUND, Holger. Hybrid inclusion – the new consumerism of Danish welfare services. **Journal of European Social Policy**, v. 19, n. 5, p. 421-431, 2009).

A questão tradicional acerca de se provisões públicas ou privadas trariam melhores resultados para os “serviços de bem-estar”, em torno da qual gravitam controvérsias ideológicas e teóricas, passou a ser considerada simplista diante da percepção contemporânea tanto das falhas de mercado quanto das falhas de Estado, bem como do próprio obscurecimento dos limites entre o público e o privado. Sob o ponto de vista da teoria dos sistemas, o uso exclusivo dessa distinção deixaria escapar “a noção de outros sistemas operando de acordo com outras lógicas”.³⁴

Daí a importância para este trabalho de uma adequada compreensão da relação entre os sistemas funcionais e aquelas organizações e programas que se orientam para a inclusão social das pessoas. Segundo Luhmann, pode-se afirmar que a sociedade moderna (funcionalmente diferenciada) deixa a regulação da inclusão “a cargo de seus sistemas funcionais”. Como é possível verificar na semântica dos direitos dos cidadãos e dos direitos humanos, as pessoas teriam “igualdade de condições” e “liberdade de decisão” para entrar “em contato com sistemas funcionais específicos”. Conseqüentemente, as “desigualdades e condicionamentos do uso da liberdade apenas podem ser justificados quando partem do respectivo sistema funcional.”³⁵

No entanto, o que se observa em várias regiões de países como o Brasil, notadamente no contexto da “formação de guetos em cidades grandes”, são círculos viciosos de exclusão, já que, como constata Luhmann, a sociedade está rigidamente integrada no âmbito da exclusão (e frouxamente integrada no âmbito da inclusão): i) as “famílias que vivem nas ruas e não têm endereço fixo não podem matricular suas crianças na escola”; ii) “quem não tem identidade está excluído de benefícios sociais, não pode votar, não pode casar-se legalmente”; iii) a “[n]ecessidade econômica provoca uma indiferença elevada em face do código jurídico lícito/ilícito”.³⁶

O sociólogo alemão chega a afirmar que em determinados contextos contemporâneos a sociedade estaria “‘supercodificada’ [*supercodiert*] pela distinção entre inclusão (com integração frouxa) e exclusão (com integração rígida), e que, de fato, é necessário se orientar primeiramente por esta distinção, caso alguém queira se localizar”.³⁷

³⁴ ANDERSEN, Simon Calmar. How to improve the outcome of state welfare services. Governance in a systems-theoretical perspective. **Public Administration**, v. 83, n. 4, p. 891-907, 2005.

³⁵ LUHMANN, Niklas. Inclusão e exclusão. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 23-25.

³⁶ LUHMANN, Niklas. Inclusão e exclusão. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 37-39.

³⁷ LUHMANN, Niklas. Inclusão e exclusão. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 37-39. Neves afirma que “a introdução da

Assim, as preocupações deste trabalho, em alguma medida, estão associadas à hipótese de Luhmann de que “tal diferenciação primária da sociedade por inclusão e exclusão [...] certamente teria efeitos reversos sobre os próprios sistemas funcionais, [*que se reconheceriam*] incapazes de satisfazer suas próprias demandas de inclusão, passando a se adequar a isso.” Não faltariam exemplos dessa situação, mas podemos ficar aqui apenas com aqueles do direito e da economia. No caso do direito, haveria “zonas de exclusão” que “não mais podem ser vinculadas ao Estado de Direito”. Em relação à economia, “grandes parcelas da população” estariam “excluídas da participação no mercado” e, ao mesmo tempo, não conseguiriam “sobreviver e se alimentar da economia de subsistência”.³⁸

A existência de inúmeras formas de exclusão e desigualdade em determinadas regiões é fato notório. Menos claras são as suas consequências para a autonomia dos sistemas funcionais. Ainda que não tenha a pretensão de oferecer uma solução para o debate específico em torno da aderência ou não do primado da diferenciação funcional às realidades sociais de países periféricos (ou mesmo à própria sociedade moderna), esta tese desenvolve reflexões sobre a diferença inclusão/exclusão e, conseqüentemente, apresenta algumas contribuições para essa discussão teórica.

A “exclusão realizada em uma pluralidade de dimensões independentes entre si” pode ser interpretada, a partir do conceito “multidimensional” de cidadania, desenvolvido por T. H. Marshall, como “o não pertencimento ao status de cidadão”.³⁹ Segundo Marshall, a cidadania completa dependeria de três partes ou elementos que teriam se desenvolvido ao longo da história: i) o *elemento civil* seria composto de “direitos necessários para a

metadiferença ‘inclusão/exclusão’ como característica da sociedade moderna (mundial)” seria “uma revisão por Luhmann de sua teoria”. Essa revisão seria uma “resposta expressa” às críticas oferecidas pelo autor brasileiro à referida teoria. No entanto, Neves entende que a diferença “inclusão/exclusão” e a “diferença (orientada funcionalmente) ‘sistema/ambiente’” seriam concorrentes na sociedade mundial contemporânea. Por isso, em sua visão, não caberia “falar de ‘metacódigo’ em termos luhmannianos.” Na leitura do autor brasileiro, a insistência de Luhmann “no primado da diferenciação funcional na sociedade mundial do presente” seria responsável pela permanência da formulação sobre a diferença inclusão/exclusão “em um nível teórico muito genérico, tornando irrelevante a distinção entre exclusão estrutural ou primária em certas áreas do globo terrestre e exclusão secundária em outras regiões.” (NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 390-395).

³⁸ LUHMANN, Niklas. Inclusão e exclusão. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 39-40. Isso não implica que o nosso trabalho adira à referida hipótese, já que, a nosso ver, ainda são necessárias mais pesquisas empíricas para aclarar a influência dos efeitos da inclusão/exclusão nos diferentes sistemas funcionais. A mesma ressalva deve ser considerada em relação à perspectiva de Neves apresentada na nota de rodapé anterior.

³⁹ STICHWEH, Rudolf. Inclusão/exclusão, diferenciação funcional e a teoria da sociedade mundial. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 57.

liberdade individual”, como os direitos à propriedade, à liberdade de contratar etc.; ii) o *elemento político* estaria ligado ao “direito de participar no exercício do poder político”, como os direitos de eleger representantes e de ser eleito; e iii) o *elemento social* significaria o “direito a um pouco de bem-estar econômico” e o “direito de compartilhar integralmente o patrimônio social e viver a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões vigentes na sociedade.”⁴⁰

Em obra das fases mais iniciais do seu pensamento, Luhmann refletiu sobre o conceito de Estado de Bem-Estar “com a ajuda do conceito sociológico de *inclusão*”, que extraiu dos trabalhos de Parsons. Fazendo referência expressa à abordagem de Marshall, Luhmann afirma que “[o] conceito de inclusão significa a incorporação da população global [isto é, da população inteira ou do conjunto da população] às prestações dos distintos sistemas funcionais da sociedade.” Essa noção de inclusão “[f]az referência, de um lado, ao *acesso* a essas prestações e, de outro, à *dependência* que delas terão os distintos modos de vida individuais.” A pretensão formulada com o “princípio da inclusão” é muito clara: “cada um deve ter acesso a cada sistema funcional sempre e contanto que seu modo de vida lhe exija o recurso às funções sociais.” Nesse contexto, o Estado de Bem-Estar poderia ser descrito como “a realização da inclusão política”, que pode ser dividida em “passiva (segurança jurídica)” e “ativa (democracia)”.⁴¹

Desse modo, uma das perguntas que se faz neste trabalho é sobre como essa ideia de inclusão, enquanto acesso aos (e dependência dos) diferentes sistemas funcionais, pode

⁴⁰ Ao analisar o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, Marshall afirma que seria possível identificar o período de formação desses elementos com diferentes séculos, ainda que esses períodos devessem “be treated with reasonable elasticity” e houvesse “some evident overlap, especially between the last two”: “civil rights to the eighteenth, political to the nineteenth, and social to the twentieth.” (MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge: University Press, 1950. p. 10-14). Apesar da importância dessa formulação para a “expansão da análise da cidadania para além da institucionalização política”, autores como Holston apresentam ressalvas à “perspectiva histórica” de Marshall, como a de que, em verdade, a cidadania e a democracia “se expandem e se desgastam, progridem e regridem de formas complexas.” Além disso, “[a] difusão, a progressão temporal e a substância da cidadania variam substancialmente com o contexto histórico e nacional. Na maioria das democracias emergentes, inclusive na do Brasil, os direitos políticos e socioeconômicos se desenvolvem antes dos direitos civis, e de qualquer forma não em sequências distintas ou lineares.” (HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Tradução Claudio Carina. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 405-406).

⁴¹ Segundo Luhmann, essa compreensão de Estado de Bem-Estar pressupõe não apenas “el aseguramiento y el acrecentamiento continuo de unas condiciones mínimas de bienestar para cada cual [como nutrição, saúde, habitação e educação], sino en gran medida también la aparición de problemas especiales de distinto género”: “Las mejoras discurren, por tanto, no sólo en la dirección del aumento de los niveles mínimos [entendidos como direitos políticos de cada cidadão], sino también en la del descubrimiento continuo de nuevos problemas que competen a las autoridades públicas” (LUHMANN, Niklas. **Teoría política en el Estado de Bienestar**. Traducción de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 1993. p. 47-51).

ajudar a compreender o modelo atual de Estado. Se, por um lado, ainda é possível identificar o discurso da *inclusão política*, da garantia de direitos necessários ao exercício da cidadania; por outro lado, observa-se também o recorrente discurso da capacidade de *inclusão econômica*, da possibilidade de acesso aos recursos financeiros necessários ao gozo da cidadania. Investigações sobre a implementação de direitos sociais e, especialmente, do direito à moradia oferecem os insumos necessários para reflexões sobre a evolução da atuação estatal nas diferentes esferas da vida social.⁴²

A cidadania, enquanto “status concedido àqueles que são membros completos da comunidade”, apresenta uma evidente relação com o problema da desigualdade social. Sabe-se que não há “princípio universal” que seja capaz de determinar quais devem ser os “direitos e deveres” dos cidadãos, mas é possível identificar a “imagem de uma cidadania ideal”, criada pela própria sociedade, que pode servir de direção para as aspirações de igualdade e mesmo para o reconhecimento de uma desigualdade social “considerada como necessária e intencional”.⁴³

A questão habitacional é um dos pontos centrais do processo de aquisição da cidadania, já que, frequentemente, os moradores de bairros pobres e favelas, marcados pela

⁴² Embora ganhe novos contornos na atualidade, não é recente a percepção de que haveria um predomínio do aspecto econômico (em detrimento da questão social) na área habitacional. Em balanço realizado no início da década de 1970, Kowarick constatou que os planos e programas de governo voltados para o desenvolvimento do país, que remontam à década de 1930, teriam privilegiado a dimensão econômica, reservando um aspecto secundário ao plano social. A partir da década de 1960, “os programas sociais começaram a aparecer de modo mais frequente no cenário do planejamento latino-americano. Desta época em diante a Comissão Interamericana da Aliança para o Progresso (CIAP) passou a recomendar ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) o financiamento dos planos que também contivessem os setores sociais (educação, saúde, habitação etc.)” Entretanto, os planos brasileiros reduziram “a mudança social a processos puramente econômicos”: as “variáveis sociais” entrariam no modelo “como aspectos meramente subsidiários do desenvolvimento econômico”. Essa redução das “metas sociais” a meros “reflexos das mudanças econômicas” seria resultado, dentre outros fatores, da “ausência de sistematização dos problemas ligados ao desenvolvimento social”: “Os planos abordam a educação, a saúde ou a habitação como se fôssem atividades independentes do contexto social real em que vão se inserir. [...] O modelo implícito adotado nos Planos, no que diz respeito à causação de variáveis responsáveis pelo desenvolvimento, é de estilo unicausal de determinância econômica, em que o desenvolvimento social é visto como reflexo do crescimento econômico.” Segundo o autor, faltaria aos planos brasileiros “uma visão teórica mais global. Reduzem-se eles a um conjunto de setores estanques e casuísticos, desprovidos da noção de interdependência de fatores.” As estratégias no campo social seriam instrumentalizadas “apenas em termos de sua eficácia econômica”: “O raciocínio básico é que baixos índices sanitários diminuem a produtividade de trabalho, que o sistema educacional deve ser equacionado em função dos imperativos econômicos, ou que o setor habitacional precisa ser ativado para que a economia não sofra recessos advindos de eventuais diminuições no nível de emprêgo.” (KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 11-43).

⁴³ MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge: University Press, 1950. p. 28-31. Como afirma De Giorgi, “[o]s direitos fundamentais não materializam garantias, mas esquemas da construção de desigualdade legítima”, por isso coexistiram “com as mais atrozes monstruosidades dos últimos três séculos e com aquelas, não menos monstruosas, às quais assistimos no presente.” (DE GIORGI, Raffaele. Periferias da modernidade. **Revista Direito Mackenzie**, v. 11, n. 2, p. 39-47, 2017. p. 47).

inadequação das condições de moradia ou mesmo pelo chamado déficit habitacional, enfrentam um “círculo vicioso” em que “pobreza, má saúde, padrões educacionais baixos, desorganização familiar, delinquência” e outras desvantagens sociais se “reforçam mutuamente”.⁴⁴

Portanto, a inclusão social dessas pessoas é um processo complexo, que envolve diversos “campos de tomada de decisão organizacional”, tanto públicos, quanto privados.⁴⁵ As referidas tomadas de decisão podem ser compreendidas a partir da identificação da lógica operacional dos diferentes sistemas funcionais que lhes são subjacentes.

Como se verá no próximo Capítulo, várias são as fontes que podem servir para um trabalho de reconstrução dos sentidos de cidadania, direitos sociais, mercado e consumo na sociedade contemporânea com foco na questão habitacional, como normas nacionais e internacionais, estudos e diretrizes de organizações locais e globais, obras especializadas, entrevistas, processos legislativos e processos judiciais.

Mobilizando essas diferentes fontes, retomamos aqui as discussões sobre a “tensão permanente [...] entre o princípio de igualdade implícito no conceito da cidadania e a desigualdade inerente ao sistema capitalista e à sociedade de classes”⁴⁶, que foi descrita na obra clássica de Marshall *Citizenship and Social Class* e redescrita em diversos trabalhos sobre cidadania e direitos sociais. Recorre-se, ainda, à literatura crítica às mudanças dos perfis do Estado e do direito nas últimas décadas, especialmente as obras produzidas por geógrafos, arquitetos/urbanistas, cientistas políticos, economistas, juristas e sociólogos ligados às mais diversas tradições teóricas.

No entanto, a reconstrução dos temas e das elaborações teóricas é realizada com base nas lentes da teoria dos sistemas e, especialmente, da sociologia do direito que se extrai dessa teoria. Além disso, o nosso foco recai nas tensões entre os sistemas funcionais da economia e do direito que são observadas nas comunicações das organizações selecionadas como unidades de análise para o desenvolvimento de um estudo de caso sobre o SFH brasileiro.

Assim, no Capítulo 2, apresentamos e justificamos as seleções metodológicas deste trabalho. Ressalta-se o potencial da teoria dos sistemas para o desenvolvimento de

⁴⁴ PARSONS, Talcott. Full Citizenship for the Negro American? A Sociological Problem. *Daedalus*, v. 94, n. 4, p. 1009-1054, 1965. p. 1038.

⁴⁵ PARSONS, Talcott. Full Citizenship for the Negro American? A Sociological Problem. *Daedalus*, v. 94, n. 4, p. 1009-1054, 1965. p. 1041.

⁴⁶ SANTOS, Milton. *O Espaço do Cidadão*. 7 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014. p. 20-21.

pesquisas *empíricas* e *críticas*. O trabalho vincula-se à ideia de *responsividade* sociológica, uma vez que, sem descuidar da preocupação com os limites e a autonomia científica da análise sociológica, desenvolvem-se reflexões orientadas pelo senso prático inerente ao próprio recorte temático da pesquisa.⁴⁷

A identificação de padrões sociais no material empírico (normas, processos legislativos, processos judiciais, entrevistas e documentos em geral) e na literatura é realizada com base em uma análise inspirada na *abordagem sociolinguística* desenvolvida por autores como Alfons Bora e Heiko Hausendorf. Mobilizando os conceitos de *posição social* e *discurso*, essa abordagem busca alargar construtivamente a arquitetura da teoria dos sistemas para o desenvolvimento de pesquisas empíricas. Já o potencial crítico do trabalho é identificado na possibilidade da realização de *observações de segunda ordem*, que, ainda que não assumam o objetivo de produzir uma nova sociedade, podem mudar as atenções e sensibilidades dentro da sociedade existente por meio da produção de novos conhecimentos.⁴⁸

Em seguida, o Capítulo 3 será responsável pela descrição do sistema econômico e suas organizações bancárias, já que as operações de financiamento do SFH são desenvolvidas por esses sistemas sociais. Aqui, as referidas operações são observadas como comunicações primariamente relacionadas à *função da economia* e à *atividade dos bancos*, mas também às *prestações dos sistemas da política e do direito*.

O caso brasileiro é a base para essa reconstrução que situa o SFH nas descrições da sociedade moderna produzidas pela teoria dos sistemas. A partir desse prisma, a função declarada do financiamento habitacional é identificada com a *promoção da inclusão de pessoas* nos sistemas da economia e do direito, como contratantes e proprietários. Por outro lado, observa-se que essa inclusão é *acompanhada de diferentes formas de exclusão*, tanto das pessoas que têm acesso ao financiamento habitacional, quanto daquelas que, por não tê-lo, precisam recorrer à autoconstrução e ao autofinanciamento da moradia.

Então, no Capítulo 4, discutimos o financiamento habitacional no contexto da sociedade mundial. A partir da observação dos *movimentos de globalização da economia e do direito*, descrevemos as tensões entre diferentes organizações de caráter global.

⁴⁷ BORA, Alfons. Sociology of Law in Germany: Reflection and Practice. **Journal of Law and Society**, v. 43, n. 4, p. 619-646, Dec. 2016.

⁴⁸ Ver, nesse sentido, BORA, Alfons; HAUSENDORF, Heiko. PARADYS - Participation and the Dynamics of Social Positioning. **Final Report to the European Commission**, Bielefeld and Bayreuth, July 30, 2004 e BORA, Alfons; HAUSENDORF, Heiko. Participation and beyond: dynamics of social positions in participatory discourse. In: BORA, Alfons; HAUSENDORF, Heiko (Ed.). **Democratic transgressions of law: governing technology through public participation**. Leiden: Brill, 2010.

De um lado, observamos organizações como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que destacam a moradia como uma *mercadoria lucrativa* e estratégica para a economia. Esses atores foram identificados com a posição social que denominamos de *organizações político-econômicas globais*. De outro lado, há organizações como a ONU, a Agência Habitat e a Organização dos Estados Americanos (OEA) que focam no direito social à habitação como um *direito humano*. Esses atores são identificados no trabalho com a posição social que chamamos de *organizações político-jurídicas globais*. Além de importante para a compreensão do caso brasileiro, essa contextualização do SFH no âmbito das tensões da sociedade mundial guarda coerência com o referencial teórico adotado nesta pesquisa.⁴⁹

Nesse ponto, retoma-se, no Capítulo 5, a realidade do SFH brasileiro, com foco nas tensões entre direito e economia no planejamento social, na constitucionalização e busca de efetivação do direito social à moradia. Concentramos a análise, por um lado, nas estratégias de aumento da eficiência e da lucratividade na produção da habitação social e, por outro lado, nas táticas de ampliação da legitimidade e da justiça social nessa produção.

Para tanto, adotamos uma periodização que destaca as seguintes etapas político-institucionais do país: *desenvolvimentismo* (1930-1990), *neoliberalismo* (1990-2009) e *ativismo estatal* (a partir de 2008).⁵⁰ Embora ainda seja relativamente cedo para apresentar análises seguras sobre acontecimentos políticos tão recentes quanto o *impeachment* de 2016 e as eleições de 2018, podemos associá-los a uma etapa de *retomada das políticas neoliberais* no país. Essa última etapa político-institucional apresenta consequências ainda difíceis de serem avaliadas, inclusive em relação à política habitacional brasileira. Por isso,

⁴⁹ Na atualidade, não restam dúvidas em relação ao impacto dos “parâmetros globais” nas realidades locais. Como destaca Santos, “se quisermos apreender o significado de cada caso particular” é necessário investigar não apenas as “especificidades” da história local (o “lugar”), mas também “a realidade da globalização [que] se impõe sobre o processo secular de internacionalização” (o “mundo”) (SANTOS, Milton. **Metrópole Corporativa Fragmentada: o Caso de São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 11-12). Além disso, como aponta Luhmann, não se espera que estudos sociológicos sobre a realidade jurídica brasileira sejam lidos “apenas como informação sobre as relações jurídicas um tanto exóticas em um país da modernidade periférica”, mas também que sirvam “de estímulo para se refletir [sobre] em que tipo de sociedade vivemos hoje.” (LUHMANN, Niklas. Prefácio à edição alemã. In: NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. XVII-XXII).

⁵⁰ COUTINHO, Diogo R. **Direito econômico e desenvolvimento democrático: uma abordagem institucional**. Tese (Concurso de Professor Titular). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2014. p. 93-97.

apesar de ser levada em consideração, a referida etapa não será o foco das descrições oferecidas por esta tese.

Com base nesta análise, torna-se possível verificar no âmbito local como os argumentos voltados tanto à concretização do *direito social à moradia* quanto ao aumento da *eficiência do mercado habitacional* são mobilizados por diferentes posições sociais. Para tanto, identificamos os discursos produzidos, por um lado, por associações e sindicatos ligados às empresas de construção e incorporação imobiliária (que denominamos de *organizações político-econômicas locais*), e, por outro lado, por organizações de movimentos sociais de luta por moradia (que chamamos de *organizações político-jurídicas locais*).

Por fim, o Capítulo 6 retoma e desenvolve as conclusões alcançadas pelo trabalho. A tese evidencia que há movimentos de tensão entre duas diferentes lógicas relacionadas à moradia nos âmbitos global e local. Por um lado, verifica-se um discurso de inclusão por intermédio da *cidadania* e dos *direitos sociais*, que pode ser associado esquematicamente ao *Estado de Bem-Estar ou Intervencionista*. Por outro lado, observa-se um discurso de inclusão mediante o *mercado* e o *consumo* que, de modo igualmente esquemático, está relacionado ao *Estado Neoliberal ou Pós-Intervencionista*. As tensões entre essas duas lógicas ou discursos ajudam a perceber as potencialidades, mas também os limites, riscos e perigos das tentativas de inclusão social por meio do acesso à moradia no Brasil.

2 SELEÇÕES METODOLÓGICAS

Mas em volta de mim, e sobre meu peito, e sobre meu ventre, resolveram construir uma cidade. Incorporações, incorporações, edifícios de apartamentos, quarto e sala, *kitchenette*, entrada de dez por cento. Estão me matando devagar, pela tabela Price; estão me serrando, me triturando, me martelando, com o objetivo de ganhar dinheiro.⁵¹

O SFH não passa despercebido pelas observações dos diversos subsistemas (sistemas parciais) do sistema da sociedade moderna (sistema social global): política, direito, economia, ciência, meios de comunicação de massa, movimentos sociais, arte, família etc. Tampouco se trata de elemento irrelevante para o ambiente (mundo circundante) da sociedade: sistemas vivos (seres vivos), sistemas psíquicos (seres humanos).⁵²

No entanto, este trabalho, sem descuidar da importância do ambiente da sociedade, adota como foco de observação o sistema social global e os seus sistemas parciais. As operações comunicativas desses sistemas são, portanto, os principais alvos de observação e descrição da presente tese.⁵³

⁵¹ BRAGA, Rubem. O sono. In: BRAGA, Rubem. **A borboleta amarela (Crônicas)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1979. p. 95.

⁵² Como será aprofundado neste Capítulo, o presente trabalho adota o referencial da teoria dos sistemas sociais de autores como Niklas Luhmann, que partem da diferença sistema/ambiente para a observação da sociedade moderna. A partir dessa perspectiva teórica, os seres vivos e os seres humanos são identificados com o lado externo da sociedade, isto é, com o ambiente deste sistema. Entretanto, esse ponto de partida não resulta em desprezo em relação ao ambiente do sistema da sociedade, já que a relação entre sistema e ambiente é “*constitutiva* para a formação sistêmica.” O ambiente é compreendido como “*muito mais complexo do que o próprio sistema*”, uma vez que “a sociedade se constitui simplesmente de comunicações” e “os dispositivos supercomplexos de macromoléculas individuais, de células individuais, de sistemas nervosos individuais e de sistemas psíquicos individuais pertencem ao seu ambiente [...]” (LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. p. 202-237). Por outro lado, também não se pode deixar de notar que a própria sociedade pode ser entendida como ambiente, desde que se tome, por exemplo, os seres humanos (sistema psíquico) como sistema de referência (LUHMANN, Niklas. **¿cómo es posible el orden social?** Traducción de Pedro Morandé Court. México: Herder, 2010. p. 113-126).

⁵³ A teoria dos sistemas identifica com o “conceito de comunicação” a operação realizada pelo sistema da sociedade: “Isso torna possível apresentar o sistema social como um sistema de reprodução de comunicações a partir de comunicações, constituído apenas de suas próprias operações e operacionalmente fechado. [...] Somente com o auxílio do conceito de comunicação pode-se pensar num sistema social como um sistema autopoietico, constituído só por elementos, isto é, comunicações, que ele próprio, através da rede de conexões desses mesmos elementos, produz e reproduz via comunicações. [...] A sociedade é o sistema abrangente de todas as comunicações, que se reproduz autopoieticamente, na medida em que produz, na rede de conexão recursiva de comunicações, sempre novas (e sempre outras) comunicações.” (LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa. **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, Goethe-Institut/ICBA, 1997. p. 79-83). A comunicação, que é o “particular mode of autopoietic reproduction” dos sistemas sociais, não é uma unidade viva, unidade de consciência ou ação, mas uma

Contudo, mesmo ao selecionarmos a dimensão comunicativa da realidade para a nossa análise, o SFH ainda poderia ser investigado a partir de diversos enfoques.

Sob o ponto de vista do direito, podemos observá-lo como um conjunto de leis e resoluções orientadas principalmente à promoção de financiamento habitacional e, conseqüentemente, à concretização do direito social à moradia. Por meio da perspectiva da economia, pode-se pensar em um setor financeiro voltado para o crédito habitacional, que, por um lado, promove a incorporação imobiliária e a construção civil e, por outro lado, produz empregos e objetos de consumo. Para os movimentos sociais, o SFH pode ser percebido como um dos temas centrais na luta por moradia em um país com números alarmantes ligados à inadequação domiciliar e ao déficit habitacional. Sob o olhar da política, podemos identificá-lo como uma área estratégica para conquistar o apoio popular em períodos eleitorais, mas também para a incorporação das pessoas à cidadania.

Esses e muitos outros pontos de vista ajudam a descrever o SFH brasileiro em seus múltiplos aspectos comunicativos. Entretanto, sem desconsiderar aquelas diferentes possibilidades de observação da realidade, o presente trabalho privilegia uma perspectiva de observação específica: a da sociologia do direito.⁵⁴ Trata-se de um ponto de vista vinculado ao sistema funcional da ciência, que adota o código binário verdadeiro/falso com o auxílio de programas científicos (como teorias e métodos), para desempenhar a sua função específica: a produção de novos conhecimentos. Mediante o desempenho da sua função, a ciência presta serviços aos demais sistemas funcionais e “à vida cotidiana de seu ambiente social.”⁵⁵

Ademais, várias seriam as possibilidades de realização de uma proveitosa investigação sociojurídica direcionada ao SFH brasileiro. Contudo, optamos pela abordagem da teoria dos sistemas sociais, desenvolvida por autores como Niklas Luhmann,

“synthesis of three selections”: informação, emissão e compreensão (inclusive a má-compreensão) (LUHMANN, Niklas. *The Autopoiesis of Social Systems*. In: LUHMANN, Niklas. **Essays on self-reference**. New York: Columbia University Press, 1990. p. 3).

⁵⁴ A forma de observação escolhida por este trabalho é aquela própria da sociologia, que observa o direito de fora. Essa forma de observação externa apresenta uma série de vantagens, como a não obrigatoriedade de se vincular às normas jurídicas e a possibilidade de trabalhar com “perspectivas incongruentes”. Por outro lado, a sociologia do direito “no debe equivocarse con respecto al objeto. Es decir: debe describirlo tal como lo entienden los juristas. Su objeto es un objeto que se observa y se describe a sí mismo.” A perspectiva sociológica aqui desenvolvida parte do pressuposto de que o seu objeto (isto é, o direito) determina os seus próprios limites. Aqui estão pressupostas, portanto, uma teoria dos sistemas, uma teoria do observador e uma epistemologia construtivista que serão aprofundadas ao longo deste Capítulo (LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005. p. 67-70).

⁵⁵ LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. Traducción Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura. Ciudad de México, Guadalajara, Barcelona: Universidad Iberoamericana, ITESO, Editorial Anthropos, 1996. p. 257.

porque entendemos que o instrumental dessa teoria, além de apresentar potencial *crítico* (conforme será pontuado na Seção 2.1) e permitir que sejam desenvolvidas investigações *empíricas* teoricamente consistentes (como se verá na Seção 2.2), pode oferecer novas análises sobre o SFH (conforme se destacará na Seção 2.3).

Utilizamos a arquitetura conceitual e as ferramentas metodológicas da teoria dos sistemas ao longo de todo o trabalho, razão pela qual alguns conceitos e esclarecimentos sobre essa teoria são apresentados no decorrer dos Capítulos, especialmente em notas de rodapé. No entanto, o presente Capítulo concentra as principais referências conceituais e metodológicas extraídas da teoria para nos ajudar na condução deste trabalho, assim como alguns dos seus pressupostos epistemológicos básicos.

Por um lado, o arsenal da teoria dos sistemas sociais possibilita que sejam desenvolvidas reflexões sobre antigos e novos problemas sociais relacionados ao SFH brasileiro – que, como se observará no decorrer deste trabalho, tem sido investigado, tradicionalmente, mediante a mobilização de outras lentes teóricas. Por outro lado, um estudo de caso direcionado a esta realidade social permite a elaboração de reflexões que também podem contribuir para o desenvolvimento do referencial teórico – que ainda tem sido relativamente pouco utilizado para a realização de pesquisas empíricas.⁵⁶

O esforço deste trabalho se dirige, portanto, à articulação entre a “teoria” (“teorização”) e o “campo” (“observação”). Buscou-se “tornar inteligível o social graças à teoria”, e não simplesmente “a produção de teoria pela teoria”. Assim, evitamos “de um lado, especulações infundadas e, de outro, um conhecimento empírico desordenado e confuso.” Com isso, buscou-se evitar também que o trabalho se fixasse demasiadamente apenas no âmbito empírico (“correndo o risco de produzir uma pesquisa muito descritiva”) ou, ao contrário, somente no nível teórico (correndo o risco de produzir uma pesquisa “muito abstrata”).⁵⁷

⁵⁶ A pretensão de universalidade da teoria dos sistemas (“no sentido de que ela, como Teoria Sociológica, trata de *tudo* o que é social, e não apenas de fragmentos”) conduz à sua autorreferencialidade, já que ela sempre aprende algo sobre si mesma ao se debruçar sobre temas específicos: “Uma teoria universal examina seus objetos, e a si mesma como um de seus objetos, como relações autorreferenciais.” (LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Tradução Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. p. 11-12). A universalidade, reflexividade e autorreferência da teoria dos sistemas são destacadas por Guerra Filho: “Por pretender uma universalidade, de tudo poder explicar, a teoria dos sistemas há de, por si mesma, explicar a si própria.” (GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna**: introdução a uma teoria social sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 57).

⁵⁷ KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva**: um guia para pesquisa de campo. Tradução Thiago Abreu e Lima Florencio. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 47-134.

O âmbito empírico da pesquisa é delimitado *temporalmente* por uma política pública com 54 anos de história. O SFH brasileiro foi instituído durante a ditadura militar brasileira, por meio da edição da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, com o objetivo de facilitar e promover a construção e a aquisição de casas próprias principalmente pelas classes de menor renda da população.⁵⁸ Contudo, algumas ressalvas devem ser apresentadas em relação ao referido lapso temporal.

Em primeiro lugar, a investigação retrocederá algumas décadas antes de 1964, com o objetivo de analisar os antecedentes históricos imediatos à criação do SFH, notadamente aqueles relacionados às experiências de promoção da moradia dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP). Em segundo lugar, embora também sejam, na medida do possível, objetos de análise, as mudanças recentes no contexto político-institucional e os ajustes na política habitacional, principalmente a partir de 2016, ainda não contam com um distanciamento histórico e um acúmulo de reflexão que permitam avaliações seguras neste trabalho.⁵⁹

Em relação à delimitação *temática ou objetiva* dentro desse amplo campo de pesquisa, o trabalho seleciona a relação entre dois sistemas funcionais: o direito e a economia. Parte da literatura afirma que, nas últimas décadas, a *dimensão econômica* do SFH brasileiro, que já era considerada importante, passou gradativamente a ganhar ainda mais prevalência em relação à *questão social*. Esse processo teria se desenvolvido especialmente a partir do fortalecimento de proteções jurídicas às instituições financeiras.⁶⁰

⁵⁸ BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016.

⁵⁹ Neste início de 2019, verifica-se, no âmbito político-institucional do país, o anúncio de uma retomada de políticas neoliberais. Essas políticas manifestaram-se de modo mais intenso no país entre a década de 1990 e o início dos anos 2000, mas, principalmente a partir do *impeachment* de 2016, parecem retornar de forma mais sistemática à agenda política brasileira. Nas palavras dos discursos de posse do novo Presidente da República, haverá um combate ao “socialismo”, ao “gigantismo estatal”, ao “tradicional viés político que tornou nosso estado ineficiente e corrupto”, ao “desvirtuamento dos direitos humanos” etc. Além disso, anuncia-se, por exemplo, que “o governo não gastará mais do que arrecada” e que “as regras, os contratos e as propriedades serão respeitados” (BOLSONARO, Jair Messias. Veja a íntegra dos dois discursos de Bolsonaro no dia da posse. UOL. São Paulo. 1 jan. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/01/em-2-discurso-bolsonaro-fala-em-acabar-com-ideologia-que-defende-bandido.htm>>. Acesso em 8 jan. 2019).

⁶⁰ GOMES, Aline Viotto. **Direito e financiamento**: as transformações regulatórias na passagem do sistema financeiro de habitação para o sistema de financiamento imobiliário. 2015. Dissertação (Mestrado). f. 138. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Godoy chama atenção para uma inversão de eixo de proteção legal e contratual nesse setor (que teria deixado de privilegiar os mutuários para beneficiar as instituições financeiras), destacando “a edição da Lei n. 9.514/1997, da Medida Provisória n. 2.223/2001 e da Lei 10.931/2004”: “a proteção contratual vigorava para o mutuário, na

A presente tese centra-se nos pontos de contato entre direito e economia que aqui descrevemos com a ajuda da ideia de *tensão social*. Essa noção, que encontra paralelos nos sistemas vivos e psíquicos, pressupõe a existência de oposições, conflitos, atritos, pressões e estresses, bem como de um “equilíbrio instável”, entre sistema e ambiente.⁶¹

Transpondo o conceito de *tensão social* para o âmbito da teoria dos sistemas sociais, podemos pensar no processo de formação de estruturas a partir de reestabilizações evolutivas, mediante variações e seleções, sempre por meio das próprias operações do sistema da sociedade. Assim, ao refletirmos sobre a ideia de *tensão*, que está na base da evolução social, devemos ter em mente não apenas o *conflito*, mas também a *acomodação*: variações e redundâncias, instabilidades e equilíbrios, rechaços e aceitações das propostas de sentido.⁶²

No contexto dos sistemas parciais da sociedade, a capacidade de adaptação evolutiva está ligada à seleção dos programas desses sistemas, como “teorias e leis jurídicas ou contratos, programas de investimento ou de consumo, agendas políticas”, que “são mais ou menos sensíveis ao ambiente social.” O direito, a economia e a política, assim como os demais subsistemas da sociedade, “podem ser irritados e influenciados pelo ambiente.” A “estabilidade dinâmica” desses sistemas reside em sua autopoiese, que

preservação do valor de uma prestação de financiamento equiparada à sua renda, e recentemente o financiamento foi, pela legislação mencionada, desvinculada desses vetores, passando a dar integral remuneração ao capital emprestado, isto é, na proteção do valor do crédito emprestado em benefício da instituição financeira.” (GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 140).

⁶¹ *Tensões* podem ser entendidas genericamente como: “Chemical, mechanical, and neutral differentials in the organism felt as pressures and stresses and objectively observable and even measurable in the operations of the body and the behavior of the personality. The whole organism, in unstable equilibrium with and in its environment, represents an infinitely complex configuration of tensions, the more persistent of which are referred to as structure (q.v.), attitude (q.v.), character (q.v.). The more rapidly changing tensions are called interests, wishes, emotions, dispositions, instincts, motor sets, reflex arcs, etc., depending upon the scientists and upon the locus in the organism.” (ELIOT, Thomas Dawes. *Tensions*. In: FAIRCHILD, Henry Pratt (Ed.). **Dictionary of Sociology**. New York: Philosophical Library, 1944. p. 318-319). A ideia de *tensão* ajuda a identificar “[a] state of emotionally charged stress due to frustrated or conflicting motivations and an inability to act in a manner that resolves the problem.” (THEODORSON, George A.; THEODORSON, Achilles G. *Tension*. In: THEODORSON, George A.; THEODORSON, Achilles G. **A Modern Dictionary of Sociology**. London: Methuen, 1970. p. 435). Por outro lado, *tensões sociais* podem ser interpretadas como: “An emotional state, resulting from the repressed friction and opposition existing among social groups, developed, generally, over a considerable period of time, and caused partly by mutual ignorance and differing traditions, partly by designing or incompetent leaders, and partly by forces in the environment beyond human control, such as adverse climate or terrain, or meager resources.” (FISHER, Galen M. *Social tension*. In: FAIRCHILD, Henry Pratt (Ed.). **Dictionary of Sociology**. New York: Philosophical Library, 1944. p. 294).

⁶² LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 383-393.

pressupõe “funções e codificações particulares” fixas, mas também “capacidade de mudar estruturas (programas, sobretudo)”.⁶³

Os sistemas sociais apresentam aberturas cognitivas que se apoiam no fechamento operacional ou autorreferencial. Esses sistemas autopoieticos estão construídos de modo circular: eles constroem os elementos que os constituem “no quadro destes mesmos elementos.” Trata-se de uma reprodução do sistema, isto é, da “produção de uma diferença entre sistema e ambiente.” Por um lado, “[o] sistema só pode construir operações próprias fazendo enlaces com suas operações e antecipando ulteriores operações do próprio sistema.” Por outro lado, “os sistemas operativamente fechados podem construir uma alta complexidade própria – que pode servir para especificar sob quais aspectos o sistema reage às condições ambientais”.⁶⁴

A partir dessa perspectiva, as *tensões entre direito e economia* podem ser descritas como autoinstabilizações ou autoirritações decorrentes do inevitável contato entre os dois sistemas funcionais e as organizações e interações a eles associadas. Do ponto de vista do direito, pode-se pensar na interpretação jurídica como a operação comunicativa responsável pela autopoiese e pela evolução do direito.⁶⁵ Essa operação é orientada para o alcance da coerência ou consistência interna do sistema jurídico (autorreferência). No entanto, ela também promove um “intercâmbio seletivo de informações” entre o direito e o seu ambiente, sendo, portanto, protagonista também da “tensão produtiva” entre o sistema jurídico e o sistema econômico (heterorreferência).⁶⁶

⁶³ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 440-450.

⁶⁴ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 40-55.

⁶⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 158-166. Segundo Luhmann, a partir da sociedade moderna, “toda la evolución del derecho [...] ha sido posible por la diferencia entre texto e interpretación.” Enquanto operação própria do sistema jurídico, a interpretação jurídica de textos, contextos e sentidos apoia a evolução do direito: “[...] el derecho evoluciona a partir de sí mismo y [...] el entorno social le aporta impulsos casuales que son los que provocan las variaciones y selecciones eventualmente innovadoras. [...] Traducido al lenguaje de la teoría de la evolución este análisis confirma el nexo entre autopoiesis y acoplamiento estructural como condición previa de cualquier evolución. La evolución sólo puede utilizar la autopoiesis presupuesta en cada uno de los sistemas. Por eso, en las diferenciaciones clásicas de la teoría de la evolución (variación/selección/estabilización) son inevitables las formulaciones circulares: los impulsos del entorno aparecen como casualidades que afectan a sistemas ya evolucionados, que ellos aprovechan reintroduciéndolas en un desarrollo dirigido. Si adicionalmente se introduce el concepto de acoplamiento estructural [...] se pueden describir las formas que canalizan las ‘casualidades’ como irritaciones y como problemas sobre los que el sistema provee de soluciones sistémicas adecuadas (que funcionan autopoieticamente).” (LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005. p. 301-358).

⁶⁶ VESTING, Thomas. **Teoria do direito: uma introdução**. Tradução Gercélia B. de O. Mendes. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 251-252. Ao analisar o Poder Judiciário a partir da teoria dos sistemas de Luhmann,

Nessa direção, a pesquisa aderiu à epistemologia construtivista do referencial teórico sistêmico e observou de modo sociológico (externo) as realidades construídas pelo direito e pela economia. A nossa intenção foi descrever (e, conseqüentemente, *reconstruir*) esses sistemas como eles se autodescrevem, mas sem precisar respeitar as suas “normas internas”, “costumes” ou “premissas de entendimento”.⁶⁷

A perspectiva sociológica aqui desenvolvida não buscou apresentar uma contribuição direta para os debates normativos em torno dos temas investigados: “a sociologia pesquisa, primeiro, as condições, possibilidades e limites de programas normativos de fato.” Apenas em um segundo plano, ela pergunta pelas “normas concretas situadas por trás de problemas de referência sociais e por variantes por sua solução”. Desse modo, os aportes deste trabalho para as disputas normativas podem prosperar apenas “de forma indireta”.⁶⁸

A tese procurou oferecer descrições que tenham o potencial de contribuir para a expansão do conhecimento disponível sobre as regularidades e estruturas latentes da sociedade, mas sem descuidar dos limites e pontos cegos inerentes à própria observação sociológica.⁶⁹

Guerra Filho ressalta que os juízes, em razão da sua vinculação à lei e à necessidade de decidir todos os casos, “tornam-se livres para operar com o Direito, a partir do próprio Direito, transformando, pela interpretação, os institutos em que se assentam as bases sociais: propriedade, contrato, família etc.” Essa tarefa seria apoiada pela doutrina ou dogmática jurídica, que “fornece interpretações passíveis de serem adotadas pelo Judiciário, e assim, introduzidas no sistema jurídico normativo.” (GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna**: introdução a uma teoria social sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 75-76). Por outro lado, como destacamos em outra oportunidade, a interpretação jurídica não é operação exclusiva de tribunais judiciais (auxiliados pela doutrina ou dogmática jurídica), mas também de “atores sociais como advogados, contratantes, administradores e legisladores” (FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Interpretação jurídica no Estado Regulador**: observações à luz da teoria dos sistemas e da teoria do direito. Curitiba: Juruá, 2016. p. 36).

⁶⁷ LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005. p. 61-92.

⁶⁸ BORA, Alfons. Capacidade de lidar com o futuro e responsabilidade por inovações – para o trato social com a temporalidade complexa. In: SCHWARTZ, Germano (Org.). **Juridicização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 127.

⁶⁹ ESPOSITO, Elena. Critique without crisis: Systems theory as a critical sociology. **Thesis Eleven**, v. 143, n.1, p. 18-27, 2017. p. 22-23. Consoante Luhmann, a análise funcional da teoria dos sistemas permite observar aspectos latentes e contingentes dos sistemas sociais: “Por um lado, a análise funcional pode elucidar estruturas e funções ‘latentes’ – quer dizer, pode lidar com relações que não são visíveis e talvez também não possam se tornar visíveis para o sistema do objeto, porque a própria latência tem uma função. Por outro, a análise funcional desloca o conhecido e confiável, portanto, funções (fins) e estruturas ‘manifestas’, para o contexto de outras possibilidades, expondo-as à comparação e tratando-as como contingentes, sem considerar se o próprio sistema do objeto é capaz de tencionar uma mudança correspondente.” (LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Tradução Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. p. 77-78).

Entretanto, essa preocupação com a *autonomia* da observação científica e sociológica, que foi privilegiada pelo “discurso de observação e irritação” (típico da teoria dos sistemas), não deve necessariamente conduzir ao afastamento em relação à *prática*. A sociologia jurídica pode tentar unir de forma simétrica as preocupações com a autonomia (científica) e a praticidade (jurídica). A “responsividade sociológica” e o “sentido prático” podem estar presentes na sociologia jurídica, que, baseando-se em uma “teoria social avançada”, tem o potencial de “integrar referência, limitação e reflexão internas e externas em teorias e métodos, bem como discursos de autonomia e prática.”⁷⁰

Nesse sentido, a presente tese, que se baseia na estratégia metodológica estudo de caso, buscou o equilíbrio entre dois polos de um mesmo eixo: o polo *específico* e o polo *geral*. A primeira dimensão é representada pela descrição empírica das interfaces entre direito e economia no SFH brasileiro, isto é, volta-se para a construção de um “*corpus empírico*”. Já a segunda dimensão é caracterizada pelo interesse em desenvolver “reflexão teórica” sobre as tensões entre o sistema jurídico e o seu ambiente econômico. Espera-se que a teoria dos sistemas sociais contribua para uma “construção do específico” que permita o “acesso a um geral *empiricamente fundamentado*”.⁷¹

⁷⁰ A sociologia do direito desenvolvida neste trabalho se autodescreve como responsiva, já que se preocupa, ao mesmo tempo, com a autonomia científica da sociologia e com a possibilidade de ressonância na teoria, dogmática e prática do direito. Busca-se a responsividade sociológica, mas com o cuidado de que uma orientação para o senso prático da sociologia do direito não prejudique a autonomia e a cientificidade da investigação (BORA, Alfons. Sociology of Law in Germany: Reflection and Practice. **Journal of Law and Society**, v. 43, n. 4, p. 619-646, Dec. 2016). Por outro lado, evitamos a pretensão de “transformar o conhecimento sociológico do direito em padrão último da prática jurídica”. A interdisciplinaridade e a responsividade propostas neste trabalho não devem ser confundidas com o “imperialismo sociológico” ou a “colonização social do direito”. Como destaca Neves, “a interdisciplinaridade emerge naquele espaço um tanto instável e fluido em que um discurso disciplinar, embora insistindo na respectiva autonomia, tenta compreender outro discurso ou se fazer compreensível por ele. [...] Nesse sentido, a interdisciplinaridade permite que a linguagem econômica, política ou sociológica seja compreendida e ganhe sentido no âmbito da dogmática jurídica e vice-versa.” (NEVES, Marcelo. Pesquisa interdisciplinar no Brasil: o paradoxo da interdisciplinaridade. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica: RIHJ**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, jan/dez. 2005. p. 5-7).

⁷¹ Ver, para uma abordagem mais detalhada sobre o potencial de generalização analítica ou teórica (ou seja, sobre a capacidade de obtenção de resultados teóricos ou heurísticos, de acesso ao global) das pesquisas empíricas qualitativas, PIRES, Álvaro. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. Como destaca Oliveira, um critério adequado para a delimitação do que seja “pesquisa empírica” está “menos [n]o material sobre o que se debruça o pesquisador do que [n]a [sua] intenção ao ir buscá-lo e [n]a [sua] maneira de tratá-lo”, já que “tudo é *dado da realidade*”: “Ler doutrina, analisar sentenças, assistir a audiências, entrevistar juízes etc., tudo isso pode ser pesquisa empírica; consultar os dados produzidos pelo IBGE, pelo Conselho Nacional de Justiça, por comissões parlamentares de inquérito etc., também.” O pesquisador “tanto pode produzir dados primários, quanto valer-se de dados já existentes.” (OLIVEIRA, Luciano. **Manual de Sociologia Jurídica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. p. 171-174). Não podemos deixar de notar que a escolha da estratégia metodológica “estudo de caso” tem o objetivo de delimitar e explicitar o âmbito da nossa análise. No entanto, como destaca Machado, “[a]

Embora a abstração seja nota característica do referencial teórico do presente trabalho, a sua articulação com o campo empírico é plenamente compatível com a ideia de “métodos cibernéticos” (que se opõe à noção de “métodos dedutivos”) descrita por Luhmann. Os métodos cibernéticos partem do pressuposto de que não existem “posições de segurança” ou “validade externa” e, portanto, de que a “segurança só é alcançada no processo”. As “posições de partida” e “todos os passos” precisam ser permanentemente revisados.⁷²

A partir dessa perspectiva, “o postulado moderno da *comprobabilidade* de todas as afirmações é o que confere a pretensão de cientificidade ao sistema da ciência” e “a partir deste postulado se deriva a função do sistema.” As operações científicas devem ser provadas “teórica e metodicamente.”⁷³

No *contexto* das tensões entre os sistemas funcionais do direito e da economia (em âmbito global e local), o SFH brasileiro foi selecionado como caso para calibrar o foco de atenção e estabelecer os “critérios de pertinência para o material empírico” e para a revisão de literatura da pesquisa.⁷⁴ A seleção desse caso permitiu a restrição do “grau de generalidade na aplicação da teoria dos sistemas” por meio de uma “redução da escala de observação”.⁷⁵

Nesse caminho, como se verá de forma mais detalhada nas próximas Seções deste Capítulo, a resposta ao problema de pesquisa proposto na introdução da tese foi alcançada

teoria da observação nos ajuda, neste ponto, a tranquilamente abdicar de qualquer tentativa de captar o todo: o que caracteriza uma observação é o ponto cego, minha posição de observador define o que é possível observar e o que, necessariamente, está fora do meu campo de observação.” Por mais cuidadosas que sejam as nossas operações de seleção e definição do “caso”, este jamais poderá “ser inteiramente captado em uma pesquisa.” (MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 370-372).

⁷² Ao lado das teorias, os métodos são programas do sistema científico que expressam o código binário verdadeiro/falso. Consoante Luhmann, “[n]o sería ir demasiado lejos si se afirmara que en la actualidad el modelo cibernético (aunque no siempre bajo esta designación) está plenamente aceptado. Se le encuentra bajo la semántica de mucho lustre, incluyendo los métodos matemáticos, de la distinción entre *problemas* y *solución de problemas*.” (LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura. Ciudad de México, Guadalajara, Barcelona: Universidad Iberoamericana, ITESO, Editorial Anthropos, 1996. p. 296-301).

⁷³ LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura. Ciudad de México, Guadalajara, Barcelona: Universidad Iberoamericana, ITESO, Editorial Anthropos, 1996. p. 307-309.

⁷⁴ MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 373-374.

⁷⁵ VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 331. Em direção similar, Barros propõe um “modelo de observação multinível”, que possibilitaria “o controle das abstrações inerentes ao referencial sistêmico.” (BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. **Tribunais, complexidade e decisão**: o argumento consequencialista no direito brasileiro. 2018. Tese (Doutorado). f. 382. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 23-24).

mediante uma revisão de literatura e uma análise documental e normativa sobre as dimensões global e local do SFH brasileiro, bem como do estudo de informações extraídas de entrevistas semiestruturadas conduzidas com diferentes atores desse setor. Para tanto, recorreu-se a uma *abordagem de inspiração sociolinguística* que contribuiu para a identificação de padrões sociais no referido material.

Baseando-se na teoria geral da comunicação, essa abordagem parte da concepção de *posicionalidade* como a “unidade da diferença” entre “operação e observação”. As distinções entre estrutura social e semântica ou entre posição social e discurso “aparecem como especificações de uma propriedade comum de todas as comunicações”: a posicionalidade.⁷⁶

A adoção dessa concepção contribuiu para que as lentes sociológicas da teoria dos sistemas – comumente orientadas para a análise do sistema global da sociedade e seus sistemas funcionais – fossem ajustadas à tarefa empírica da presente pesquisa, que também é voltada para a análise dos sistemas de organização e interação. Por um lado, os Estados, os tribunais judiciais e os bancos, por exemplo, podem ser descritos como *organizações* que integram (de modo principal), respectivamente, o sistema político, o sistema jurídico e o sistema econômico. Por outro lado, calibrando-se ainda mais as lentes, podemos identificar uma série de *interações* no âmbito dessas organizações, como audiências, reuniões, negociações, discussões e conflitos entre presentes.⁷⁷

Essa perspectiva permitiu não apenas a *reconstrução* dos *discursos* em geral acerca do financiamento habitacional na sociedade mundial e na realidade brasileira, mas também das *posições sociais* que se manifestam nesse setor, tanto na dimensão global, quanto na esfera local.⁷⁸

⁷⁶ BORA, Alfons. Systems Theory, Discourse, Positionality – Towards a better understanding of the interior architecture of functional differentiation in sociological Systems Theory. Disponível em: <<https://pub.uni-bielefeld.de/download/1962867/2904489/Bora-Vortrag-Semantiktagung-englisch-2009-03-18.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017. Paper given at a **Systems theory seminar**, University College Cork, Ireland, Mar. 20, 2009. p. 14-15.

⁷⁷ Sem se desconsiderar as dificuldades da empreitada, a junção de análises nos diferentes níveis de realidade parece ser especialmente relevante para investigações voltadas para o sistema jurídico. Como afirma Luhmann, o direito “is probably more dependent than any other subsystem on receiving impulses or input from interaction systems with *other* functional orientations. [...] As a conflict-regulating system that is always belatedly set in motion, i.e. only when called upon, the legal system very seldom takes the initiative.” (LUHMANN, Niklas. Communication about law in interaction systems. In: KNORR-CETINA, Karin.; CICOUREL, Aaron. V. (Ed.). **Advances in social theory and Methodology**: Toward an integration of micro- and macro-sociologies. Routledge & Kegan Paul: Boston, London and Henley, 2015. p. 235-247).

⁷⁸ A partir de uma abordagem sociolinguística de base sistêmica, *discursos* podem ser descrito como “a form of internal differentiation in social systems”. Discursos constituem posições sociais diferenciando “images of self and others in communication”. No entanto, não se pode negar que “[d]iscourses create the

No âmbito mundial, podemos identificar posições sociais como aquelas das *organizações político-econômicas globais* (como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento) e das *organizações político-jurídicas globais* (como a Organização das Nações Unidas e a Organização dos Estados Americanos). Já na esfera nacional, podemos identificar as posições sociais das *organizações político-econômicas locais* (como a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo) e das *organizações político-jurídicas locais* (como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e a União Nacional por Moradia Popular).

A restrição do âmbito empírico da pesquisa aos supracitados *atores e suas respectivas posições sociais e discursos* é um dos pontos centrais deste trabalho. Essas são as unidades de análise que permitem a construção de uma ponte entre a abstração da teoria dos sistemas e a concretude dos problemas sociais ligados ao SFH brasileiro.

Os *sistemas de organização* ganham especial relevância para a referida empreitada. A partir da descrição da teoria dos sistemas, as organizações “são os únicos sistemas sociais que podem se comunicar com seu ambiente.” Os sistemas funcionais, como a economia, a política e o direito, precisam da formação de organizações em seu interior, que lhes dotem da “capacidade de comunicação externa”.⁷⁹ Por isso, a tese mapeia algumas das importantes organizações *político-econômicas* e *político-jurídicas* com atuação tanto no âmbito global quanto na esfera local, focando principalmente na sua interface com os centros dos sistemas político, jurídico e econômico, que são, respectivamente, os Estados, os tribunais judiciais e os bancos.

Igual importância é conferida pelo presente trabalho aos *movimentos sociais*, que organizam protestos ligados aos vários sistemas funcionais da sociedade. As críticas desses movimentos podem tomar a forma de um uso criativo dos limites e potencialidades da política, do direito, da economia etc. No Brasil, os movimentos sociais de luta por moradia

positions, which they presuppose and from which they themselves emerge”, exatamente como a relação mutuamente constitutiva entre estrutura e semântica (BORA, Alfons. *Systems Theory, Discourse, Positionality – Towards a better understanding of the interior architecture of functional differentiation in sociological Systems Theory*. Disponível em: <<https://pub.uni-bielefeld.de/download/1962867/2904489/Bora-Vortrag-Semantiktagung-englisch-2009-03-18.pdf>>.

Acesso em: 12 out. 2017. Paper given at a **Systems theory seminar**, University College Cork, Ireland, Mar. 20, 2009).

⁷⁹ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2007. p. 668.

se articulam em *organizações* nacionais, em razão do maior potencial de ressonância política e jurídica dessa estratégia.⁸⁰

O foco nas *organizações* apresenta o potencial de ajudar a entender as interseções entre diferentes manifestações comunicativas associadas ao direito e à economia no âmbito das disputas em torno do SFH, mostrando como as diversas posições envolvidas observam e constroem essa realidade social.

A proposta de identificar as tensões entre direito e economia no SFH brasileiro apresenta a capacidade de contribuir para a compreensão das mudanças vividas pelo sistema jurídico nas últimas décadas. Essas recentes transformações, como constatamos em outra oportunidade, refletem, em grande medida, o contato das operações e observações do direito com fatos, técnicas, teorias e análises econômicas.⁸¹

Com o objetivo de investigar de forma mais aprofundada essas mudanças em um caso específico, dirigimos a nossa análise para os discursos produzidos principalmente no âmbito do SFH brasileiro. Partiu-se do pressuposto de que a compreensão da semântica apresenta o potencial de contribuir também para o entendimento das estruturas sociais ligadas ao SFH brasileiro.⁸²

⁸⁰ Como se verá no Capítulo 5, em geral, os *movimentos sociais de luta por moradia*, ao menos sob o ponto de vista das suas organizações nacionais, assumem o modelo que Campilongo chama de “movimentos de desintegração” (em oposição aos “movimentos de protesto”). Ao contrário dos movimentos de protesto, os movimentos de desintegração criticariam os sistemas funcionais com o objetivo de mudá-los e utilizá-los, e não com a intenção de bloqueá-los e rejeitá-los (CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 41-70).

⁸¹ O tema foi objeto de pesquisa que resultou em dissertação de mestrado e, posteriormente, em livro: FONSECA, Gabriel Ferreira da. **A interpretação jurídica no Estado Regulador**: da legislação racional à administração/jurisdição eficiente. 2016. Dissertação (Mestrado). f. 153. Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016 e FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Interpretação jurídica no Estado Regulador**: observações à luz da teoria dos sistemas e da teoria do direito. Curitiba: Juruá, 2016.

⁸² Ver, para uma análise que também parte do pressuposto de que “an understanding of semantics will also improve our comprehension of the social structures in the field”, BORA, Alfons. *Sociology of Law in Germany: Reflection and Practice*. **Journal of Law and Society**, v. 43, n. 4, p. 619-646, Dec. 2016. p. 630. Como pontua Waizbort, uma das portas para o labirinto da teoria dos sistemas de Luhmann são os estudos (“históricos” e “empíricos”) sobre semântica e estrutura social: em correlação com o “problema da diferenciação social [...], há uma transformação semântica – do conjunto dos significados operados na sociedade, e do modo como eles concretizam-se em comunicações -, que Luhmann procura historiar. Ou seja, procura identificar, no interior de problemas e contextos específicos, como a passagem da sociedade diferenciada por estratos para a sociedade diferenciada funcionalmente implicou – gerou, modelou, desenvolveu, aplicou – transformações semânticas: uma nova semântica do amor, da distribuição, do indivíduo, do Estado, da classe, da moral, e muitas outras mais, para todos os domínios onde operam sistemas [sociais], ou seja, onde há comunicação. Por semântica entende-se agora como se concebe, como se pensa, como se compreende, como se classifica, como se codifica etc.: em suma, como se produz sentido (sem o qual não há comunicação, a operação basilar dos sistemas sociais) [...]” Esse é o caminho da busca pela “evolução das ideias”, pela “história dos conceitos”, que, ao contrário de entradas mais abstratas da teoria dos sistemas, dá “carne e osso para os problemas e temas que na exposição da teoria enquanto tal aparecem muitas vezes de modo bastante abstrato” (WAIZBORT, Leopoldo. Apresentação.

Como se verá ao longo de todo o trabalho, a redescritção dos discursos e posições sociais envolvidos nesse campo de pesquisa permitiu a identificação dos seus vínculos com o problema da inclusão/exclusão de pessoas nos/dos sistemas sociais. Esse problema está presente principalmente nas regiões da sociedade mundial que são marcadas de forma mais aguda pela pobreza e pela desigualdade social, como é o caso do Brasil.

Desse modo, o presente trabalho se debruçou sobre temas sensíveis para a realidade social brasileira com o objetivo de desenvolver reflexões teóricas (sociojurídicas) inseridas no contexto da sociedade global e da teoria dos sistemas. Sem pretender “estabelecer causalidades”, buscamos correlacionar “transformações semânticas” (e discursivas) com “transformações na estrutura social” (e nas posições sociais).⁸³ A investigação adotou uma “orientação a nexos”, em vez “de hipóteses causais específicas”: “pretendemos nos satisfazer com a constatação de nexos, que apenas delimitam o enquadramento para causalidades possíveis. Não se cogita uma ‘causalidade das ideias’ (mesmo que limitada e relativizada).”⁸⁴

2.1 TEORIA DOS SISTEMAS E POTENCIAL CRÍTICO

A presente Seção apresenta o potencial *crítico* da teoria dos sistemas sociais. Abordamos a *atitude crítica* de Luhmann em relação aos obstáculos epistemológicos da sociologia da velha Europa e o *potencial crítico* da teoria dos sistemas nos moldes mais *descritivos* propostos pelo sociólogo alemão. Além disso, destacamos alguns desenvolvimentos recentes no sentido de uma *teoria crítica dos sistemas* ou do uso da *teoria dos sistemas como modelo crítico* – abordagens declaradamente *normativas*, que se desenvolvem tanto na Alemanha, quanto no Brasil.

A potencialidade crítica identificada pela teoria dos sistemas de Luhmann está ligada principalmente à proposta de que sociologia deve realizar uma *observação de segunda ordem* (um “observar do observar”) da sociedade a partir do interior da própria sociedade. Essa ideia está associada a uma concepção construtivista de ciência, ao reconhecimento do caráter autológico do conhecimento e à adoção da premissa de que toda

In: LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: vol. I, estrutura social e semântica. Tradução Patrícia da Silva Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018. p. 9-11).

⁸³ WAIZBORT, Leopoldo. Apresentação. In: LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: vol. I, estrutura social e semântica. Tradução Patrícia da Silva Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018. p. 10.

⁸⁴ LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: vol. I, estrutura social e semântica. Tradução Patrícia da Silva Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018. p. 13-14.

observação apresenta pontos cegos. A partir dessa perspectiva, a observação de segunda ordem produzida pela sociologia escolhe um observador (de primeira ordem). Contudo, a observação sociológica não tem a tarefa de “copiar um objeto dado”, mas, sim, de gerar “[...] teorias que assumam [...] uma distância com relação às obviedades do cotidiano, para alcançar um nível de consistência assegurado de maneira mais abstrata.”⁸⁵

Em sua última aula de Cátedra na Universidade de Bielefeld, Luhmann chamou atenção para a dificuldade de afirmação da unidade da disciplina sociológica, que estaria ligada ao fato de a sociologia, desde os seus primórdios, ter tentado responder a duas questões bastante diversas: i) “do que se trata o caso?”; e ii) “o que se esconde por detrás?” A tensão entre essas duas perguntas caracterizou a sociologia desde seus primórdios, mas a diferença entre elas demandaria justamente “uma unidade”. A cientificidade e a sociabilidade da sociologia explicam a importância da unidade da diferença dessas duas perguntas: “na medida em que a sociologia se considera ciência, ela se interessa pela questão ‘do que se trata o caso?’; e, ao se interessar em saber ‘o que se esconde por detrás?’”, o sistema de referência ao qual ela alude é o da sociedade.”⁸⁶

As duas perguntas dizem respeito à sociologia, que apenas pode observar e descrever a sociedade no interior da própria sociedade (mediante a produção de comunicação) e que se apresenta na sociedade como ciência (observação/descrição externa em relação aos demais subsistemas sociais): “A diferença de posição das perguntas é uma diferença de referência do sistema, e ambas dizem respeito à sociologia”, que “não pode evitar sua cientificidade, nem sua sociabilidade.” A partir de uma perspectiva construtivista, as respostas às perguntas “do que se trata o caso[?]” e “o que se esconde por

⁸⁵ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 883-898. A teoria dos sistemas sociais, consoante Luhmann, está baseada na definição de sistema como “forma de dois lados”, isto é, como resultado da diferença entre sistema e ambiente. Essa teoria extrai da obra *The Laws of Form*, de George Spencer-Brown, situada no campo da matemática, consequências para o desenvolvimento de um método sociológico. Aqui ganha destaque a ideia de *re-entry* (reentrada) de Spencer-Brown, desenvolvida por Luhmann como “reentrada da forma, novamente na forma; ou de uma distinção dentro do que já foi distinguido”: “Um observador, para quem o sistema (com seu respectivo meio) é meio, pode geralmente ver mais coisas do que o próprio sistema. O sistema só pode determinar a partir de si mesmo o que é o meio. Por exemplo, a ciência pode analisar outros sistemas sob aspectos que para eles mesmos não são acessíveis; e, nesse sentido, pode descobrir e tematizar estruturas e funções latentes. Em contrapartida, é frequente, principalmente na sociologia, que os sistemas desenvolvam formas de enfrentar a complexidade, que não sejam acessíveis à análise e à simulação científica.” (LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 80-100).

⁸⁶ LUHMANN, Niklas. “Do que se trata o caso” e “o que se esconde por detrás”: as duas sociologias e a teoria da sociedade. In: LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 341-356.

detrás[?]" serão, respectivamente: i) "trata-se da observação, no contexto da observação do observador"; e ii) "aquilo que quem observa não pode observar."⁸⁷

Assim, a teoria dos sistemas sociais permite um afastamento em relação à tradição sociológica mediante a "desconstrução construtivista do positivismo metódico" (da sociologia empírica) e a "crítica à sociologia crítica". Além disso, ela responde àquelas duas questões que estancariam o desenvolvimento da sociologia, dissolvendo, assim, as distinções clássicas por meio do recurso à ideia de sistemas de comunicação que observam.⁸⁸

Esse rompimento com a tradição sociológica pode ser compreendido a partir da análise de quatro *obstáculos epistemológicos* que, segundo Luhmann, estariam relacionados entre si, sustentando-se reciprocamente: i) "a sociedade está constituída por homens concretos e por relações entre seres humanos"; ii) "a sociedade se estabelece – ou ao menos se integra – por meio do consenso de seres humanos, da concordância de suas opiniões e da complementaridade de seus objetivos"; iii) "as sociedades são unidades regionais, territorialmente delimitadas" (como o Brasil, a Tailândia, os Estados Unidos etc.); e iv) "as sociedades podem observar-se desde o exterior como grupos de seres humanos ou como territórios."⁸⁹

⁸⁷ LUHMANN, Niklas. "Do que se trata o caso" e "o que se esconde por detrás": as duas sociologias e a teoria da sociedade. In: LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 356-366.

⁸⁸ LUHMANN, Niklas. "Do que se trata o caso" e "o que se esconde por detrás": as duas sociologias e a teoria da sociedade. In: LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 366.

⁸⁹ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 11-12. Ao analisar esses obstáculos epistemológicos elencados por Luhmann à luz de uma abordagem antropológica, Villas Bôas Filho conclui que, embora apresente "certos pontos de afinidade com a abordagem da antropologia social" e até mesmo possa ter antecipado "alguns aspectos da crítica antropológica à postura etnocêntrica de projeção das categorias ocidentais a outros contextos sociais", a teoria dos sistemas de Luhmann "subvaloriza o problema do etnocentrismo, comprometendo, assim, as 'garantias de pertinência' de sua descrição do direito em escala mundial." Consoante o referido autor, "a descrição sociológica de Luhmann é muito pertinente quando enfoca a regulação jurídica no contexto ocidental moderno", mas "o mesmo não ocorre quando se projeta para além desse contexto." Desse modo, um quinto obstáculo epistemológico, representado pelo etnocentrismo, poderia ser superado por meio do recurso às reflexões antropológicas em torno das questões da alteridade e da interculturalidade (VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Direito de qual sociedade? Os limites da descrição sociológica de Niklas Luhmann acerca do direito a partir da crítica antropológica. In: FEBBRAJO, Alberto; LIMA, Fernando Rister de Sousa; PUGLIESI, Márcio. **Sociologia do direito: teoria e práxis**. Curitiba: Juruá, 2015). Por outro lado, Gonçalves destaca que, não obstante existam inegáveis divergências teóricas, a teoria dos sistemas apresentaria convergências com os estudos pós-coloniais, já que também oferece "uma abordagem crítica à filosofia europeia clássica": "Ambos questionam a ontologia, a lógica das identidades e constroem seus discursos em torno da noção de produção contínua de diferenças." O autor sustenta que, "caso conciliável, o pós-colonialismo pode alargar o horizonte cognitivo da teoria dos sistemas de Luhmann. Para essa tarefa, a redefinição de sentido das categorias luhmannianas (diferenciação funcional, dupla contingência, acoplamento estrutural, código comunicativo) dependerá do resgate de outras tradições intelectuais." (GONÇALVES, Guilherme Leite. Pós-colonialismo e teoria dos

Os mencionados obstáculos deveriam ser afastados, em razão de dificultarem “uma adequada análise científica” da sociedade e de promoverem “expectativas impossíveis de satisfazer”. Em seu lugar, a teoria dos sistemas confere ênfase à diferença entre sistema e ambiente e considera que os seres humanos fazem parte do ambiente da sociedade, isto é, integram os sistemas vivos e os sistemas psíquicos.⁹⁰

Ademais, essa teoria explica as “inúmeras diferenças entre as condições de vida” nos diversos territórios “como diferenças na sociedade”, e não “como diferenças entre sociedades.”⁹¹ Uma “concepção territorial da sociedade” não seria satisfatória, especialmente no contexto atual, em que “as interdependências de alcance mundial incidem em todos os aspectos do acontecer da sociedade.”⁹²

Os conceitos humanistas e regionalistas de sociedade, em geral, estariam associados a uma “teoria do conhecimento há muito tempo obsoleta – uma teoria do conhecimento que parte da distinção ser/pensar, objeto/conhecimento, sujeito/objeto”.⁹³

Em oposição a esses obstáculos epistemológicos, Luhmann pretende apresentar um “conceito de sociedade radicalmente anti-humanista, radicalmente antirregionalista e radicalmente construtivista”. Embora não negue a existência e a importância dos seres

sistemas: Notas para uma agenda de pesquisa sobre o direito. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 263-272).

⁹⁰ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 11-16. Quando questionado sobre a eliminação do “homem como referência básica” da sociedade, Luhmann respondeu que em sua proposta teórica “[...] o indivíduo, em sentido estrito, faz parte do ambiente em que estão incluídos os sistemas sociais, onde circula comunicação, e os sujeitos são a fonte criadora do sentido que essa comunicação veicula. O que não utilizamos é o conceito de sujeito desenvolvido até o século XVIII – aliás, nenhum dos conceitos desse período enquanto *subjectum*, como fundamento explicativo de si próprio e de tudo o que há no mundo.” (LUHMANN, Niklas. Entrevista realizada no dia 7.12.1993, em Recife, PE. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna: introdução a uma teoria social sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 97-100). Teubner chama atenção para a existência de “secret convergences” entre o entendimento da teoria dos sistemas de que as pessoas não fazem parte da sociedade e algumas conclusões de teorias oficialmente concorrentes: “People are the environment for the communicative networks, to whose operations they are exposed without being able to control them. Systems theory argues that the autonomy of communicative networks excludes people radically from society. Systems theory is here coming close to theorems of social alienation from the tradition of social theory. At this point there are secret contacts with officially hostile theories: with Foucault’s analyses of disciplinary power, Agamben’s critique of political exclusion, Lyotard’s theory of closed discourses, and Derrida’s deconstruction of justice, even if these contacts are officially denied on all sides.” (TEUBNER, Gunther. **The Anonymous Matrix: Human Rights Violations by ‘Private’ Transnational Actors**. **Modern Law Review**, v. 69, n. 3, p. 327-346, 2006. p. 333).

⁹¹ LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa. **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, Goethe-Institut/ICBA, 1997. p. 76.

⁹² LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 16-17.

⁹³ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 17-18.

humanos e das “diferenças que marcam as condições de vida em cada região do globo terrestre”, o autor não deduz “destes fatos um critério para definir o conceito de sociedade e para determinar os limites que correspondem a tal objeto.”⁹⁴

Em vez de “deduzir a sociedade a partir de um princípio ou de uma norma transcendente” (como “justiça”, “solidariedade” ou “consenso racional”), a teoria dos sistemas aposta no “peso teórico da comparação” das estruturas dos diversos sistemas funcionais da sociedade, como a ciência, o direito, a economia, a política, a religião, a arte e os meios de comunicação de massa.⁹⁵

O conceito de *comunicação* surge aqui como elemento central. O sistema da sociedade produz e reproduz *comunicação* e “[t]odas as outras condições (físicas, químicas, orgânicas, neurofisiológicas e mentais) são condições do ambiente”. Todas as *comunicações* fazem parte da sociedade, inclusive aquelas que se esforçam para descrever a sociedade. Por isso, essas descrições alteram o próprio objeto assumido na descrição: a teoria da sociedade apresenta um componente autológico, já que a descrição da sociedade é também uma autodescrição.⁹⁶

Dentro dessa arquitetura teórica, palavras como “crise” e “crítica” não costumam ser objeto de mobilização. Luhmann entende que as “concepções neomarxistas” bloqueariam “a ambição de uma teoria da sociedade”.⁹⁷ A “sociologia crítica”, em sua pretensão de “‘crítica’ sociológica da sociedade”, apresentar-se-ia “como descrição concorrente dotada de impulsos morais irrepreensíveis e da melhor perspectiva”, mas não

⁹⁴ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 20.

⁹⁵ O *método da comparação funcional* é baseado na “comparación de contextos relacionales muy diversos.” Consoante o marco teórico sistêmico, a sociedade moderna apresenta “las mismas estructuras elementales en ámbitos completamente diversos: familia y política, religión y economía, ciencia cognitiva y arte imaginativo o derecho normativo.” Essas equivalências não são acidentais, mas derivadas da forma do sistema da sociedade. O método da comparação funcional reflete as peculiaridades da sociedade moderna, que é caracterizada pela “autonomización funcional y la clausura operativa de sus sistemas parciales más importantes.” (LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 1-27). Por meio da *metodología da análise funcional-comparativa*, torna-se possível demonstrar as interconexões presentes em diferentes fenômenos, mesmo diante da grande heterogeneidade e diversidade destes (LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. p. 73-79).

⁹⁶ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 3-5.

⁹⁷ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 1. Consoante Luhmann, “la semántica de crítica y crisis fue un fenómeno específico de la sociedad burguesa” (que acabaria sendo reproduzida pela sociologia desta sociedade), mas uma teoria da sociedade pode perceber que os fenômenos associados às crises não são passageiros, mas, sim, “efectos estructurales de la sociedad moderna” (LUHMANN, Niklas. En el caso de la sociología crítica. **Sociológica**, n. 20, a. 7, set./des. 1992. p. 1-2).

passaria de uma observação de primeira ordem, uma descrição que compete com a sociedade.⁹⁸

O autor afirma que os *críticos* teriam uma “fascinação” por seus opositores, inventariam a “etiqueta de ‘neoconservador’ para construir seus adversários e possibilitar para si mesmos o negócio da crítica” e fariam parte de uma “grande tradição burguesa de crise e crítica.” A *crítica* pressuporia “um diagnóstico da sociedade que a descreve como situada em uma crise”, que, por ser um estado de coisas transitório, poderia ser corrigida.⁹⁹

Por isso, Luhmann evita a noção de *crítica* e recorre à ideia de *observação*. Uma sociologia pode ser concebida como *crítica* sem que necessariamente siga as diretrizes da Escola de Frankfurt e sem que recorra à “mera confrontação (rechaço ao ‘capitalismo’, ao ‘sistema’, à ‘dominação de classe’)”, que se prende “em uma negação sem conceito alternativo”. O caráter crítico da sociologia pode ser identificado, sobretudo, na possibilidade de desenvolver *observações de segunda ordem*. Com isso, não se pretende “prover receitas para produzir outro objeto ‘sociedade’”, mas torna-se possível “uma reorientação das atenções e das sensibilidades dentro da sociedade.”¹⁰⁰

O *observador de segunda ordem* “pode assumir uma posição ‘crítica’ acerca do observador de primeira ordem”, isto é, “[p]ode manter um comportamento de rechaço ou instrutivo, pode colocar sobre a mesa ofertas que podem ser adotadas (o que nós também

⁹⁸ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 884.

⁹⁹ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 884-885. Em alguma medida, as ressalvas de Luhmann em relação à *sociologia crítica* podem ser explicadas pela pecha de conservador que os teóricos da chamada Escola de Frankfurt lhe imputariam: “Minha impressão é a de que o grupo progressista trabalha com certas figuras teóricas e que tudo o que não se ajusta a elas é contrário de progressista e, portanto, conservador. Esse estereótipo deriva de uma autovalorização daquilo de que me tacham. Tenho a impressão de que na Escola de Frankfurt ainda predomina um moralismo conservador, ou uma configuração veteroeuropeia de pensamento.” (LUHMANN, Niklas. Notas biográficas sobre Luhmann [entrevista]. In: LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 32). O inadequado rótulo de teoria conservadora atribuído à teoria dos sistemas luhmanniana, consoante Magalhães, pode ser explicado, em grande medida, por dois fatores principais: i) a identificação dessa teoria com a matriz sistêmica de Talcott Parsons (por muitos considerada conservadora); e ii) o sucesso do pensamento de Jürgen Habermas (um dos grandes críticos da teoria luhmanniana). Em relação ao primeiro fator, apesar da referência comum à ideia de “sistema” e do fato de Luhmann ter estudado, na década de 1960, com Parsons, em Harvard, as perspectivas teóricas desses dois autores são bastante distintas. Quanto ao segundo fator, embora premissas luhmannianas como as ideias de autopoiese e diferenciação funcional colidam com pontos centrais da teoria discursiva do direito e da democracia (como a ideia de que o direito gozaria de proeminência na sociedade moderna e seria o grande responsável pela integração social), não é difícil encontrar pontos de contato entre as teorias de Luhmann e Habermas (MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. O percurso intelectual e acadêmico de Leonel Severo Rocha. In: BARRETO, Vicente de Paulo; DUARTE, Francisco Carlos; SCHWARTZ, Germano (Org.). **Direito da sociedade policontextual**. Curitiba: Appris, 2013. p. 16-23).

¹⁰⁰ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 885-887.

estamos fazendo); porém ele mesmo tem que se observar, ou melhor dito, tem que deixar observar sua própria observação.” Esse *observador de segunda ordem* precisa evidenciar “seus próprios instrumentos e se fazer perguntas sobre o como.”¹⁰¹

A partir dessa perspectiva, com a ajuda de conceitos como o de *diferenciação funcional*, também é possível descrever, por exemplo, a tendência da economia “a uma distribuição desigual”, isto é, a dar “mais aos ‘ricos’ (sobretudo mais crédito e mais oportunidades para o aproveitamento da mobilidade de investimento) do que aos ‘pobres’.”¹⁰² Nesse sentido, a teoria dos sistemas pode ajudar a “identificar as tensões e os paradoxos” da sociedade e dos sistemas funcionais.¹⁰³

Além do potencial crítico declarado pelas próprias construções da teoria dos sistemas de Luhmann, podemos identificar também alguns desenvolvimentos recentes no sentido de uma “apreensão crítica de certos elementos” dessa teoria. Contrariando as intenções do sociólogo alemão, o seu arcabouço conceitual, segundo Minhoto e Gonçalves, poderia ser visto “como uma redescritção sofisticada e *aggiornata* [atualizada] dos processos pelos quais se intensificam e normalizam muitas das patologias sociais identificadas pela tradição da assim chamada teoria crítica da sociedade.”¹⁰⁴

¹⁰¹ LUHMANN, Niklas. En el ocaso de la sociología crítica. **Sociológica**, n. 20, a. 7, set./des. 1992, p. 4.

¹⁰² LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 143-145.

¹⁰³ Consoante Gonçalves, a teoria dos sistemas pode ser adotada “como desveladora de conflitos e contradições da própria complexidade da estrutura social e jurídica”. Com isso, ainda que não se pretenda “rediscutir as pautas normativas vigentes”, pode-se abrir “um amplo potencial normativo”, já que “quanto mais se compreende as ordens sociais reificadas, mais se torna possível superá-las.” (GONÇALVES, Guilherme Leite. **Direito entre certeza e incerteza**. Horizontes críticos para a teoria dos sistemas. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 19-25).

¹⁰⁴ Determinados elementos do modelo teórico luhmanniano, consoante Minhoto e Gonçalves, “[...] permitiriam – simultaneamente à apreensão do pesadelo social contemporâneo – captar algo como uma *promessa involuntária*, vazada – é certo – em termos sistêmico-funcionalistas, que acena para uma mais que improvável relação não fetichista entre indivíduo e sociedade, sistema e ambiente, interno e externo. O argumento é que no modo de conceber a relação entre sistema e ambiente se poderia vislumbrar a possibilidade de uma mediação recíproca entre esses termos que não operaria à base nem de colonizações, nem de tautologias cegas.” (MINHOTO, Laurindo Dias; GONÇALVES, Guilherme Leite. Nova ideologia alemã? A teoria social envenenada de Niklas Luhmann. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 21-43, dez. 2015. p. 21-23). Em direção similar, Bachur propõe “uma recepção crítica da teoria de sistemas sociais”: “A partir de suas próprias premissas, a teoria de sistemas sociais pode ser conduzida por meio de um desenvolvimento imanente que acentue suas tonalidades críticas, oferecendo uma perspectiva de renovação da teoria social. [...] Trata-se de um esforço de recepção crítica que permita, a partir de Luhmann e para além de suas limitações, expandir o aparato conceitual da própria teoria de sistemas sociais, tomada aqui como ponto de partida para uma teoria geral da sociedade. [...] A teoria de sistemas sociais de Luhmann parece oferecer um instrumento analítico para a compreensão da sociedade atual de extrema valia e que pode viabilizar um quadro teórico competente e atualizado para a crítica da sociedade capitalista contemporânea [...]” (BACHUR, João Paulo. **Distanciamento e crítica: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann**. 2009. Tese (Doutorado). f. 356. Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 1-15).

Diante da “relação de profunda tensão” entre “momentos da descrição de Luhmann” e “o presente social”, Minhoto e Gonçalves indicam “possibilidades para o uso em negativo da teoria dos sistemas como modelo crítico”, como “um marcador de tendências de desdiferenciação funcional que se articulam à racionalidade econômica imperialista do neoliberalismo”, notadamente “à tendência para a formação de distintas ‘indústrias’ em diferentes âmbitos da vida social contemporânea.”¹⁰⁵

Em direção similar, Fischer-Lescano defende a existência de uma “teoria crítica dos sistemas”, que se vincula aos “trabalhos da primeira geração de teóricos críticos da Teoria Crítica da Escola de Frankfurt”, abrindo “espaço para uma ‘virada normativa’ da teoria dos sistemas, cuja complexidade teórica Luhmann apreciava, embora seus fundamentos normativos não tenham seduzido o observador de Bielefeld”.¹⁰⁶

Embora já pudesse ser identificada em estágio latente na obra de autores como Gunther Teubner, a proposta de elaboração de uma “teoria crítica dos sistemas” tem sido desenvolvida especialmente por pesquisadores como Andreas Fischer-Lescano.¹⁰⁷ Esse

¹⁰⁵ MINHOTO, Laurindo Dias; GONÇALVES, Guilherme Leite. Nova ideologia alemã? A teoria social envenenada de Niklas Luhmann. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 21-43, dez. 2015. p. 23.

¹⁰⁶ FISCHER-LESCANO, Andreas. A teoria crítica dos sistemas da escola de Frankfurt. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 163-177, mar. 2010. p. 164-165.

¹⁰⁷ ELMAUER, Douglas. **O direito na teoria crítica dos sistemas: da justiça autossubversiva à crítica imanente do direito**. 2015. Dissertação (Mestrado). f. 316. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Em textos do início da década de 1980, Teubner já identificava *acordos implícitos e convergências tácitas* entre a teoria dos sistemas e a teoria crítica, buscando transformar *pontos de vista aparentemente irreconciliáveis em perspectivas complementares* (TEUBNER, Gunther. Substantive & reflexive elements in modern law. **Law & Society Review**, v. 17, n. 2, 1983. p. 245). Por outro lado, Fischer-Lescano atribui a Rudolf Wiethölter a criação da expressão “teoria crítica dos sistemas”: “Rudolf Wiethölter criou o termo ‘teoria crítica dos sistemas’ e defendeu a teoria crítica ‘sob condições sistêmicas’. Ele introduziu o conceito em um seminário juntamente com Gunther Teubner e eu no final do verão de 2007 que tratava do ‘pluralismo constitucional na sociedade mundial’” (FISCHER-LESCANO, Andreas. A teoria crítica dos sistemas da escola de Frankfurt. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 163-177, mar. 2010. p. 164). Não se pode deixar de registrar também o pioneirismo de autores brasileiros como Marcelo Neves e Willis Santiago Guerra Filho. Em trabalho publicado em 1997 no Brasil, Guerra Filho, fazendo referência à obra de Neves, ressaltou o potencial crítico e normativo de estudos sociojurídicos baseados na teoria dos sistemas: “a teoria do sistema jurídico autopoiético fornece um importante conhecimento acerca das possibilidades do Direito, na periferia da sociedade mundial (pós-moderna), ou seja, acerca de como ela poderia – e como não deveria – ser. Isso pode levar a um uso crítico (normativo) desse tipo de estudo sociojurídico (descritivo e construtivista).” Segundo o autor, um exemplo desse potencial crítico poderia ser identificado nos trabalhos de Neves, “quando ele identifica a falta de legitimidade do Direito Constitucional no Brasil com problemas na ‘auto-reflexão’ e ‘auto-reprodução’ do Direito nacional enquanto sistema autopoiético, apontando a autonomia do sistema jurídico como condição para o exercício pleno da cidadania.” (GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiése do Direito na Sociedade Pós-Moderna: introdução a uma teoria social sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 90). Registre-se, ainda, que, em obra publicada originalmente em língua alemã em 2000, Neves enfrenta “as divergências e complementaridades” do “paradigma sistêmico luhmanniano” e da “teoria habermasiana do discurso” para “esboçar os elementos de uma teoria dos fundamentos normativos e das condições empíricas do Estado Democrático de Direito na sociedade supercomplexa da modernidade.” No entanto, o autor se esforça para que a “tentativa de enfatizar a complementaridade entre duas teorias tão divergentes” não conduza “a um ecletismo inconsciente”: “não

autor identifica “os riscos para os espaços individuais e sociais autônomos” no “impulso totalizador das organizações e das instituições sociais mundiais, das ‘redes transnacionais’ e dos diversos sistemas globais, tais como o sistema econômico, o sistema político, o sistema religioso, o sistema científico, o sistema de saúde etc.” Cada um desses sistemas da sociedade persegue “um programa implacável de maximização de sua própria racionalidade”, razão pela qual “a teoria crítica dos sistemas da Escola de Frankfurt” preocupa-se “com a proteção dos espaços sociais de liberdade”.¹⁰⁸

Não faz parte dos objetivos deste trabalho realizar um balanço das diferentes propostas de apropriação crítica da teoria dos sistemas ou apresentar uma resposta para a questão relacionada à adequação ou mesmo à necessidade de uma mobilização crítica do aparato conceitual e metodológico luhmanniano.¹⁰⁹ Independentemente dos erros ou acertos das diversas tentativas de recepção crítica desse referencial teórico, as reflexões produzidas pelos teóricos que enfrentam tal empreitada são úteis para os fins deste trabalho. Isso porque elas apresentam descrições das *pressões* do sistema econômico sobre outros sistemas da sociedade, como a política e o direito; e, em alguma medida, das pressões desses sistemas sobre a própria economia. Esse diagnóstico crítico-sistêmico será retomado e desenvolvido ao longo desta tese.

A arquitetura da teoria dos sistemas apresenta *potencial crítico* independente de ser adotada com pretensões apenas *descritivas*, como nos moldes originais propostos por Luhmann, ou com pretensões *descritivas* e *normativas*, como nas releituras de teóricos sistêmicos críticos. As ideias de diferenciação funcional e de autopoiese, por exemplo,

se trata aqui de uma tentativa de reunir ambas as teorias em um ‘denominador comum’. Antes, pretende-se – ao destacar-lhes os limites na análise e no esclarecimento do Estado Democrático de Direito como um fenômeno da modernidade – retirar-lhes elementos conceituais que possam servir à construção de um modelo adequado de fundamentação do Estado Democrático de Direito e à compreensão das condições limitantes de sua realização.” (NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. Tradução do autor. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. p. XVII-125).

¹⁰⁸ FISCHER-LESCANO, Andreas. A teoria crítica dos sistemas da escola de Frankfurt. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 163-177, mar. 2010. p. 168-169. Paterson e Teubner chegam a afirmar que, em diversos aspectos, as teorias da auto-organização social podem ser entendidas como herdeiras legítimas das teorias marxistas, “[...] for example, with respect to the analysis of social differentiation, the concept of systemic autonomy, the circularity of social self-production, the totalising tendencies of social systems and human alienation [...]” (PATERSON, John; TEUBNER, Gunther. *Changing Maps: Empirical Legal Autopoiesis*. **Social and Legal Studies**, v. 7, n. 4, p. 451-486, 1998).

¹⁰⁹ Ver, para uma série de trabalhos que abordam diferentes propostas de aproximação entre a teoria dos sistemas e as teorias críticas, com a apresentação das possibilidades e dos desafios contidos nos diálogos entre a obra de Luhmann e tradições teóricas tão distintas quanto aquelas vinculadas à obra de Karl Marx, aos estudos pós-coloniais, à sociologia jurídica francesa de André-Jean Arnaud, ao movimento de estudos críticos do direito nos EUA, ao programa filosófico de Theodor Adorno, à perspectiva teórica de Michel Foucault etc., AMATO, Lucas Fucci; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de (Orgs.). **Teoria crítica dos sistemas: crítica, teoria social e direito**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

oferecem lentes úteis para a observação de situações concretas da sociedade, ainda que, eventualmente, exijam complementações e desenvolvimentos, não apenas em razão das rápidas transformações sociais vividas nas últimas décadas, mas também devido à possibilidade de determinados aspectos sociais terem sido desprestigiados pelas leituras mais tradicionais da teoria dos sistemas.¹¹⁰

Como destacamos nesta Seção, o desenvolvimento de observações críticas não é um objetivo incompatível com a teoria dos sistemas elaborada por Luhmann. Antes o contrário: o referencial teórico sistêmico pressupõe uma *atitude crítica*. A resistência do mencionado sociólogo está direcionada às críticas que oferecem (falsas) esperanças de que a sociedade, diagnosticada como “situada em uma crise”, poderia ser corrigida a partir de alguma posição privilegiada (externa à própria sociedade). Em substituição a essa ideia habitual de crítica¹¹¹, a teoria dos sistemas oferece uma abordagem crítica baseada na *superação dos obstáculos epistemológicos* para uma adequada análise científica da sociedade, com especial ênfase na ideia de *observação de segunda ordem*.¹¹²

A superação dessas barreiras epistemológicas pode propiciar investigações empíricas mais *críticas*, autocríticas e consistentes do ponto de vista teórico, servindo, assim, aos objetivos do presente trabalho. Para tanto, será necessário desenvolver reflexões

¹¹⁰ Os limites do modelo luhmanniano, segundo Neves, residiriam “[...] no desprezo do conceito de esfera pública como espaço sistematicamente desestruturado que contorna os procedimentos constitucionais [...]” (NEVES, Marcelo. A Constituição e a esfera pública – Entre diferenciação sistêmica, inclusão e reconhecimento. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 122). Já Souza afirma que faltaria à teoria dos sistemas “uma reflexão acerca dos elementos transistêmicos”, uma “reflexão totalizadora” (SOUZA, Jessé. Niklas Luhmann, Marcelo Neves e o “culturalismo cibernético” da moderna teoria sistêmica. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 176-178). Dutra e Bachur, por sua vez, defendem que “as questões sobre desigualdade social, sobre a formação e o conflito entre classes sociais não ganharam um lugar de importância” na teoria da sociedade moderna de Luhmann (DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo. Apresentação. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 8). Por outro lado, Monteagudo critica dois aspectos da teoria de Luhmann: a indiferença em relação ao espaço e a pouca relevância conferida à diferenciação social (que permitiria a construção de grupos sociais desiguais, como mulheres, homossexuais, idosos etc.) (MONTEAGUDO, Jorge Galindo. La teoría sistémica de la sociedad de Niklas Luhmann: Alcances y Límites. In: LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. XXXV-XLV). Essas são apenas algumas das muitas críticas direcionadas à teoria dos sistemas sociais que podem indicar a necessidade de desenvolvimentos ou ajustes teóricos. Ultrapassaria os limites do presente trabalho o enfrentamento de cada uma dessas críticas, porém consideramos importante tê-las em mente, já que elas podem permitir o desenvolvimento da teoria, inclusive por meio da identificação de potenciais desprezados pelos seus desenvolvedores e críticos.

¹¹¹ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 885.

¹¹² Ver, para uma discussão acerca do potencial crítico da sociologia sistêmica, bem como sobre a distinção entre atitude crítica e teoria crítica, ESPOSITO, Elena. Critique without crisis: Systems theory as a critical sociology. **Thesis Eleven**, v. 143, n.1, p. 18-27, 2017.

metodológicas voltadas aos limites e possibilidades de desenvolvimento de uma pesquisa empírica de raiz sistêmica.

2.2 TEORIA DOS SISTEMAS E POTENCIAL EMPÍRICO

Não apenas a sociologia crítica, mas também a sociologia empírica positivista foi rechaçada por Luhmann. Contudo, assim como apresenta potencial crítico, a teoria dos sistemas pode ser operacionalizada de modo a propiciar proveitosas investigações empíricas. A apresentação dessa *potencialidade empírica* é o objetivo da presente Seção, em que mostraremos como o *referencial teórico* sistêmico foi articulado com as *técnicas para coleta de dados e evidências* neste trabalho.

A sociologia sistêmica busca descrever a sociedade a partir do interior da própria sociedade: ela “faz uso da comunicação, ativa relações sociais e expõe-se à observação na sociedade.” Essa sociologia descreve-se como integrante do sistema científico, referindo-se “à realidade social tal como de fato existe”. Por outro lado, ela não tem interesse em seguir a linha da sociologia crítica (que substituiria “a metodologia comparando suas ambições críticas com as opiniões de inimigos autoelegidos”) e posiciona-se “a certa distância do que profissionalmente se maneja como ‘investigação empírica’” (que adotaria uma metodologia clássica presa à “tradição lógico-ontológica, que parte da distinção ser/pensar”).¹¹³

Em oposição a essas concepções metodológicas, Luhmann apresenta uma posição construtivista que vê na metodologia não apenas um meio de “assegurar uma descrição correta (não errônea) da realidade”, mas, sobretudo, uma forma “de produção e tratamento da informação”.¹¹⁴ A teoria dos sistemas substitui a diferença “sujeito e objeto (pensamento e existência, conhecimento e objeto)” pela diferença autorreferência e

¹¹³ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007, p. 21. Em obras da década de 1970, Luhmann já apontava para as dificuldades enfrentadas pela sociologia jurídica e afirmava que “a própria complexidade do direito estabelece estreitos limites à pesquisa empírica sociológica”: “Uma integração convincente daquelas pesquisas empíricas só seria realizável através da reintrodução do direito na sociologia jurídica, por meio de uma sociologia do direito levada a sério.” (LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Tradução Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983. p. 12).

¹¹⁴ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 22.

heterorreferência. Trata-se da escolha por um “relativismo radical das referências do sistema”.¹¹⁵

A teoria dos sistemas oferece uma forma de ver o mundo com auxílio da diferença entre sistema e ambiente. Outras diferenças permitiriam construir outros objetos, observar outros fenômenos, mas essa “abordagem teórico-diferencial” aposta naquela diferença como a que “torna alcançável maior complexidade”.¹¹⁶

Sob esse ponto de vista, embora a usual investigação empírica tenha permitido “captar os fenômenos macrossociológicos” (como o aumento ou a diminuição da criminalidade, os movimentos migratórios e os índices de divórcio), não chegou “a uma teoria da sociedade concebida como totalidade dos fenômenos sociais”. Além disso, a própria pretensão empírica dessa tradição seria questionável: “A ambição da investigação empírica radica na confiança em seu próprio instrumental e na premissa (no ‘preconceito’) de que com esses meios se chega à realidade e não somente à validação das próprias construções.” Por outro lado, ainda que não conduzam “a *respostas* no sentido de um saber assegurado”, os resultados das investigações empíricas podem levar “a perguntas estimulantes”.¹¹⁷

¹¹⁵ Esse “relativismo radical” está ligado à ideia de observação: “As posições que antes eram ocupadas por uma cosmologia natural ou por uma teoria da consciência que se coloca a si própria como absoluta, são liberadas e substituídas por um relativismo radical das referências do sistema, que não conhece mais nenhuma descrição do mundo, a não ser as que se dão por intermédio de um observador, através de um sistema. [...] Para se saber o que vale e o que não, é preciso, por esse motivo, escolher referências para o sistema. A realidade só se revela ao nível da observação de segunda ordem, na observação de observadores. Isso obriga a admitir a contingência operacional de toda e qualquer descrição, inclusive daquela que é dada com este enunciado. [...] A sociedade moderna possibilita uma multiplicidade de descrições do mundo e de si mesma e, por isso, só pode descrever-se, ela própria, de uma forma que leve isso em consideração. Ela é, no sentido de Gotthard Günther, um sistema policontextual.” (LUHMANN, Niklas. Por que uma “teoria dos sistemas”? In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, Goethe-Institute/ICBA, 1997. p. 45-46).

¹¹⁶ LUHMANN, Niklas. Novos desenvolvimentos na teoria dos sistemas. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, Goethe-Institute/ICBA, 1997. p. 50.

¹¹⁷ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 25. A partir do construtivismo da teoria dos sistemas, Paterson e Teubner chamam atenção para o caráter construtivo das pesquisas empíricas: “The hard facts about the external world that empirical research pretends to produce are in reality highly artificial constructs, excessively selective abstractions, mere internal artefacts of the scientific discourse that are both as real and as fictional as are theoretical constructs.” Os autores destacam o que, a partir da perspectiva teórica que adotam, seria o real papel dessas pesquisas: “The real role of empirical research does not lie in dull falsification. It is in the ‘surprise value’ of its self-produced data. Empirical world constructions in law and society do not need to be destructive of theories. Rather, they could play a maeutic role in the birth of theories in the spirit of empiricism.” Ademais, além de afirmar que “[c]ausal explanation and prediction are grossly overestimated in law and society”, os autores alertam que, para a teoria dos sistemas, “[...] theoretical explanation of empirical results means that the theory reformulates these artefacts of perception in new contexts in order to analyse [...] the transformational dynamics of recursive meaning

Desse modo, todas as cautelas e ressalvas apresentadas não anulam a importância da observação empírica para a teoria dos sistemas: “Toda comunicação é uma operação interna à sociedade, é produção de sociedade e se expõe como acontecimento empírico, não somente à continuação, mas também à observação através de outras comunicações.”¹¹⁸ Os sistemas “existem” e os enunciados da teoria dos sistemas “se referem ao mundo real”: “O conceito de sistema designa, portanto, algo que realmente é um sistema e, com isso, assume a responsabilidade de comprovar seus enunciados com a realidade.”¹¹⁹

A mobilização da teoria dos sistemas sociais associada a abordagens empíricas pode ajudar a solucionar um hiato existente na sociologia jurídica contemporânea. Por um lado, as teorizações no campo do “direito e sociedade” têm se tornado cada vez mais filosóficas e especulativas, e, ao mesmo tempo, carentes de bases empíricas. Por outro lado, apesar de terem desenvolvido metodologias sofisticadas, as pesquisas empíricas nesse mesmo campo, frequentemente, apresentam bases teóricas insuficientes.¹²⁰

O importante aqui é pontuar que a presente tese, ao pretender realizar uma “autodescrição da sociedade” (e, portanto, incluir-se dentro do seu próprio objeto), “deve desenvolver ideias metodológicas e de teoria do conhecimento adaptadas a isso.”¹²¹ Ao descrever a sociedade, este trabalho descreve a si mesmo, “já que sua realização operacional somente é possível como autopoiesis da sociedade, só na rede recursiva da comunicação social.” Reconhecendo esse componente autológico da sociologia, os

processes.” A teoria dos sistemas requereria uma redefinição do trabalho empírico e uma renovação dos seus instrumentos de pesquisa, que ainda estão muito associados à construção de cadeias causais: “Autopoiesis, however, forces us to break up this causal chain of events and to replace it by—let us condense everything into one formulation—a multitude of autonomous but interfering fields of action in each of which, in an acausal and simultaneous manner, recursive processes of transformation of differences take place. To put it more simply, a single horizontal chain of causal relations is replaced by a multitude of vertical chains of recursions.” (PATERSON, John; TEUBNER, Gunther. *Changing Maps: Empirical Legal Autopoiesis*. **Social and Legal Studies**, v. 7, n. 4, p. 451-486, 1998).

¹¹⁸ LUHMANN, Niklas. Novos desenvolvimentos na teoria dos sistemas. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, Goethe-Institute/ICBA, 1997. p. 58.

¹¹⁹ LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016, p. 29.

¹²⁰ PATERSON, John; TEUBNER, Gunther. *Changing Maps: Empirical Legal Autopoiesis*. **Social and Legal Studies**, v. 7, n. 4, p. 451-486, 1998.

¹²¹ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 897. Afinal, como aponta Mascareño, “una teoría que se propone a sí misma como superación de obstáculos epistemológicos de la teoría social tradicional, no puede seguir utilizando sus métodos.” (MASCAREÑO, Aldo. *Sociología del método: La forma de la investigación sistémica*. **Iberoforum**, t. 3, v. 2, p. 1-41, 2007. p. 2).

“requisitos clássicos de objetividade e consenso e suas metodologias” são substituídos pela “diferenciação do observador: ver aquilo que os outros podem e não podem ver.”¹²²

Isso, como já apontado na Seção 2.1, pressupõe o abandono de determinados *obstáculos epistemológicos* “num museu de antiguidades sociológicas”, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento de “uma teoria da sociedade, isto é, uma teoria do conjunto das relações sociais (para não dizer logo: uma teoria do sistema social mais amplo)”. Abre-se mão de qualquer “intenção de desmascaramento”, mas não de “uma generalização e auto-aplicação de ‘crítica ideológica’”. Toda observação possui seu “ponto cego”, inclusive as observações sociológicas aqui apresentadas.¹²³

Embora já haja algumas propostas nessa direção, ainda não se desenvolveu plenamente “um método de investigação empírica de raiz sistêmica”. A presente tese buscou justamente contribuir para essa agenda de trabalho, já que apresenta uma metodologia de investigação empírica, baseada na estratégia de pesquisa *estudo de caso* e em uma *abordagem de inspiração sociolinguística* que assume “o fundamento construtivista” da teoria dos sistemas e tenta ser coerente com o seu “marco heurístico”.¹²⁴

¹²² LUHMANN, Niklas. Sobre os fundamentos teórico-sistêmicos da teoria da sociedade. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, Goethe-Institute/ICBA, 1997. p. 72.

¹²³ LUHMANN, Niklas. Sobre os fundamentos teórico-sistêmicos da teoria da sociedade. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, Goethe-Institute/ICBA, 1997. p. 68-72.

¹²⁴ MASCAREÑO, Aldo. Sociología del método: La forma de la investigación sistêmica. **Iberoforum**, t. 3, v. 2. p. 1-41, 2007. p. 1-2. Ver, para uma pesquisa empírica documental e de decisões judiciais que se baseou na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann e na abordagem pragmática de Charles Sander Peirce, LIMA, Fernando Riste de Sousa. **Saúde e Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Juruá, 2015. Ver, ainda, para uma mobilização conjunta do programa etnometodológico de Harold Garfinkel e da concepção sociológica de Niklas Luhmann com o objetivo de desenvolver pesquisa empírica por meio de análise de decisões judiciais, SILVA, Artur Stamford. Sociologia da decisão jurídica: pesquisa qualitativa sobre a semântica social da comunidade jurídica. In: SILVA, Artur Stamford. **Sociologia do direito: na prática da teoria**. Curitiba: Juruá, 2007. Já para uma proposta metodológica inspirada na teoria dos sistemas e orientada para pesquisas empíricas de organizações, ver BESIO, Cristina; PRONZINI, Andrea. Inside Organizations and Out. Methodological Tenets for Empirical Research Inspired by Systems Theory. **Historical Social Research**, v. 36, n. 1, 2011. p. 18-41. Além disso, para um balanço da integração dos conceitos de *posição social* e *discurso* em pesquisas empíricas baseadas na teoria dos sistemas sociais e em uma *abordagem sociolinguística*, verificar BORA, Alfons. Systems Theory, Discourse, Positionality – Towards a better understanding of the interior architecture of functional differentiation in sociological Systems Theory. Disponível em: <<https://pub.uni-bielefeld.de/download/1962867/2904489/Bora-Vortrag-Semantiktagung-englisch-2009-03-18.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018. Paper given at a **Systems theory seminar**, University College Cork, Ireland, Mar. 20, 2009. Por fim, para uma proposta de investigação empírica das agendas de pesquisa empírica de base sistêmica nos Programas de Pós-Graduação em Direito do Brasil, ver FONSECA, Gabriel Ferreira da; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Observando as organizações de pesquisa em direito no Brasil: as agendas de pesquisa empírica de base sistêmica na pós-graduação. In: CONGRESSO DA ABRASD, 9., 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2018. p. 93-100.

Portanto, o caminho escolhido pela tese foi aquele da pesquisa empírica orientada teoricamente. No entanto, o nosso objetivo central não foi o de “testar uma hipótese [causal] controlando uma amostra representativa”, já que, ao contrário, assumimos “uma atitude exploratória em relação ao material empírico”, buscando tendências que pudessem ser consideradas relevantes e significativas¹²⁵ para uma resposta ao problema de pesquisa proposto.

Além disso, o próprio problema de pesquisa passou por evoluções ao longo do desenvolvimento da investigação, inclusive em razão do caráter empírico e exploratório do trabalho. Com base na teoria dos sistemas, pode-se observar que há um paradoxo comum nos projetos de pesquisa. Eles pressupõem a identificação de um problema para o qual ainda não se tem solução (isto é, uma pergunta para a qual ainda não se sabe ao certo qual será a resposta). Ademais, esse problema precisa ser solucionável com base nas condições disponíveis (tempo, dinheiro, informação, metodologia etc.). Entretanto, ainda que nem sempre isso seja explicitado, os problemas de pesquisa normalmente precisam passar por recalibrações, já que, durante o avanço da investigação, há mudanças em relação àquilo que não se sabe sobre o tema e às condições disponíveis para a sua solução.¹²⁶

A partir da teoria dos sistemas sociais, como aponta Pires, não se pode afirmar que o resultado de uma pesquisa empírica corresponda à realidade: “*Empírico significa um corpo de observações que você construiu de maneira sistemática. São observações sobre a realidade, feitas por um observador.*” A “*verdade*” deixa de ser algo que se descobre (“*um objeto real, concreto*”) para se tornar um dos lados da diferença “*verdade/falsidade*”, que é “*um código de avaliação que utilizamos para filtrar e reavaliar os conhecimentos que estão sendo produzidos.*”¹²⁷

O construtivismo dessa teoria não conduz à pergunta pela “existência das coisas no mundo” ou pela “verdade ou falsidade dos enunciados”, mas à questão central da busca pela “diferença”. As descrições de um observador, que podem ser decisões jurídicas,

¹²⁵ BESIO, Cristina; PRONZINI, Andrea. Inside Organizations and Out. Methodological Tenets for Empirical Research Inspired by Systems Theory. **Historical Social Research**, v. 36, n. 1, 2011. p. 21-22.

¹²⁶ LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura. Ciudad de México, Guadalajara, Barcelona: Universidad Iberoamericana, ITESO, Editorial Anthropos, 1996. p. 300-304.

¹²⁷ Pires afirma que estaria “*se processando uma transformação de paradigma na epistemologia*”: substituiu-se a diferença “*sujeito/objeto*” pela diferença “*observador/observação*” e a própria distinção “*construtivismo/realismo cai em desuso*”, já que a preocupação epistemológica se desloca da questão sobre o que o sujeito conhece da realidade (isto é, sobre se conhece “*a realidade*” ou o que “*projeta sobre a realidade*”) para a preocupação sobre “*como nós conhecemos*” (PIRES, Álvaro. Sobre direito, ciências sociais e os desafios de navegar entre esses dois mundos: uma entrevista com Álvaro Pires. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. v. 2, n. 1, p. 226-248, jan. 2015. p. 242-247).

estratégias políticas, dogmas religiosos, planos de investimento econômico, teses de doutorado etc., traçam distinções que apenas podem ser vistas por meio de observações de segunda ordem, que, por sua vez, também não podem ver suas próprias distinções (seus pontos cegos).¹²⁸

O presente trabalho, desenvolvido a partir de um *estudo de caso* do SFH brasileiro, apresenta-se como uma observação de segunda ordem das diversas observações de primeira ordem produzidas tanto no *centro* quanto na *periferia* dos sistemas da política, do direito e da economia. Para tanto, recorreu-se, principalmente, à observação de determinadas posições sociais que se valem desses sistemas funcionais, como as *organizações político-jurídicas globais e locais* e as *organizações político-econômicas globais e locais*, que serão aprofundadas nos Capítulos 4 e 5 deste trabalho.¹²⁹

Essas posições sociais foram reconstruídas a partir de uma tentativa de equilibrar os dois polos de um eixo tradicionalmente difundido nas ciências sociais: a *abordagem indutiva* e a *abordagem dedutiva*. As duas abordagens contrastariam em razão de indicarem

¹²⁸ MASCAREÑO, Aldo. Sociología del método: La forma de la investigación sistémica. *Iberoforum*, t. 3, v. 2, p. 1-41, 2007. p. 6-9. Ao refletirem sobre a possibilidade de pesquisas empíricas guiadas pela teoria dos sistemas no campo jurídico, Paterson e Teubner extraíram de Boaventura de Sousa Santos a metáfora do mapa, que pode servir para explicar a redução de complexidade produzida por cada sistema com base no seu próprio código binário: “[...] the map metaphor remains useful since, in much the same way, a map, because it cannot reproduce the world, must offer a selective and incomplete view of that world and consequently there is a sense in which that which is not included on the map is not real.” Consoante os autores, a observação empírica sistemática é fundamental para a teoria dos sistemas, que poderia experimentar técnicas de pesquisa empírica, como mapas cognitivos, narrativas e estudos de casos. Embora não possam alcançar o ambiente (o mundo exterior), as observações empíricas podem contribuir para a produção de “[...] artificial data for science as a social system to enable it to cope with the unknown outside world. And this is the point where the debate within the constructivist camp begins. It concerns the qualities of this ‘coping’. [...] Thus, autopoiesis remains a coherence theory of truth: we have to look for coherence between two types of internal constructs - theoretical concepts and empirical facts - that are constructed according to diverse procedures.” (PATERSON, John; TEUBNER, Gunther. *Changing Maps: Empirical Legal Autopoiesis. Social and Legal Studies*, v. 7, n. 4, p. 451-486, 1998).

¹²⁹ A partir da perspectiva da teoria dos sistemas, pode-se afirmar que o sistema jurídico, por exemplo, apresenta um *centro*, em que se posicionam os tribunais, e uma *periferia*, em que se posicionam, por exemplo, os legisladores e contratantes, que fornecem irritações ambientais ao referido sistema, já que têm mais contatos com os demais subsistemas da sociedade (LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005, p. 372-389). Nas palavras de Campilongo: “A distinção centro/periferia, aplicada à descrição dos sistemas parciais, permite identificar na periferia as zonas mais sensíveis aos contatos externos. A posição central é reservada ao ‘núcleo duro’ do sistema. [...] O sistema jurídico possui um centro, identificado nos tribunais, e uma periferia que constantemente produz, reproduz e modifica os programas do sistema. A periferia do sistema jurídico é composta, fundamentalmente, pela produção de leis e contratos. Aqui, a passagem do não direito ao direito, e vice-versa, ocorre de modo mais intenso. Essa maior sensibilidade e irritabilidade traduz-se sempre na linguagem própria do sistema jurídico (como é o caso das leis e contratos). [...] A periferia é a zona de contato com os demais sistemas da sociedade. [...] Nas periferias, as irritações podem ou não ser transformadas em direito. A periferia aloca o código. Só que, na periferia, não existe obrigação de decidir.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 165-172). Como será abordado no decorrer deste trabalho, os centros da política e da economia podem ser encontrados, respectivamente, nos Estados e nos bancos.

“diferentes formas de oscilar entre dados e conceitos.” No entanto, apesar de pretender se aproximar mais do polo indutivo, a pesquisa se valeu dos benefícios de ambas as abordagens.¹³⁰

Por um lado, objetivamos a construção de conceitos ou modelos a partir de “dados empíricos”. Esse *polo indutivo* nos levou a propor, por exemplo, os modelos de *organização político-jurídica* (global e local) e *organização político-econômica* (global e local). Por outro lado, intencionamos utilizar conceitos teóricos, como *discurso* e *posição social*, para definir os “dados relevantes” que seriam coletados. Esse *polo dedutivo* também foi fundamental para a construção dos referidos conceitos ou modelos.¹³¹

Este trabalho propôs uma articulação circular entre esses dois polos, já que o problema de pesquisa e a sua solução foram desenvolvidos tanto a partir de conceitos teóricos quanto de dados empíricos. As posições de partida (construídas a partir de conceitos e dados) e os pontos de chegada (também construídos com base em conceitos e dados) foram confrontados e revisados permanentemente. Daí a aderência desta tese à ideia de métodos cibernéticos – já apresentada neste Capítulo.¹³²

Em relação ao *polo indutivo*, o estudo de caso foi conduzido com base em *múltiplas fontes de informação*. As técnicas para coleta de dados e evidências usadas na pesquisa foram a *observação*, a *pesquisa documental* e a *entrevista*. O uso dessas fontes ou técnicas permitiu o desenvolvimento de “*linhas convergentes de investigação*”.¹³³

Em sentido amplo, a *observação* foi o procedimento básico da pesquisa, em razão da ideia de *observação de segunda ordem* presente no referencial teórico adotado. Em sentido estrito, ligado à ideia de *observação direta*, essa operação esteve associada tanto

¹³⁰ YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016. p. 84-85. Como ressalta Cappi, “se do ponto de vista conceitual, dedução e indução correspondem a duas operações distintas, elas de fato coexistem na prática da pesquisa – isto é na realização de qualquer pesquisa – em maior ou menor medida, podendo-se falar em *pesquisa prevalentemente dedutiva* e *pesquisa prevalentemente indutiva* para considerar uma proposta específica de pesquisa, globalmente considerada. Isto se deve ao movimento circular que caracteriza essencialmente a produção de conhecimento.” (CAPPI, Riccardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em direito. In: MACHADO, Máira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 396).

¹³¹ YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016. p. 84-85.

¹³² LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. Traducción de Silvia Pappe, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura. Ciudad de México, Guadalajara, Barcelona: Universidad Iberoamericana, ITESO, Editorial Anthropos, 1996. p. 300-304.

¹³³ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 123-127.

aos momentos de obtenção de documentos quanto às oportunidades de condução de entrevistas.¹³⁴

Além disso, durante a realização da pesquisa, acompanhamos e *observamos* as publicações nos sites de internet e nas redes sociais (como o Facebook e o LinkedIn) de algumas organizações ligadas aos setores empresariais e aos movimentos sociais. A pesquisa nos fez *observar* também as cidades em que circulamos e residimos (principalmente São Paulo e Salvador) e a forma como nelas se desenvolvem os problemas ligados à habitação e os vários outros problemas que lhes são transversais.¹³⁵

As *informações documentais* foram peças centrais para o desenvolvimento desta investigação. Foram realizadas *pesquisas documentais* voltadas para a análise de autos processuais e decisões judiciais, leis, decretos e resoluções, que são produzidos no *centro* do sistema jurídico (tribunais) e no *centro* do sistema político (Estado). Por outro lado, também foram estudados modelos de contratos, planilhas, guias de boas práticas, cartilhas, diretrizes, estudos técnicos etc., que são produzidos na *periferia* ou no *ambiente* daqueles sistemas (por atores como bancos, organismos multilaterais, organizações de movimentos sociais, associações e sindicatos de empresas).¹³⁶

Os *documentos* foram obtidos por meio de pesquisas na internet (nos sites e redes sociais das diversas organizações estudadas), pedidos de acesso à informação pelo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União e reuniões e demais interlocuções com os entrevistados. A própria produção bibliográfica foi tratada como espécie de *documento* quando, por exemplo, os autores tinham vínculo profissional ou outra conexão com as organizações estudadas. Além disso, a *documentação* jornalística (principalmente veiculada na internet) foi utilizada como fonte de pesquisa.¹³⁷

Embora alguns processos e decisões judiciais tenham sido analisados, a pesquisa de jurisprudência não ganhou destaque neste trabalho. Realizamos apenas um estudo exploratório dos doze Recursos Repetitivos que, ao serem julgados pelo Superior Tribunal

¹³⁴ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 118-119.

¹³⁵ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 118-119.

¹³⁶ MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 22-66. MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 83-102. OLIVEIRA, Luciano. A pesquisa sociojurídica: indicações. In: OLIVEIRA, Luciano. **Manual de Sociologia Jurídica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

¹³⁷ YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 109-113.

de Justiça (STJ), estabilizaram expectativas em torno de temas comuns em ações judiciais na área do SFH.¹³⁸

Ao analisarmos os acórdãos e demais *documentos* disponíveis ligados a esses Recursos Repetitivos, foi possível identificar alguns dos principais conflitos levados aos tribunais, como aqueles relacionados aos juros e correções, seguros e garantias, revisões e execuções dos contratos. No entanto, pareceu-nos mais adequado (em relação ao nosso problema de pesquisa) e inovador (em relação às pesquisas desenvolvidas nas Faculdades de Direito), sem deixar de mencionar pontualmente esses processos e decisões judiciais, privilegiar outras fontes de informação.

A *entrevista de tipo qualitativo* foi outro importante instrumento de exploração de informações para a pesquisa. Conduzimos *entrevistas semidiretivas ou semiestruturadas* com profissionais que atuam, direta ou indiretamente, no SFH brasileiro. As entrevistas foram gravadas e transcritas. A duração das entrevistas foi curta (entre cerca de 30min e 1h) ou prolongada (entre cerca de 1h30 e 3h) principalmente em função da disponibilidade de tempo e disposição pessoal dos entrevistados para participar e se aprofundar nas respostas.¹³⁹

Com exceção de uma realizada por e-mail, as entrevistas foram conduzidas pessoalmente, nos locais e horários sugeridos pelos informantes. Além de proporcionar importantes *insights* para este trabalho, como mencionado acima, os entrevistados contribuíram com o fornecimento de diversos documentos e estudos relevantes para a pesquisa.¹⁴⁰

No setor da construção e incorporação imobiliária, entrevistamos três representantes de empresas associadas à Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC): duas diretoras jurídicas e um membro do Conselho de Administração. Além disso, tivemos a oportunidade de entrevistar quatro gerentes de projetos da ABRAINC: um administrador, uma advogada e dois arquitetos.

O foco das entrevistas nessa associação de abrangência nacional está ligado ao fato de ela ser integrada pelas maiores construtoras e incorporadoras imobiliárias do país. Como se verá ao longo do trabalho, a ABRAINC desempenha um importante papel no

¹³⁸ Ver, para uma sistematização dos principais aspectos dessas decisões, BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Recursos Repetitivos do Superior Tribunal de Justiça**: organização sistemática. Vol. 1 (2018). Brasília: STJ, 2018. p. 575-588.

¹³⁹ YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 114-118.

¹⁴⁰ YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 114-118.

desenho e execução da política habitacional do país. A origem da sua constituição está ligada à união das empresas do setor que foram convidadas pelo Governo Federal e pela Caixa Econômica Federal (CEF) para ajudar a viabilizar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O nosso acesso à associação se deu por meio do contato com advogados que atuam no seu Comitê Jurídico e em Grupos de Trabalho ligados a esse Comitê. A gerente de projetos jurídicos foi a principal responsável por nos apresentar, via e-mail, aos demais informantes ligados à ABRAINCA.

No âmbito dos movimentos sociais, entrevistamos advogados ligados à União Nacional por Moradia Popular (UNMP): um advogado da UNMP, um fundador da UNMP – que atualmente advoga para a suborganização do Estado de São Paulo e embrião da UNMP, que é a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) – e uma advogada especialista em regularização fundiária que colabora com vários movimentos, como a UMM-SP e a Unificação das Lutas de Cortiços (ULC). Também entrevistamos um advogado do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

A ênfase das entrevistas em movimentos de moradia justifica-se pela importância que as suas organizações nacionais (como a UNMP e o MTST) apresentam na arena política e jurídica do país. Como detalharemos no decorrer da tese, mediante o recurso aos canais institucionais (como a participação em conselhos e a apresentação de projetos para a produção habitacional) e às ações diretas (como ocupações e manifestações), essas organizações conseguem impactar na formulação e execução da política habitacional brasileira. O acesso aos advogados desses movimentos se deu por intermédio da indicação de um desses advogados, que, por sua vez, forneceu-nos os contatos telefônicos dos demais.

No setor financeiro, tivemos a oportunidade de entrevistar um gerente executivo jurídico da CEF. Além disso, dois dos gerentes de projetos da ABRAINCA entrevistados atuaram anteriormente no setor financeiro: um trabalhou nas áreas de crédito imobiliário e de risco de um grande banco privado do país; e a outra é uma gerente aposentada da CEF. Um diretor de habitação aposentado da CEF – que também foi diretor da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) – respondeu a perguntas enviadas por e-mail, em razão de dificuldades para a realização da entrevista pessoalmente.

O enfoque nos agentes financeiros e, especialmente, na CEF, está associado à evidente centralidade dos bancos e, especialmente do referido banco público, para uma adequada compreensão do SFH brasileiro. O acesso aos representantes da CEF foi obtido

por intermédio de pedidos de acesso à informação, envio de e-mails e contatos telefônicos com funcionários desse banco.

Por fim, entrevistamos as duas juízas que atuam na primeira Vara especializada em ações do SFH criada no país. Trata-se de uma Vara Federal Cível da Circunscrição Judiciária de Curitiba, na Seção Judiciária do Estado do Paraná, que recebeu a denominação de Vara Federal do Sistema Financeiro da Habitação e foi implantada e instalada em 30 de novembro de 2000.¹⁴¹ A informação sobre a existência dessa Vara foi obtida por intermédio das entrevistas conduzidas e dos documentos analisados ao longo da pesquisa. O acesso às juízas foi viabilizado por um assessor mediante contatos telefônicos e e-mails para o agendamento das entrevistas.

Embora tenhamos privilegiado o contato com profissionais que possuem formação jurídica, a heterogeneidade foi um critério relevante para a composição desse grupo de informantes. O nosso objetivo foi ter acesso a diferentes perspectivas sobre o SFH brasileiro.

Os roteiros de perguntas utilizados nas entrevistas podem ser encontrados nos Apêndices A, B, C e D desta tese. Essas perguntas indicam apenas quais foram os principais pontos de atenção do entrevistador, já que as entrevistas seguiram caminhos bastante diversos a depender, por exemplo, da experiência na área, disponibilidade de tempo e disposição para colaboração de cada um dos entrevistados. Usamos a grade de perguntas como “um guia muito flexível” para “fazer os informantes falarem em torno de um tema” sob uma “dinâmica de conversação”. Essa estratégia se justifica, dentre outros motivos, por ser compatível com a posição construtivista do referencial teórico mobilizado e com a metodologia qualitativa da pesquisa.¹⁴²

Além dos profissionais que de algum modo atuam na área do SFH brasileiro, entrevistamos uma moradora de uma das favelas urbanizadas de Salvador. O objetivo específico dessa última entrevista foi confrontar o relato de algum morador com as informações que tínhamos obtido por observação direta e por análise de documentação jornalística sobre quatro comunidades que foram cercadas por um muro naquela cidade. A *conversa* não contou com um roteiro de perguntas previamente estabelecido, já que,

¹⁴¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Resolução nº 22, de 16 de novembro de 2000**. Disponível em: < <https://biblioteca.trf4.jus.br>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

¹⁴² KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo**. Tradução Thiago Abreu e Lima Florencio. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 74-97.

embora tenha transitado por vários temas, o nosso foco de atenção dirigiu-se a apenas uma questão central: qual a relação das comunidades com o muro?

A *entrevista qualitativa* assumiu nesta tese principalmente um caráter *exploratório*. As respostas às perguntas foram interpretadas menos como *evidências* do que como *pistas* ou *insights* sobre questões relevantes a serem *aprofundadas* principalmente na análise da literatura e dos documentos disponíveis. Isso significa que as informações obtidas nas entrevistas, sempre que consideradas relevantes para o trabalho, foram *cruzadas* e *confrontadas* tanto com os resultados de outras pesquisas quanto com as informações coletadas por meio de outras técnicas. Por outro lado, os próprios roteiros de perguntas passaram por pequenos ajustes em razão das *pistas* que surgiram ao longo da pesquisa e dos respectivos *aprofundamentos*.¹⁴³

Apesar do pequeno número de entrevistas conduzidas, essa fonte de informações foi suficiente para potencializar as outras técnicas por meio do que se convencionou chamar de *triangulação*, isto é, ela serviu para ajudar a confirmar ou infirmar determinadas descrições extraídas, por exemplo, da literatura e dos documentos analisados.¹⁴⁴

A abordagem da pesquisa centrou-se principalmente nas comunicações políticas, jurídicas e econômicas produzidas por posições sociais envolvidas no SFH brasileiro, inclusive aquelas que operam no âmbito global. O foco das observações não se dirigiu aos sujeitos (e suas consciências, motivações psicológicas, opiniões subjetivas), que integram o sistema psíquico. Ao contrário, a ênfase recaiu sobre as comunicações por eles produzidas, que compõem o sistema social: “[...] por meio da comunicação – necessariamente apoiada

¹⁴³ KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva**: um guia para pesquisa de campo. Tradução Thiago Abreu e Lima Florencio. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 48-57.

¹⁴⁴ YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016. p. 72-73. Como destaca Charmaz, mesmo um número pequeno de entrevistas pode revelar-se produtivo, principalmente quando a entrevista qualitativa não é o único método de obtenção de dados: “Mixed qualitative methods can strengthen a study with a small number of interviews. A very small sample can produce a study with depth and significance depending on the initial and emergent research questions and how the researcher conducted the study and constructed the analysis.” (CHARMAZ, Kathy. [Expert voice]. In: BEKER, Sarah Elsie; EDWARDS, Rosalind. How many qualitative interviews is enough. **Discussion Paper**. NCRM. (Unpublished). Disponível em: <<http://eprints.ncrm.ac.uk/2273/>>. Acesso em: 4 nov. 2018. p. 22). Além disso, “[n]a escolha das pessoas a entrevistar”, não buscamos “uma representatividade no sentido estatístico”, mas, sim, “identificar e explorar, à medida da acumulação dos dados e do trabalho de análise, as *situações contrastadas*” que nos permitiram “arquitetar um quadro teórico.” Trabalhamos, portanto, com o que pode ser denominado de “*amostragem teórica*” (BARBOT, Janine. Conduzir uma entrevista de face a face. In: PAUGAM, Serge (coord.). **A pesquisa sociológica**. Tradução Francisco Morás. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. p. 104).

pelos atores – um sistema social se autodescreve, se pensa e se reproduz independentemente das subjetividades individuais.”¹⁴⁵

A não centralização nos sujeitos permitiu que o foco da investigação fosse direcionado ao “sistema, em sua historicidade, em suas ideias” e, conseqüentemente, que se levasse “em consideração a comunicação social que subjaz ‘por trás’ dos atores”. Em vez de direcionar a atenção à subjetividade desses atores sociais e às suas trajetórias individuais, a pesquisa se concentrou “sobre as condições de formulação das ideias, sobre as ‘rotinas’ cognitivas ou discursivas valorizadas, estabilizadas, consideradas como sendo as mais legítimas ou as mais ‘aceitáveis’ pelo sistema.”¹⁴⁶

Como destacado ao longo deste Capítulo, o instrumental da teoria dos sistemas sociais de Luhmann permite que o SFH brasileiro seja observado por intermédio das lentes da sociologia (subsistema do sistema funcional da ciência). Essa abordagem oferece uma perspectiva muito diversa, por exemplo, daquelas próprias dos sistemas do direito, da economia, da política, dos meios de comunicação de massa e dos movimentos sociais.

A sociologia jurídica foi o “lugar de observação” privilegiado pelo trabalho, que buscou lançar um olhar externo (científico) sobre as tensões entre o sistema jurídico e o sistema econômico no âmbito SFH brasileiro. Esse ponto de vista sociológico exigiu um olhar crítico em relação às limitações das observações internas do direito e da economia (bem como dos demais sistemas sociais), mas também em relação aos próprios “pontos cegos que caracterizam frequentemente o olhar externo.” Por isso, a perspectiva adotada levou “a sério” as comunicações internas dos referidos sistemas sociais, bem como as

¹⁴⁵ GARCIA, Margarida. Novos Horizontes Epistemológicos para a Pesquisa em Direito: “Descenrar” o Sujeito, “Entrevistar” o Sistema e Dessubstancializar as Categorias Jurídicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 1, p. 182-209, jan. 2014. p. 190-196.

¹⁴⁶ GARCIA, Margarida. Novos Horizontes Epistemológicos para a Pesquisa em Direito: “Descenrar” o Sujeito, “Entrevistar” o Sistema e Dessubstancializar as Categorias Jurídicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 1, p. 182-209, jan. 2014. p. 190-196. Segundo Lange, teóricos dos sistemas, como Luhmann, não consideram os indivíduos como a variável mais importante para explicar a esfera social. Isso decorre do trabalho com a diferença entre duas esferas autônomas: sistema social e sistema psíquico. Ao contrário das abordagens empíricas tradicionais (especialmente as qualitativas), que costumam focar nas percepções e ações individuais, a perspectiva da teoria dos sistemas privilegia a relação sistema/ambiente. No entanto, a noção de sistema psíquico tem o potencial de ajudar a explicar o papel dos atores humanos no âmbito social. Ademais, a teoria dos sistemas coincide com as abordagens empíricas qualitativas que reconhecem a pluralidade de pontos de vistas dos vários atores sociais. A referida teoria aponta para a multiplicidade de sentidos que os fatos, eventos e problemas obtêm no interior de cada sistema (LANGE, Bettina. Understanding Regulatory Law: Empirical Versus Systems-theoretical Approaches? **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 18, Oct. 1998. p. 449-471).

demais comunicações externas acerca desses sistemas sociais, inclusive as comunicações científicas produzidas a partir de outros enfoques teóricos e epistemológicos.¹⁴⁷

Não negligenciamos aqui as dificuldades e desafios inerentes à tentativa de mobilização da teoria dos sistemas com o objetivo de desenvolver pesquisas empíricas.¹⁴⁸ Como destaca Bora, a empreitada exige um “alargamento ou amplificação construtiva” da arquitetura teórica sistêmica que pode ser realizada por meio do recurso às ideias de *posição social* e *discurso*. Essas categorias ajudam a “analisar a *arquitetura interior* da sociedade-organização-interação”, tornando visível uma “grande variedade de endereços sociais”.¹⁴⁹

A dualidade teórica entre “discurso” e “posição social” é análoga àquela de “semântica” e “estrutura social”, mas estas duas últimas noções surgem no âmbito da teoria dos sistemas de Luhmann para servir de guias às análises “de fenômenos localizados no nível da sociedade como um todo e relevantes e significantes para a sociedade” (“semânticas ‘importantes’ ou ‘cultivadas’”), deixando escapar as “semânticas cotidianas” ou “semânticas não cultivadas”, que também são relevantes para a análise empírica aqui empreendida.¹⁵⁰

¹⁴⁷ GARCIA, Margarida. Novos Horizontes Epistemológicos para a Pesquisa em Direito: “Descentrar” o Sujeito, “Entrevistar” o Sistema e Dessubstancializar as Categorias Jurídicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 1, p. 182-209, jan. 2014. p. 196-207.

¹⁴⁸ Ver, para uma argumentação no sentido de que “[t]he systems theoretical conceptual apparatus on the empirical level apparently does not have the same surplus value with respect to analytical clarity and acuteness, as it has on the theoretical level”, BRAECKMAN, Antoon. Niklas Luhmann’s systems theoretical redescription of the inclusion/exclusion debate. **Philosophy & Social Criticism**. v. 32, n. 1, p. 65-88, 2006. p. 83. Em direção similar, Leydesdorff destaca que ainda não haveria “an empirical program of research building on Luhmann’s theory”: “Luhmann’s sociological theory of communications contains important elements which have hitherto not sufficiently been appreciated in the empirical traditions of sociology and communication studies” (LEYDESDORFF, Loet. Luhmann Reconsidered: Steps Towards an Empirical Research Programme in the Sociology of Communication? In: Colin Grant (ed.), **Beyond Universal Pragmatics: Essays in the Philosophy of Communication**. Oxford: Peter Lang, 2010).

¹⁴⁹ Os termos *discurso* e *posição social* foram inicialmente integrados à teoria dos sistemas pelo sociólogo e jurista alemão Alfons Bora, que, baseando-se na ideia de diferenciação funcional e na distinção binária entre inclusão e exclusão, desenvolveu projetos de pesquisa empírica, inclusive em parceria com o linguista alemão Heiko Hausendorf. Embora a noção de discurso trabalhada por Bora seja “on the phenomenological level rather similar to Foucault’s idea of discourse as a communicative universe with regulating and powerful structures”, as duas abordagens apresentam claras diferenças teóricas (BORA, Alfons. *Systems Theory, Discourse, Positionality – Towards a better understanding of the interior architecture of functional differentiation in sociological Systems Theory*. Disponível em: <<https://pub.uni-bielefeld.de/download/1962867/2904489/Bora-Vortrag-Semantiktagung-englisch-2009-03-18.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017. Paper given at a **Systems theory seminar**, University College Cork, Ireland, Mar. 20, 2009. p. 1-8).

¹⁵⁰ BORA, Alfons. *Systems Theory, Discourse, Positionality – Towards a better understanding of the interior architecture of functional differentiation in sociological Systems Theory*. Disponível em: <<https://pub.uni-bielefeld.de/download/1962867/2904489/Bora-Vortrag-Semantiktagung-englisch-2009-03-18.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017. Paper given at a **Systems theory seminar**, University College Cork, Ireland, Mar. 20, 2009. p. 8-9.

A partir de uma abordagem sociolinguística baseada na teoria dos sistemas, o *discurso* pode ser entendido como “*uma forma de diferenciação interna em sistemas sociais*”, isto é, como uma diferenciação interna que limita as seleções comunicativas. Essa limitação se refere às “expectativas normativas e cognitivas” em torno de “temas legítimos” ou “preferências temáticas particulares” (dimensão substantiva), “posições sociais” ou “padrões de papel particulares” (dimensão social) e “regras de conjunção sequencial” ou “modos particulares de sequenciamento” (dimensão temporal).¹⁵¹

Já a *posição social* é um produto do discurso (ainda que também o constitua) que pode ser descrito como “um conjunto de expectativas comunicadas sobre endereços sociais (pessoas) e objetos.” Posições sociais podem manifestar-se “como imagens diferenciadas de si e dos outros na comunicação.” Além disso, como as três dimensões mencionadas “estão comunicativamente ligadas umas às outras”, é possível observar conexões entre determinadas posições sociais e certos “temas” considerados “legítimos” e “formas típicas de temporalidade”.¹⁵²

Como se verá ao longo deste trabalho, a *reconstrução* de determinados discursos e posições sociais produzidas em torno do SFH brasileiro oferece um mapa das expectativas, por exemplo, acerca da moradia, por um lado, como um *direito humano/fundamental* e, por outro lado, como uma *mercadoria lucrativa*.¹⁵³ A adoção dessas categorias para analisar a realidade social selecionada nos ajudou a identificar e entender as tensões entre os sistemas funcionais do direito e da economia. Essa compreensão passou pela análise de comunicações produzidas principalmente por organizações globais e locais.

Em síntese, o presente trabalho se valeu do instrumental da teoria dos sistemas com o objetivo de desenvolver uma pesquisa *empírica* que seja crítica, mas também autocrítica, isto é, consciente dos seus próprios limites operacionais. Nesse caminho, realizou-se um *estudo de caso* sobre o SFH brasileiro com o objetivo de contribuir, por um lado, para a produção de novos conhecimentos que ajudem na compreensão dessa complexa realidade

¹⁵¹ BORA, Alfons. Systems Theory, Discourse, Positionality – Towards a better understanding of the interior architecture of functional differentiation in sociological Systems Theory. Disponível em: <<https://pub.uni-bielefeld.de/download/1962867/2904489/Bora-Vortrag-Semantiktagung-englisch-2009-03-18.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017. Paper given at a **Systems theory seminar**, University College Cork, Ireland, Mar. 20, 2009. p. 1-8.

¹⁵² BORA, Alfons. Systems Theory, Discourse, Positionality – Towards a better understanding of the interior architecture of functional differentiation in sociological Systems Theory. Disponível em: <<https://pub.uni-bielefeld.de/download/1962867/2904489/Bora-Vortrag-Semantiktagung-englisch-2009-03-18.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017. Paper given at a **Systems theory seminar**, University College Cork, Ireland, Mar. 20, 2009. p. 1-8.

¹⁵³ BORA, Alfons; HAUSENDORF, Heiko. PARADYS - Participation and the Dynamics of Social Positioning. **Final Report to the European Commission**, Bielefeld and Bayreuth, July 30, 2004. p. 67.

social, e, por outro lado, para o desenvolvimento da teoria dos sistemas sociais a partir dessa produção de conhecimentos. Como técnicas para a coleta de dados e evidências, foram selecionadas a *observação*, a *pesquisa documental* e a *entrevista*. Uma abordagem de inspiração *sociolinguística* serviu de elo entre os dados empíricos e a teoria dos sistemas.

2.3 TEORIA DOS SISTEMAS E SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO

Como visto até aqui, o SFH brasileiro foi selecionado como *caso* para a análise empírica das tensões entre os sistemas do direito e da economia na contemporaneidade. As disputas em torno de questões políticas, jurídicas e econômicas relacionadas ao SFH brasileiro foram objeto de uma investigação *sociojurídica* pautada na estratégia de pesquisa *estudo de caso* e guiada pelo instrumental da *teoria dos sistemas*. Esta Seção apresenta aspectos introdutórios da articulação do *caso* com o referencial da *teoria dos sistemas* neste trabalho.

A escolha do *caso* precedeu a própria definição do problema de pesquisa desta tese. Identificamos que o SFH brasileiro provavelmente seria um campo de tensão entre o sistema da economia e o sistema do direito quando, durante a nossa pesquisa de mestrado, analisamos uma decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que aplicou a chamada *análise econômica do direito* (ou *Law and Economics*) para julgar uma controvérsia relacionada à utilização de regras processuais da Lei 10.931, de 02 de agosto de 2004, aos contratos do SFH.¹⁵⁴

Como se verá ao longo de todo este trabalho, uma revisão da literatura e uma análise dos dados sobre o SFH brasileiro permitiu a confirmação de que essa é uma área que apresenta múltiplas tensões entre direito e economia. Por exemplo, há autores (e atores sociais) que ressaltam, dentre outros, os seguintes fatores como marcantes do SFH brasileiro: i) as instabilidades econômicas entre as décadas de 1980 e 1990, que conduziram às mudanças legislativas com o objetivo de dinamizar a economia a partir da

¹⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.163.283 – RS (2009/0206657-6)**. Relator: Luis Felipe Salomão, 07 de abr. de 2015. Disponível: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

segunda metade da década de 1990; e ii) o emaranhado de normas que regulam o setor e trazem incertezas jurídicas às instituições financeiras e aos mutuários.¹⁵⁵

Nas palavras de um ex-diretor de habitação da CEF (2007-2016) e ex-diretor da ABECIP (2008-2016), a associação entre “instabilidade econômica” e “risco jurídico” teria tornado “o crédito imobiliário ‘mau negócio’ para os bancos” entre a década de 1980 e a primeira metade da década de 1990. Apesar de o quadro econômico e regulatório ter sofrido mudanças após esse período, a insegurança jurídica permaneceria como uma variável relevante para o custo e o funcionamento das operações de crédito imobiliário, devido às revisões judiciais de contratos baseadas em noções como “função social” e “justiça social”, mas também ao “emaranhado de leis e normas que regulam o crédito imobiliário”, à antiguidade do “texto básico (a Lei 4.380/64)” e à “falta de clareza e de transparência em muitos desses textos legais”. Por um lado, o déficit de segurança jurídica afetaria os custos das instituições financeiras. Por outro lado, esses custos seriam repassados para os mutuários, por meio dos preços, e para o país, mediante a retração da economia e a manutenção do problema habitacional.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Por exemplo, essa é a perspectiva do ex-diretor de habitação da CEF e ex-diretor da ABECIP Teotonio Costa Rezende (REZENDE, Teotonio Costa. É imprescindível preservar os marcos regulatórios do crédito imobiliário. *Revista do SFI*. a. 21, n. 46, p. 22-28, 2017). A CEF é o principal agente financeiro do SFH. Já a Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP) representa as empresas do setor de crédito imobiliário desde 1967. Ela congrega “as instituições integrantes do SFH, do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e, a partir de 1997, também do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Em toda a história do SFH, a entidade desempenhou papel decisivo como elo de ligação entre os empresários privados e o governo.” Consoante as informações do site da ABECIP, entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990, a entidade “promoveu centenas de reuniões, seminários, workshops, congressos nacionais e internacionais para buscar na experiência internacional as melhores soluções para aprimorar o modelo doméstico.” O resultado foi a criação, em 1997, do Sistema Financeiro Imobiliário, que foi acompanhada de importantes mudanças no SFH: “Aprovado no Congresso Nacional sob a forma da Lei 9.514, complementada, mais tarde, pela Lei 10.931, o SFI trouxe no seu bojo a securitização dos recebíveis imobiliários, o mecanismo da alienação fiduciária de bens imóveis, seguidos da criação do patrimônio de afetação.” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Origem e constituição**. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/institucional-about-us/a-abecip>>. Acesso em: 5 dez. 2018).

¹⁵⁶ O ex-diretor também ressalta que o SFH seria especialmente sensível aos problemas relacionados à segurança jurídica para conceder e recuperar o crédito, pois as suas operações de crédito são de longo prazo (REZENDE, Teotonio Costa. É imprescindível preservar os marcos regulatórios do crédito imobiliário. *Revista do SFI*. a. 21, n. 46, p. 22-28, 2017). Em direção similar, Schapiro afirma que o SFH brasileiro seria marcado por características “como a demora na atuação judicial e a insegurança jurídica associada ao cumprimento dos contratos”. Ao lado das “elevadas externalidades sociais” (como a “provisão de moradia, a definição do uso do espaço urbano e ainda o incentivo ao setor da construção civil”), “as falhas jurídico-institucionais” seriam um dos importantes “vetores para a definição das políticas públicas” no âmbito do SFH (SCHAPIRO, Mario. Alternativas Regulatórias e Governança do Desenvolvimento. **Working Paper**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13936>>. Acesso em: 09 mar. 2017. p. 52). Esse também foi o balanço do Instituto Tendências de Direito e Economia (ITDE) em 2005. Segundo o ITDE, os agentes financeiros entregam “recursos à vista ao mutuário” e recebem o retorno “em prestações

O SFH brasileiro sofreu transformações normativas importantes nas últimas décadas, sobretudo a partir da década de 1990. A instituição do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e as mudanças normativas a ele atreladas podem ser interpretadas como transformações do próprio SFH.¹⁵⁷

Essas mudanças, em grande medida, estão ligadas às pressões de *organizações político-econômicas globais*, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e à influência de *concepções teóricas neoinstitucionalistas*, como a chamada *Law and Finance*, que destacam a importância do direito para o desenvolvimento econômico. O SFH passou, gradativamente, a ser compreendido como importante setor econômico, que exigiria o fortalecimento das proteções relacionadas aos direitos de contrato e de propriedade.¹⁵⁸

periódicas ao longo de período razoavelmente longo de tempo.” Isso exigiria “um ambiente jurídico que propicie razoáveis garantias do cumprimento das obrigações contratuais por parte dos devedores.” No entanto, “[a] instabilidade macroeconômica do passado, as várias e indevidas intervenções do governo nas relações contratuais, as mudanças frequentes na legislação e a tendência do Judiciário de interpretar os contratos em favor dos devedores geraram um ambiente inóspito ao crescimento das operações de financiamento imobiliário no País.” (INSTITUTO TENDÊNCIAS DE DIREITO E ECONOMIA. Prefácio. In: CAVALCANTI, Nicolau da Rocha; RIBEIRO, Ivan César. **Crédito imobiliário**. São Paulo: Instituto Tendências de Direito e Economia, 2005. p. 5).

¹⁵⁷ Dentre as mudanças legais desse período, podemos destacar a instituição da garantia de “alienação fiduciária de coisa imóvel” para as instituições financeiras (BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema Financeiro Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016). Outra inovação legal relevante foi a criação da regra processual que obriga o mutuário a “discriminar na petição inicial, dentre as obrigações contratuais, aquelas que pretende controverter, quantificando o valor incontroverso, sob pena de inépcia”, e a continuar pagando o valor incontroverso “no tempo e modo contratados”. A lei também criou o “regime de afetação, pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes.” (BRASIL. **Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016). Houve também a regulação dos sistemas de amortização e de capitalização mensal de juros (BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 09 abr. 2017).

¹⁵⁸ GOMES, Aline Viotto. **Direito e financiamento**: as transformações regulatórias na passagem do sistema financeiro de habitação para o sistema de financiamento imobiliário. 2015. Dissertação (Mestrado). f. 138. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. A instituição do SFI, segundo Leonardo, pode ser interpretada como resultado das políticas neoliberais da década de 1990: “Mercado por uma flexibilização das condições econômicas do financiamento (juros, mecanismos de amortização) e por uma enorme ampliação das fontes de recursos (caderneta de poupança, poupança vinculada, debêntures, recursos externos etc.), assim como por uma aplicação das garantias de retorno do capital investido, o Sistema Financeiro Imobiliário redesenha o Sistema Financeiro da Habitação, *fortalecendo* amplamente as instituições financeiras e limitando, materialmente e processualmente, os direitos dos futuros mutuários.” (LEONARDO, Rodrigo Xavier. **Redes contratuais no mercado habitacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 62-65). Ver, para uma análise da financeirização da

Outra importante mudança nesse setor é a criação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), instituído em 2009 durante o Governo de Luís Inácio Lula da Silva (Governo Lula). Trata-se de uma inovação relativamente recente no SFH que apresentou como um dos seus objetivos principais a minimização dos impactos negativos da crise econômica internacional de 2008 na economia brasileira e, especialmente, no setor da construção civil, um dos mais afetados pela “falência de relevantes instituições financeiras internacionais”. Essa falência “acarretou uma expressiva redução de crédito, em especial o de longo prazo, afetando significativamente os investimentos das empresas privadas”.¹⁵⁹

A referida crise trouxe mudanças de ordem macroeconômicas para o país, “com rebatimentos [...] no nível de emprego e crédito, inflação e taxa de juros, e compreenderam, ainda, os novos números do déficit habitacional.” Essa conjuntura macroeconômica levou o Governo Federal a adotar “medidas anticíclicas”, como a estruturação do PMCMV no setor habitacional. Por isso, como destaca a “versão para debates” do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), o PMVMC contém “uma série de incentivos para a produção habitacional, visando promover a geração de empregos e o crescimento econômico.”¹⁶⁰

Essas “ações de estímulo direto à atividade econômica” justificar-se-iam “pelo relevante papel que o setor da construção civil desempenha, em toda sua cadeia produtiva, na economia brasileira”, “pelo peso que o setor possui no PIB brasileiro e por sua enorme capacidade empregadora.”¹⁶¹

política habitacional brasileira, ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado). f. 193. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

¹⁵⁹ BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010. p. 191. Como será detalhado no Capítulo 4, a crise econômica internacional de 2008 evidenciou a importância dos mercados imobiliário e financeiro para a economia global contemporânea, inclusive em relação aos seus riscos e perigos. Ver, para uma descrição das origens dessa recente recessão econômica mundial, BRAITHWAITE, John. Restorative justice for banks through negative licensing. **The British Journal of Criminology**, v. 49, p. 439-450, 2009. p. 441-445 e FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 21-32.

¹⁶⁰ BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação. Versão para debates**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010. p. 190.

¹⁶¹ Consoante os autores da “versão para debates” do PlanHab, as medidas adotadas contribuiriam, por exemplo, “para a melhora geral das condições de acesso ao crédito e desenvolvimento de mercado: (i) redução da taxa de juros final ao mutuário; (ii) redução nos preços de seguros MIP (Morte e Invalidez Permanente) e DFI (Danos Físicos ao Imóvel) acessórios aos contratos de financiamento habitacional e regulamentação para imprimir concorrência no setor; (iii) redução das custas cartoriais; e (iv) incentivos fiscais para a produção de imóveis para a baixa renda (redução da alíquota do Regime Especial de Tributação - RET - para 1%). Além disso, o Programa prevê a redução de impostos para materiais de construção e estabelece parâmetros para uso de materiais ambientalmente sustentáveis, licenças ambientais e procedimentos de regularização fundiária.” (BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria

Os autores da “versão para debates” do PlanHab destacam que o PMCMV “alia, a um só tempo, ações de incentivo econômico com mecanismos de distribuição de renda”: “o PMCMV segue o modelo de desenvolvimento implementado pelo Governo Federal, segundo o qual o desenvolvimento econômico do país é alcançado conjuntamente com distribuição de renda e inclusão social.” Assim, as duas principais premissas e objetivos do PMCMV seriam a “inclusão social” (isto é, “[a]mpliar o acesso a moradia às famílias de baixa renda, reduzindo o déficit habitacional”) e a “função anticíclica” (“[g]erar emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil”).¹⁶²

Essa breve descrição sobre algumas das recentes mudanças no SFH já nos dá pistas sobre as tensões entre o direito e a economia que serão aprofundadas ao longo do desenvolvimento deste trabalho. Por um lado, o SFH mantém-se como instrumento voltado à *redução da exclusão social*, já que tem o objetivo de facilitar o acesso à moradia, sem a qual se tem dificuldade de “acesso à saúde, à educação, ao transporte, ao mercado, à cidade.”¹⁶³ Por outro lado, não se pode negar também o seu papel na *dinamização da economia* e, especialmente, do setor da construção civil.

Além disso, a descrição introdutória sobre o SFH brasileiro permite identificar a relevância do *contexto global* para o estudo de caso. As mudanças legislativas, regulatórias e jurisprudenciais que afetam o SFH brasileiro sofrem influências diretas e indiretas de *organizações político-econômicas globais*, crises econômicas internacionais etc. Desse modo, a tese também enfrenta as tensões entre direito e economia no âmbito mundial.

Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010. p. 191-194).

¹⁶² BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010. p. 192-193. Ver, ainda, para uma análise do PMCMV como novo instrumento de “intervenção por indução de cunho financeiro” e, ao mesmo tempo, de retomada da “agenda social, até então esquecida, de atendimento à população pobre”, ACOSTA, Claudia. **O programa federal brasileiro “Minha Casa, Minha Vida” é um regulador-sombra das normas urbanísticas municipais?** Dissertação (Mestrado). 2015. f. 107. Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Em direção similar, consoante Neves, o PMCMV surgiu com o objetivo de disponibilizar recursos para a construção e financiamento de casas populares, contribuindo, por um lado, para a manutenção do ritmo da atividade econômica, em face da necessidade de combate aos efeitos da crise econômica internacional de 2008, e, por outro lado, para a melhora da qualidade de vida da população, por intermédio da redução do déficit habitacional (NEVES, Rogério Telles Correia das. **A política de crédito imobiliário na efetivação do direito à moradia: um ensaio de aplicação da análise jurídica da política econômica**. Dissertação (Mestrado). f. 205. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. p. 143-151).

¹⁶³ CAMPILONGO, Celso Fernandes. A exclusão é contagiante; a inclusão, não. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 08 jun. 2014. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,a-exclusao-e-contagiante-a-inclusao-nao-imp-1507595>>. Acesso em: 15 abr. 2016. Consoante Luhmann, “a exclusão de um sistema funcional traz consigo quase automaticamente a exclusão de outros” (LUHMANN, Niklas. *Inclusão e exclusão*. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 38).

Tanto no nível global, quanto no âmbito local, o foco do estudo de caso foi posto nas posições sociais que chamamos de *organizações político-econômicas* e *organizações político-jurídicas*. Como se viu na Seção anterior, essas *unidades de análise* serviram para calibrar as atenções durante a coleta e análise de dados da pesquisa.¹⁶⁴

Um estudo de caso voltado para o SFH brasileiro com foco nas posições sociais acima mencionadas apresenta inúmeras possibilidades de reflexão e construção teórica. Dentre essas possibilidades, destaca-se a capacidade de permitir o desenvolvimento de observações e descrições sociológicas direcionadas às relações mantidas entre dois importantes sistemas funcionais: o direito e a economia.

Várias são as linhas teóricas que poderiam ser adotadas em uma tentativa de promoção de diálogos teóricos profícuos entre as áreas do Direito e da Economia, como os diversos realismos jurídicos, o neoinstitucionalismo, a teoria dos jogos, a teoria das escolhas públicas e a nova economia institucional.¹⁶⁵ No entanto, sem deixar de dialogar com outras perspectivas teóricas, este trabalho apostou principalmente no instrumental da *teoria dos sistemas sociais* de autores como Luhmann. Além de possuir a capacidade crítica e o potencial empírico que já foram discutidos no presente Capítulo, essa teoria apresenta descrições dos sistemas do *direito* e da *economia* que se mostraram úteis para o desenvolvimento desta tese.

A teoria dos sistemas oferece uma visão de conjunto para as tensões entre os sistemas do direito e da economia. Ela permite a contextualização dessas tensões no âmbito do sistema global da sociedade e das interfaces que o direito e a economia mantêm com outros sistemas parciais, como a política, os movimentos sociais, a ciência e os meios de comunicação de massa.

No Brasil, pode-se identificar uma “acumulação literária”¹⁶⁶ em torno desse referencial teórico, sobretudo no campo jurídico. Há, no país, diversos desdobramentos

¹⁶⁴ MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017, p. 375-376.

¹⁶⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Concorrência: entre o Direito e a Economia. In: MOTTA, Massimo; SALGADO, Lúcia Helena. **Política de concorrência: teoria e prática e sua aplicação no Brasil**. Tradução Lúcia Helena Salgado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. p. II. Ver, para um panorama das várias perspectivas teóricas que se debruçam sobre as relações entre Direito e Economia, CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 23-36.

¹⁶⁶ Ver, para uma discussão sobre o problema da rápida importação da “produção recente dos países avançados” e do “desinteresse pelo trabalho da geração anterior”, que resulta em “descontinuidade da reflexão”, bem como sobre a importância da “acumulação literária” (isto é, da retomada e desdobramento das reflexões anteriores), que favorece “a produção amadurecida e a formação de uma tradição que sirva

recentes da teoria dos sistemas que podem ser identificados nos trabalhos citados ao longo desta tese. Esses desdobramentos passam por tentativas de mobilização da teoria dos sistemas para desenvolver pesquisas não apenas *teórico-sociológicas* (como é comum na tradição luhmanniana), mas também *críticas*, *empíricas*, *teórico-jurídicas* e mesmo *dogmático-jurídicas*. A aplicação na realidade social e jurídica brasileira do instrumental teórico elaborado por Luhmann e pelos autores que desenvolvem o aporte teórico-sistêmico no Brasil, na América Latina e ao redor do mundo mostra-se um campo de pesquisa promissor.¹⁶⁷

A partir da perspectiva dessa teoria, o direito e a economia podem ser observados como sistemas sociais (comunicacionais) que, na sociedade moderna, desempenham funções específicas e apresentam códigos binários próprios. Esses sistemas autopoieticos funcionam de modo *operacionalmente fechado* (isto é, produzem e reproduzem operações comunicativas a partir das suas próprias operações comunicativas), mas também de forma

de filtro para o consumo de métodos, temas e obras”, BARBOSA, Samuel Rodrigues. Notas sobre o problema da acumulação literária e a contribuição de Tercio Sampaio Ferraz Jr. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; COSTA, Carlos Eduardo Batalha da Silva e; BARBOSA, Samuel Rodrigues (coord.). **Formalismo, dogmática jurídica e estado de direito**: um debate sobre o direito contemporâneo a partir da obra de Tercio Sampaio Ferraz Jr. São Paulo: Direito GV, 2010. p. 159-167. No Brasil, como destaca Schwarz, “[...] é fácil observar que só raramente a passagem de uma escola a outra corresponde, como seria de esperar, ao esgotamento de um projeto; no geral ela se deve ao prestígio americano ou europeu da doutrina seguinte. Resulta a impressão – decepcionante – da mudança sem necessidade interna, e por isso mesmo sem proveito. O gosto pela novidade terminológica e doutrinária prevalece sobre o trabalho de conhecimento, e constitui outro exemplo, agora no plano acadêmico, do caráter imitativo de nossa vida cultural. [...] Tem sido observado que a cada geração a vida intelectual no Brasil parece recomeçar do zero. O apetite pela produção recente dos países avançados muitas vezes tem como avesso o desinteresse pelo trabalho da geração anterior, e a consequente descontinuidade da reflexão. [...] Percepções e teses notáveis a respeito da cultura do país são decapitadas periodicamente, e problemas a muito custo identificados e assumidos ficam sem o desdobramento que lhes poderia corresponder.” Na área da literatura, consoante o autor, Machado de Assis, Mário de Andrade e Antonio Candido seriam exemplos de escritores que, sem falta de “informação” ou de “abertura para a atualidade”, “souberam retomar criticamente e em larga escala o trabalho dos predecessores, entendido não como peso morto, mas como elemento dinâmico e irresolvido, subjacente às contradições contemporâneas.” Na década de 1980, Schwarz identificou na realidade brasileira, que no século XIX era marcado pelo “abismo entre a fachada liberal do Império, calcada no parlamentarismo inglês, e o regime de trabalho efetivo, que era escravo”, uma “experiência do caráter *posticho*, *inautêntico*, *imitado* da vida cultural”: “Em síntese, desde o século passado [século XIX] existe entre as pessoas educadas no Brasil – o que é uma categoria social, mais do que um elogio – o sentimento de viverem entre instituições e ideias que são copiadas do estrangeiro e não refletem a realidade local. Contudo, não basta renunciar ao empréstimo para pensar e viver de modo mais autêntico. Aliás, esta renúncia não é pensável.” (SCHWARZ, Roberto. Nacional por subtração. In: SCHWARZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014. p. 81-92).

¹⁶⁷ No Brasil, podemos destacar o pioneirismo na divulgação e no desenvolvimento teórico-sistêmico de pesquisadores como Celso Fernandes Campilongo, Juliana Neuenschwander Magalhães, Leonel Severo Rocha, Marcelo Neves, Orlando Villas Bôas Filho, Tercio Sampaio Ferraz Júnior e Willis Santiago Guerra Filho. Sob a influência destes e outros autores, professores e orientadores, novas gerações de acadêmicos brasileiros têm desenvolvido trabalhos que aproveitam (ainda que de modo crítico) as possibilidades descritivas, conceituais, metodológicas e epistemológicas da teoria dos sistemas de raiz luhmanniana.

cognitivamente aberta. A abertura cognitiva recíproca dos sistemas do direito e da economia ocorre principalmente por meio do *contrato* e da *propriedade*, que podem ser compreendidos como os mecanismos responsáveis pelo *acoplamento estrutural* entre esses dois sistemas. O contrato e a propriedade funcionam como canais de mútua irritação para o direito e a economia.¹⁶⁸

Baseando-se nessa descrição, o presente trabalho contribui para a compreensão do *fechamento operacional* dos sistemas sociais, que historicamente tem sido privilegiada pela “teoria autopoietica”, mas também para o entendimento da “ainda pouco desenvolvida” noção complementar de *abertura cognitiva* desses sistemas. Não se trata de um retorno à já superada ideia de sistemas abertos, cujas informações seriam “transportadas via *input-output*”, mas, como aponta Teubner, da radicalização do reconhecimento de que “os sistemas precisam desenvolver clausuras operacionais e, simultaneamente, abrir-se ao seu ambiente de maneira nova e diversa”: as informações do ambiente são “reconstruídas por perturbações e acoplamentos estruturais”.¹⁶⁹

As disputas políticas e jurídicas em torno do SFH evidenciam tensões entre as pautas e os interesses de diversos grupos sociais (como famílias de baixa renda, movimentos de moradia, acadêmicos, intelectuais, profissionais, funcionários públicos etc.) e de certos setores econômicos (como o financeiro e o imobiliário). Essas disputas envolvem conflitos que giram em torno da *concreção do direito social à moradia*, mas também da *proteção de princípios liberais*, como a livre iniciativa e a propriedade privada. Não se pode deixar de notar, ainda, que as políticas habitacionais e o direito à moradia enfrentam dificuldades associadas aos clássicos problemas econômicos dos custos e da escassez, inclusive de recursos orçamentários e de espaços físicos apropriados.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Ver, para uma análise mais detida da diferenciação e da relação de aprendizagem recíproca entre direito e economia, LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005. p. 520-538.

¹⁶⁹ TEUBNER, Gunther. As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna. Tradução Brunela Vieira de Vincenzi. In: TEUBNER, Gunther. **Direito, sistema e policontextualidade**. Piracicaba: Editora Unimep, 2005. p. 83-84.

¹⁷⁰ NASSAR, Paulo André Silva. **Judicialização do direito à moradia e transformação social**: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2011. Dissertação (Mestrado). f. 134. Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. p. 52. O direito social à moradia, assim como todo direito, apresenta custos financeiros públicos ou comunitários. Ver, para uma compreensão da questão dos custos dos direitos sob diferentes perspectivas, LAPORTA, Francisco J. El precio de los derechos. **El País**, Opinión, 29 fev. 2008. Disponível em: <http://elpais.com/diario/2008/02/29/opinion/1204239604_850215.html>. Acesso em: 26 dez. 2016, NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**. V. 3, n. 2, p. 9-30, 2002. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>>. Acesso em: 26 dez. 2016, BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O surgimento do Estado republicano. **Lua Nova**, São Paulo, n.

Uma análise sociojurídica do SFH brasileiro apresenta o potencial de iluminar não apenas as tensões entre direito e economia, mas também os processos de *inclusão e exclusão* regulados por esses sistemas funcionais (em estreita conexão com o sistema político).¹⁷¹ Com base na teoria dos sistemas, pode-se afirmar que “[i]nclusão e exclusão são operações de sistemas que tratam seres humanos como endereços relevantes para a comunicação”, isto é, como “pessoas” com maior ou menor relevância no âmbito das suas comunicações específicas.¹⁷²

Assim, o trabalho reflete sobre as questões da “exclusão social”, “inclusão precária”, “subcidadania”, “massa de subintegrados” ou, simplesmente, “pobreza”, que resistem à “semântica inclusiva” dos direitos sociais e da cidadania.¹⁷³ Esse é mais um aspecto da tensão entre direito e economia: apesar da generalização das semânticas da inclusão e da igualdade, há uma tendência à desigualdade na distribuição da função do sistema econômico. A economia costuma entregar mais oportunidades aos “ricos” do que aos “pobres”. Isso agrava as tensões entre o sistema econômico e os demais sistemas da sociedade, inclusive o sistema jurídico.¹⁷⁴

62, p. 131-150, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 dez. 2016. A judicialização dos direitos sociais prestacionais, como a educação, a saúde, a moradia, a alimentação e a assistência aos desamparados, consoante Correia, pode ser apontada, sob um olhar sociológico, como responsável pelo fortalecimento de uma nova semântica no interior do sistema jurídico: “ativismo judicial”, “reserva do possível”, “mínimo existencial”, “norma programática”, “proibição de atuação insuficiente”, “politização do Judiciário”, “desconsideração da escassez econômica”, “falta de legitimidade dos tribunais para a formulação de políticas públicas” e “despreparo dos profissionais do direito”. O sistema jurídico enfrenta dificuldades para lidar com os direitos sociais, dentre outros motivos, em razão da sua relação com os paradoxos da escassez (usualmente enfrentados pelo sistema econômico, e não pelo sistema jurídico): i) a implementação desses direitos, em determinados casos, seria mais custosa; e ii) esses direitos incidiriam sobre questões relacionadas à produção e ao consumo. Essa maior complexidade com que o sistema jurídico precisa lidar ensejaria a criação da semântica dos direitos sociais (CORREIA, José Gladston Viana. **Sociologia dos direitos sociais**: escassez, justiça e legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 18-47).

¹⁷¹ LUHMANN, Niklas. Inclusão e exclusão. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 19-41.

¹⁷² SCHIRMER, Werner; DIMITRIS, Michailakis. The Luhmannian approach to exclusion/inclusion and its relevance to Social Work. **Journal of Social Work**, v. 15, n. 1, p. 45-64, 2015.

¹⁷³ VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 333-357.

¹⁷⁴ LUHMANN, Niklas. La economía de la sociedad como sistema autopoietico. **Revista Mad – Universidad de Chile**, n. 29, set. 2013. p.13-14.

3 FINANCIAMENTO HABITACIONAL COMO FONTE DE INCLUSÃO/EXCLUSÃO

A imagem abaixo sintetiza uma das piores faces da realidade social brasileira: a *desigualdade social*. Trata-se de um muro que esconde moradias inadequadas dos olhos de quem aterrissa no aeroporto de Salvador (no estado da Bahia), cidade natal do autor desta tese. O muro de 3 metros de altura média se encontra logo no início da Avenida Luís Viana Filho, que liga o aeroporto ao centro da cidade, próximo da entrada do bairro litorâneo Stella Maris, onde residem famílias de classe média. No referido bairro, as famílias vivem cercadas por outro muro: o de condomínios fechados. Esses são os muros que simbolizam muitas das *inclusões e exclusões* do país.

Figura 1 – Muro esconde favelas urbanizadas da cidade de Salvador



Nota: imagem capturada pelo autor em agosto de 2018.

Desde 2000, quatro comunidades pobres situadas no bairro São Cristóvão foram escondidas dos olhos dos visitantes e dos moradores da cidade. Há uma passarela que serve como a única forma de acesso direto dos cerca de 10 mil moradores das comunidades (ou

favelas) Planeta dos Macacos (Novo Horizonte)¹⁷⁵, União Paraíso, Bela Vista e Yolanda Pires à Avenida Luís Viana Filho.¹⁷⁶ Através dessa única passagem, todos os dias, empregadas domésticas, jardineiros, ajudantes de pedreiro – mas também alguns assaltantes e traficantes¹⁷⁷ – atravessam para acessar a cidade e ganhar o seu sustento.

As notícias que nos chegam sobre o outro lado do muro pelos meios de comunicação de massa não são animadoras.¹⁷⁸ Tampouco são alegres os relatos que chegam por meio dos trabalhadores que atravessam a passarela para prestar os seus serviços nos condomínios fechados. São histórias que descrevem vidas marcadas pela resistência, mas também por violência e medo.¹⁷⁹

¹⁷⁵ O nome popularmente dado a uma das comunidades é Planeta dos Macacos, sugerindo que os moradores não fazem parte do planeta Terra ou da espécie humana. Segundo Soares, a denominação Planeta dos Macacos não é aceita por todos os moradores, “mas a maioria se refere ao bairro com esse nome”. O bairro é marcado pela “predominância absoluta, acima de 90%, de população negra”, razão pela qual, segundo o autor, “a associação entre macacos e negros, de forma estigmatizadora, nomeia o bairro que, oficialmente, chama-se Novo Horizonte.” Uma moradora entrevistada pelo referido autor sugere que o alto índice de violência da comunidade dificulta o acesso dos moradores a oportunidades de trabalho: “Se você mora aqui e vai procurar emprego em algum local, aí, se você disser que mora no Yolanda Pires ou no Planeta (ela se refere ao bairro Novo Horizonte, conhecido como Planeta dos Macacos), aí já é uma coisa a menos. Mesmo que você tenha a capacidade de suprir a vaga naquele emprego, você vai sofrer restrições devido à fama de violência do lugar” (SOARES, Antônio Mateus. *Habitação popular em Salvador-BA no final do século XX: arquitetura e insustentabilidade social do projeto. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, v.23, n.32, p. 115-135, 1º sem. 2016).

¹⁷⁶ FRANCISCO, Luiz. Muro isola 10 mil favelados do aeroporto de Salvador. *Cotidiano*. Folha de S. Paulo, 05 mai. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u11452.shtml>>. Acesso em: 02 jul. 2018. Em conversa com uma moradora de uma das comunidades, recebemos a confirmação da existência das comunidades “Planeta”, “Paraíso” e “Yolanda Pires”. Ela não se recordou do nome da comunidade “Bela Vista”, mas se lembrou de uma comunidade “pequeninha” chamada “Rosa Negra”. Ela relata que quando chegou na região, em 1991, tudo ali era “mato, matagal. Tinha pé de dendê, pé de caju, pé de licuri”, “riozinhos”. No entanto, aos poucos, as pessoas foram construindo suas casas, inclusive ela. As pessoas “invadiram” e construíram aos poucos as casas, inicialmente com madeira (maderite) ou palha de licuri ou de dendê, mas, em seguida, com “bloco” (“tijolo”). Depois, “gente grande que comanda na situação” (políticos), como Waldir Pires, Yolanda Pires (esposa de Waldir Pires) e José Imbassahy, regularizaram a propriedade dos moradores da “invasão”. Segundo ela, houve também a ajuda de um padre. Quando perguntada sobre o muro, a moradora informou que a justificativa para a construção seria evitar acidentes de crianças, adultos, animais (cachorros), na pista da Avenida Luís Viana Filho. Segundo ela, contudo, “ninguém gostou daquele muro” que “cerca a comunidade” (MORADORA. **Entrevista concedida em 5 de agosto de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Salvador, 2018).

¹⁷⁷ REDAÇÃO. Gerente de quadrilha no Planeta dos Macacos é preso pela PM. *Salvador*. Correio 24 horas, 24 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/gerente-de-quadrilha-no-planeta-dos-macacos-e-presos-pela-pm/>>. Acesso em: 02 jul. 2018. A comunidade Planeta dos Macacos convive com disputas pela liderança do tráfico na região. Por isso, a violência faz parte do cotidiano dos moradores (REDAÇÃO. Polícia prende o líder do tráfico na invasão Planeta dos Macacos. *Salvador*. Correio 24 horas, 15 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/policia-prende-o-lider-do-trafico-na-invasao-planeta-dos-macacos/>>. Acesso em: 02 jul. 2018).

¹⁷⁸ REDAÇÃO. Quatro homens são mortos após confronto com a PM no Planeta dos Macacos. *Salvador*. A Tarde 18 nov. 2017. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1913176-quatro-homens-sao-mortos-apos-confronto-com-a-pm-no-planeta-dos-macacos/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

¹⁷⁹ G1. Traficantes espalham clima de terror em comunidade de Salvador. *Violência*. Globo, 24 jan. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL272146-5598,00-TRAFICANTES+ESPALHAM+CLIMA+DE+TERROR+EM+COMUNIDADE+DE+SALVADOR.html>>

A imagem e a breve descrição sobre a realidade das comunidades soteropolitanas mencionadas são representativas da realidade de muitos brasileiros, cercados por muros (físicos e simbólicos) de favelas e condomínios. São milhões de brasileiros que vivem em condições habitacionais deficitárias ou inadequadas e outros tantos milhões que, mesmo vivendo em melhores condições de moradia, sofrem com as consequências indiretas desse grave problema social.

Em países como o Brasil, apesar das inúmeras tentativas de separação dos espaços, como destaca Holston, os cidadãos insurgentes (integrantes das classes trabalhadores que, notadamente por meio das “lutas pela cidade”, tornaram-se “novos cidadãos”) e os cidadãos entrincheirados (integrantes de grupos historicamente privilegiados) “permanecem ligados num emaranhado perigoso e corrosivo.”¹⁸⁰

>. Acesso em: 2 jul. 2018. Em conversa com a já mencionada moradora de uma das comunidades, fomos informados de que morar naquela região é “tranquilo”. Entretanto, segundo ela, “de vez em quando [...] tem uma zoadinha”, como os problemas “com a polícia” e “com os traficantes”. Ela relata que algumas crianças que crescem na região tornam-se traficantes e que a polícia quando chega no local não distingue quem é traficante e “quem é pai de família, quem é mãe de família” (batem e xingam as pessoas). Apesar dos problemas relatados, a moradora afirma que não gosta de chamar a região de favela, como a maioria dos moradores chamaria. Segundo ela, apenas “no início”, quando “era lama”, o local seria uma “favela”. A moradora ressalta muitos pontos de avanço na região: água, luz, rede de esgoto, casas pintadas, asfalto, transporte público, campo de futebol. Ela relatou satisfação em morar no local: “Nunca chamei ali de favela. Favela era logo no início. [...] Eu me sinto muito bem no meu bairro. [...] Se acontece alguma coisa ali, não foi comigo, não vou me meter. Não foi com meus filhos, não vou procurar problema.” O “problema” que aconteceu na casa da moradora foi quando, em razão de uma denúncia, a polícia confundiu a casa dela com a de traficantes e jogou uma “bomba” na frente da residência. No entanto, os policiais “com as escopetas deste tamanho” logo perceberam que a casa que eles teriam que “arrombar” era a da frente, onde realmente havia traficantes (MORADORA. **Entrevista concedida em 5 de agosto de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Salvador, 2018).

¹⁸⁰ A partir de uma abordagem etnográfica e histórica, Holston chega a afirmar que “[a]o contrário do que preveem muitas teorias sociais dos séculos XIX e XX sobre as classes trabalhadoras, integrantes dessas classes se tornaram novos cidadãos, não por meio de lutas trabalhistas, mas pelas lutas pela cidade – um processo prevalente, como proponho, em todo o Sul do planeta.” No Brasil, por exemplo, ganha destaque a autoconstrução das periferias. Trata-se de uma “periferia urbana empobrecida na qual a maioria dos brasileiros mora hoje em dia e onde constroem, através de um processo chamado de autoconstrução, suas próprias casas, seus bairros e vida urbana. [...] O desenvolvimento das periferias urbanas autoconstruídas resultou, assim, num confronto entre duas cidadanias, uma insurgente e outra entrincheirada.” Por um lado, “como os moradores passaram décadas transformando barracos em casas de alvenaria mobiliadas, decoradas e bem-acabadas, essa autoconstrução se tornou um domínio de elaboração simbólica. Ela expressa narrativas coletivas e igualitárias do estabelecimento das periferias e narrativas individuais de realizações desiguais [...]. Dessa forma, a autoconstrução transformou as periferias em espaços de futuros alternativos, produzidos nas experiências de se tornar proprietários, de organizar movimentos sociais, de participar de mercados consumidores e de fazer julgamentos estéticos sobre as transformações das casas.” Por outro lado, “[e]ssa performance de uma nova civilidade não substitui, devo reforçar, o modelo histórico de privilégios de cidadania para alguns e degradação para muitos [...]. As duas formulações coexistem, infeliz e perigosamente, criando uma mistura de elementos contraditórios que constitui hoje o espaço público brasileiro. No entanto, uma forma insurgente de cidadania está surgindo, e esse surgimento ameaça muitos pressupostos de longa duração e profundamente entrincheirados sobre o pacto da sociedade brasileira.” (HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução Claudio Carina. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 22-64).

Essa é a realidade social local que servirá de base para as análises do presente Capítulo, que tem o objetivo de situar o financiamento habitacional no contexto da sociedade moderna com apoio das descrições oferecidas pela teoria dos sistemas. Para tanto, na Seção 3.1, mapearemos a função do SFH brasileiro, que está associada, principalmente, ao sistema funcional da economia e à atividade dos sistemas organizacionais bancários. Em seguida, na Seção 3.2, descreveremos as relações que o SFH brasileiro mantém com dois outros sistemas funcionais: a política e o direito.

As operações de financiamento do SFH são fundamentais para o ambiente humano da sociedade, já que proveem o abrigo necessário para a sobrevivência física e psíquica dos seres humanos. Sob o ponto de vista da comunicação, essas operações são responsáveis pela *inclusão* de pessoas (endereços comunicativos) nos sistemas funcionais da economia e do direito, como contratantes e proprietários.¹⁸¹

Por outro lado, o exame do caso brasileiro parece indicar que o SFH apresenta não apenas a *função declarada* mencionada no parágrafo anterior, mas também, como se verificou ao longo da sua história, algumas *funções latentes*, como: i) instrumento de combate e prevenção de recessões econômicas (por intermédio do fortalecimento do setor da construção civil); ii) mecanismo de neutralização política (por meio da oferta de habitação popular paga em longas prestações); iii) ferramenta de ampliação da adesão popular ao sistema de economia de mercado (mediante o aumento de detentores de propriedades privadas).¹⁸²

¹⁸¹ Ver, para uma descrição similar, segundo a qual a moradia funciona como “[a]brigo contra a intempérie e, nessa condição, diretamente relacionada com a sobrevivência do homem; fator de realização deste enquanto indivíduo, ao permitir-lhe o mínimo de privacidade pessoal; elemento importante da organização social, como centro das atividades familiares [...]”, bem como “aparece como uma das formas de inserção em um sistema econômico e jurídico baseado na propriedade privada”, ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 33. No ambiente humano da sociedade, os efeitos negativos da falta de acesso a uma moradia adequada são variados. Esses efeitos podem ser identificados em diversos relatos pessoais, como os da moradora da antiga favela do Canindé, em São Paulo, Carolina Maria de Jesus, que serve de epígrafe para esta tese. O diário dessa moradora expõe os graves problemas sociais que marcavam a vida na referida favela na segunda metade da década de 1950 e o seu contraste com a vida observada em outras partes da cidade: “Cheguei na favela: eu não acho geito de dizer cheguei em casa. Casa é casa. Barracão é barracão. O barraco tanto no interior como no exterior estava sujo. E aquela desordem aborreceu-me. Fitei o quintal, o lixo podre exalava mau cheiro. Só aos domingos que eu tenho tempo de limpar. [...] Quando eu vou na cidade tenho a impressão que estou no paraíso. Acho sublime ver aquelas mulheres e crianças tão bem vestidas. Tão diferentes da favela. As casas com seus vasos de flores e cores variadas. Aquelas paisagens há de encantar os olhos dos visitantes de São Paulo, que ignoram que a cidade mais afamada da América do Sul está enferma. Com as suas úlceras. As favelas.” (JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo: diário de uma favelada**. 10 ed. São Paulo: Ática, 2014. p. 47-85).

¹⁸² ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 73. Rodrigues destaca também uma espécie de função ecológica do financiamento habitacional: “A impossibilidade de obter financiamento adequado

Tanto a função declarada quanto as funções latentes do SFH estão associadas, principalmente, ao sistema econômico, como mostram algumas das suas palavras-chave: *propriedade, contrato, fortalecimento econômico, pagamento, prestação, mercado*. Embora também apresente inegáveis contatos principalmente com os sistemas da política e do direito, a semântica econômica ganha destaque nas comunicações produzidas em torno do SFH.

O modelo brasileiro, que se baseia no acesso à “casa própria”, é ilustrativo desse diagnóstico, mas o raciocínio também se aplica, por exemplo, aos sistemas de “locação social”, típicos de países como Estados Unidos da América (EUA) e França. Esses programas também funcionam como estímulos à inclusão de pessoas nos sistemas da economia e do direito, como contratantes e locatários. Os contatos com a política e o direito estão igualmente presentes, ainda que assumam contornos diferentes.¹⁸³

leva muitas famílias a improvisar uma moradia de baixo custo, mas com graves implicações para o meio ambiente, tanto por se localizarem em local inadequado (por exemplo, o manancial de um rio), quanto por não disporem, muitas vezes, de adequadas condições de eliminação de detritos.” (RODRIGUES, Luiza Betina Petroll. **Crédito para habitação no Brasil: histórico e desafios**. 2009. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 16). As referidas funções latentes do SFH serão retomadas e aprofundadas no Capítulo 5, que apresenta a evolução histórica do financiamento habitacional no país.

¹⁸³ Ver, para uma discussão sobre os pontos positivos e negativos dos modelos de “Casa própria” e “Construção de moradia para locação”, com especial ênfase, nesse último caso, para os modelos norte-americano e francês, ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 264-275. Como destaca Maher Junior, “[a]o contrário da experiência brasileira, a política habitacional de boa parte dos países da Europa Ocidental foi pautada, após a 2ª Guerra, pela oferta de locação social por meio da construção de grandes empreendimentos habitacionais públicos para aluguel.” Ver, para uma análise das experiências pontuais do Brasil com a locação social, bem como das experiências da França, Países Baixos, Polônia e Colômbia, MAHER JUNIOR, James Patrick. **Instrumentos de financiamento a programas habitacionais de locação social: desafios e oportunidades**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2015. Em direção similar, abordando-se experiências do Brasil, Grã-Bretanha e Hong Kong com a locação social, verificar VALENÇA, Márcio Moraes. **Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo**. Mercator, Fortaleza, v. 13, n. 3, set./dez., 2014. Consoante conclusão de relatório da ONU, elaborado por Raquel Rolnik, então Relatora Especial para o Direito à Moradia Adequada, as políticas habitacionais que apenas se dirigem à facilitação do crédito para a compra da moradia, que são a tendência contemporânea, não são suficientes para realizar integralmente o direito à moradia adequada das pessoas mais pobres: “Housing policies have increasingly been reduced to housing finance systems to promote homeownership. Evidence indicates that housing policies based exclusively on facilitating access to credit for homeownership are incompatible with the full realization of the right to adequate housing for low-income households, as they fail to supply habitable and affordable housing to the poor that is secure and well located.” Por isso, dentre as recomendações propostas, o relatório indica que “Rental tenure should be encouraged”, mas também as formas coletivas de posse, inclusive por meio do acesso ao crédito (UNITED NATIONS. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and the right to non-discrimination in this context**. 2013. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>>. Acesso em: 02 mar. 2018). Uma análise sobre as tensões entre as diferentes posições sociais e discursos no plano global em torno do direito à moradia adequada e da eficiência econômica nos setores financeiro e imobiliário será realizada no Capítulo 4 deste trabalho.

Em ambos os modelos, o financiamento habitacional é associado a uma política social, já que a iniciativa privada, em condições de livre mercado, tenderia a financiar aqueles clientes ou projetos que “oferecem maior retorno e menos risco”, isto é, a “preferir as famílias mais abastadas – com renda suficiente para fazer frente ao crédito imobiliário [ou à locação] e portanto menos sujeitas à inadimplência.”¹⁸⁴

No caso do Brasil, a legislação que instituiu o SFH privilegiou em sua *redação* o interesse social, já que destinou esse tipo de financiamento habitacional principalmente à população de baixa renda.¹⁸⁵ A ideia era conceder um empréstimo aos cidadãos para a aquisição da casa própria e o valor emprestado deveria ser devolvido de forma atualizada (isto é, com juros e correção monetária), permitindo a participação futura de outros cidadãos nesse sistema.¹⁸⁶

¹⁸⁴ RODRIGUES, Luiza Betina Petroll. **Crédito para habitação no Brasil: histórico e desafios**. 2009. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 15-16.

¹⁸⁵ A *redação* do artigo 8º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, não deixa dúvidas quanto à prioridade que deveria ser dada às classes de menor renda: “Art. 8º O sistema financeiro da habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população, será integrado [...]” (BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016).

¹⁸⁶ No entanto, consoante Figueiredo, fatores como os desajustes produzidos por “continuadas crises econômicas” e por “sucessivos planos econômicos” fizeram com que o resultado alcançado pelo SFH brasileiro fosse o contrário do esperado: “injustiça social”. Por um lado, em razão das crises econômicas, os reajustes dos salários em determinados períodos não acompanharam as correções monetárias das prestações mensais dos contratos. Por outro lado, esses descompassos beneficiaram as camadas mais privilegiadas da sociedade, inclusive as “que operam e controlam o mercado habitacional e financeiro.” (FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa. **Cálculos no sistema financeiro da habitação**. 13. ed. 4. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012. p. 23-24). Em direção similar, Cunha afirma que foi possível observar, com base em sua experiência profissional na área de habitação da CEF, dois tipos de tratamento conferido aos interessados em financiamentos habitacionais: i) “pessoas carentes” não tiveram “acesso ao financiamento”, já que não tinham “referências, como: carteira de trabalho assinada, cadastro bancário, referências pessoais, etc.”; e ii) “pessoas pertencentes à classe média e classe média alta” conseguiram com maior facilidade “o financiamento dentro do sistema financeiro da habitação” (CUNHA, Sebastião Moraes da. **Sistema financeiro da habitação: uma benção ou maldição?** 12. ed. São Paulo: Scortecci, 2008. p. 16). No mesmo sentido, conforme Marchesini Junior, “[o] apregoado interesse social em favor das classes economicamente menos favorecidas, que inspirou o ordenamento especial e a própria política da habitação, [...] não se impôs com a intensidade necessária para resolver o problema habitacional deste País [...]” O panorama do SFH entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990 era “pouco otimista”: “Numa seqüência de atos administrativos (portarias, resoluções e circulares) e, até mesmo, de leis ordinárias, tenta-se mostrar ao povo que a oportunidade para aquisição da casa própria é uma realidade para todas as pessoas que, preenchendo os requisitos essenciais da Lei 4.380, de 21.08.64, pleiteiem o financiamento com garantia hipotecária. Porém, tudo não passa de engodo.” (MARCHESINI JUNIOR, Waterloo. **A propriedade, o mútuo e a hipoteca no Sistema Financeiro da Habitação**. Curitiba: Juruá, 1992. p. 13-14). Retomaremos parte das discussões sobre essas assimetrias entre normas e fatos no Capítulo 5, que, como já anunciado, aborda a evolução do SFH brasileiro.

No plano internacional, a ampliação das questões sociais costuma ser descrita como motivo para a transição do Estado Liberal ao Estado de Bem-Estar Social.¹⁸⁷ Na Europa, a provisão pública de habitação intensificou-se no período posterior à Segunda Guerra Mundial, notadamente nos anos de 1950 e 1960, tornando-se um dos importantes pilares do Estado de Bem-Estar Social.¹⁸⁸

Com base na provisão de habitação social, os países europeus podem ser divididos em três grandes grupos: i) o grupo dos países “em que a produção de um estoque público ou semipúblico de habitação social foi, historicamente, praticamente inexistente e em que prevaleceu a autoconstrução e autopromoção da moradia” (como Espanha, Grécia e Portugal); ii) o grupo de países “em que a presença da habitação social nunca foi significativa na composição geral dos domicílios” (como Alemanha, Bélgica, Itália e Irlanda); e iii) o grupo de países “em que o estoque de habitação social foi – e ainda é – significativo” (como Áustria, Dinamarca, Finlândia, Holanda, França, Reino Unido, Suécia, República Tcheca e Polônia).¹⁸⁹

Em cada um desses países, os estoques públicos e semipúblicos de moradia, geralmente destinados à locação, são definidos de diferentes maneiras. Há, por exemplo, diferenças em relação à “forma de financiamento”, aos “promotores e ‘proprietários’”, à “definição da demanda e das formas de administração”. Além disso, mesmo em países como a Alemanha, onde a habitação social nunca esteve presente de forma significativa, “a inexistência de um parque público de moradia social não significa a ausência da habitação nas políticas de *welfare*”:

Tanto a regulação dos aluguéis privados quanto os auxílios diretos de pagamento de aluguel para setores de baixa renda também podem ser considerados como formas de intervenção do Estado na moradia, com o objetivo de universalizar direitos sociais. Ainda hoje, Alemanha e Suíça são dois dos países europeus em

¹⁸⁷ WANDERLEY, Luiz Eduardo W. As políticas urbanas e lutas pela habitação. In: BÓGUS, Lucia Maria M.; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (org.). **A luta pela cidade em São Paulo**. São Paulo: Cortez, 1992. p. 53-54.

¹⁸⁸ Como ressalta Rolnik, “na Europa e na América do Norte, ao final do século XIX e início do século XX, os governos começaram a prover assistência habitacional a pessoas e famílias, assim como a ofertar casas diretamente. A provisão pública da habitação ganhou proeminência e intensidade no começo do século XX e, alguns países, no período entreguerras. Mas foi após a Segunda Guerra Mundial, particularmente nos anos 1950 e 1960, que a provisão pública da habitação constituiu-se em um dos pilares da construção de uma política de bem-estar social na Europa, um pacto redistributivo entre capital e trabalho que sustentou décadas de crescimento.” (ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 35).

¹⁸⁹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 35-36.

que a moradia de aluguel – promovida por um setor privado altamente regulado – é a forma predominante de posse da moradia.¹⁹⁰

Por outro lado, após a crise econômico-financeira da década de 1970, surgem formulações teóricas e práticas em torno da “ideia de transformação do papel dos governos: de provedores de habitação a ‘facilitadores’, cuja missão é abrir espaço e apoiar a expansão dos mercados privados.” O novo papel dos governos consistiria “na criação de condições, instituições e modelos de regulação destinados a promover sistemas financeiros habitacionais que viabilizem a compra da casa própria.”¹⁹¹

Em alguns países com “grandes estoques públicos de moradia”, a mudança de direção se deu por meio de várias formas de privatização. Já onde não houve um processo acentuado de privatização, deu-se ao menos “a transferência ideológica da responsabilidade por prover habitação para o mercado”, com a transformação do “paradigma da ‘casa própria’ [...] em modelo praticamente único de política habitacional.”¹⁹²

As referidas formulações teóricas e práticas também tiveram impacto no Brasil. No entanto, as políticas urbanas e habitacionais brasileiras apresentaram um percurso histórico diferente. A começar pelo fato de o paradigma da casa própria ter prevalecido desde as primeiras iniciativas estatais nessa área, como se verá com mais detalhe no Capítulo 5. Além disso, a provisão de habitação social no país costuma ser associada pela literatura à formação de um Estado marcado por atributos como “autoritarismo, clientelismo, patrimonialismo e concentracionismo federal”, que teriam se acentuado durante os Governos Militares, quando foi criado o SFH:

A obtenção da casa própria era uma aspiração de enormes parcelas da população e a política habitacional do BNH [Banco Nacional de Habitação] poderia trazer bons dividendos para o regime. Contudo, a sua execução inicial fundada em critérios empresariais e de mercado, tidos como necessários para a recuperação

¹⁹⁰ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 36.

¹⁹¹ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 36-37.

¹⁹² Segundo Rolnik, “[m]esmo países com uma longa tradição de habitação social para aluguel redefiniram seus sistemas de moradia para promover a propriedade, o ‘livre mercado’ e políticas de competição. Uma redução significativa na construção da moradia adequada e pública para os pobres e grupos mais vulneráveis aconteceu juntamente com a redução dos orçamentos nacionais e dos fundos públicos destinados à habitação social.” (ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 36-41).

econômica, apesar dos objetivos proclamados, tornou secundária a habitação para os setores populares.¹⁹³

Uma compreensão do desenvolvimento do SFH brasileiro passa pela análise de alguns aspectos do processo de modernização no Brasil. Uma das características desse processo, consoante Villas Bôas Filho, seria o fato de “carregar as marcas de um passado escravista recente que ‘esquematisa’ a modernidade, gerando uma naturalização da exclusão crônica.”¹⁹⁴

Os traços do processo de modernização, segundo o referido autor, definiriam “o contorno da sociedade brasileira, não em termos da permanência de resquícios do passado, mas sob a forma de elementos concretos que balizam o próprio processo seletivo de modernização.”¹⁹⁵ O problema da *exclusão crônica* é especialmente relevante para este trabalho, já que, como destaca Kowarick, “a moradia nas *metrópoles do*

¹⁹³ WANDERLEY, Luiz Eduardo W. As políticas urbanas e lutas pela habitação. In: BÓGUS, Lucia Maria M.; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (org.). **A luta pela cidade em São Paulo**. São Paulo: Cortez, 1992. p. 53-54. O BNH foi criado em 1964 pela mesma lei que instituiu o SFH. O banco era o órgão central do SFH, possuindo “competência para ‘orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação’”, mas sem poder “operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitação”. Os agentes responsáveis pelos financiamentos eram: i) as Companhias Habitacionais (COHABS), no “mercado popular” (renda familiar de um a três salários mínimos); ii) as cooperativas habitacionais, no “mercado econômico” (renda familiar de três a seis salários mínimos); e iii) as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCIs), Associações de Poupança e Empréstimo (APEs) e as Caixas Econômicas, no “mercado médio” (renda familiar igual ou superior a seis salários mínimos). Apesar das inúmeras mudanças por que passou o SFH, como a própria extinção do BNH (substituído pela Caixa Econômica Federal na década de 1980), alguns dos seus principais corolários permanecem relevantes até hoje, como “a adoção da correção monetária, a estratificação do mercado por faixas de renda e as exigências de remuneração do capital investido”. Esses fatores foram considerados decisivos para que os “objetivos sociais” ocupassem, historicamente, uma “posição subalterna” durante a evolução do SFH (AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 61-65).

¹⁹⁴ VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 310. As cidades brasileiras, como destaca Lopes, “nascem numa sociedade escravocrata”. Essa é uma das características históricas que ajudam a “explicar as relações entre cidadania, propriedade e reforma urbana, ou mesmo compreender simplesmente o que se passa” no país. Segundo esse autor, a escravidão “impediu qualquer nascimento de uma verdadeira república” no Brasil: “Quando a escravidão foi sendo abolida por etapas, [...] o Estado teve que bancar os prejuízos dos grandes, indenizando-os pelos escravos que iam progressivamente adquirindo a liberdade, como no caso da lei do ventre livre. Os senhores foram indenizados, mas os escravos não. [...] Qual o esquema social, econômico e político para receber os escravos libertos na sociedade brasileira? Praticamente nenhum. Assim, as cidades vieram a ser estes depósitos de escravos, como no caso exemplar do Rio de Janeiro e das capitais do Nordeste.” (LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006. p. 62-67).

¹⁹⁵ VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 311. Como destacaremos no próximo Capítulo, o presente trabalho adota o “pressuposto teórico segundo o qual a sociedade moderna emerge como sociedade mundial”, que é “delimitada pelo Estado como organização político-jurídica territorial”. Deste modo, quando abordamos a questão da *modernização brasileira*, em verdade, estamos tratando da *circulação assimétrica de ideias* entre os diversos Estados da sociedade mundial, mas com destaque para o efeito dessa circulação nas instituições jurídicas e políticas e nas práticas sociais identificadas na realidade brasileira (NEVES, Marcelo. Ideias em outro lugar? Constituição liberal e codificação do direito privado na virada do século XIX para o século XX no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 5-27, 2015).

subdesenvolvimento industrializado constitui fator primordial no processo de inclusão-exclusão na vida dos trabalhadores”.¹⁹⁶

Por um lado, a moradia está ligada “à inserção dos membros da família no mercado de trabalho, à continuidade ou interrupção dos estudos” etc. Por outro lado, ela é o “núcleo de sociabilidade primária onde se processa a organização da unidade familiar”, isto é, o espaço em que “são forjados, executados ou frustrados múltiplos projetos, carregados de consequências materiais e plenos de significados simbólicos.”¹⁹⁷

Por isso, o déficit e a inadequação da habitação contribuem para a produção de uma espécie de “*subcidadania urbana*” no Brasil:

[...] o mundo da desordem, potencialmente delinquente, é jovem, de tez morena ou escura, malvestido, de aparência subnutrida. De preferência não porta ou não tem carteira de trabalho e mora nos cortiços das áreas centrais ou nas favelas das periferias. [...] Pessoas com as características aqui assinaladas formam o majoritário *resíduo* que mais frequentemente é humilhado, maltratado, espancado, torturado ou assassinado pela polícia. [...] A violência está fortemente presente no cotidiano de nossas cidades. Não apenas a da polícia ou dos bandidos, mas também a dos salários, transportes e jornadas de trabalho; isso para não falar nas situações de doenças, acidentes e desemprego ou nas formas espoliativas de moradia. E enquanto assim for, muitos permanecerão na condição de subcidadania. Sem direito à cidade.¹⁹⁸

¹⁹⁶ KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2009. p. 82-83. A reflexão sobre o problema da *exclusão crônica* na realidade brasileira é importante para evitar uma recepção acrítica da teoria dos sistemas no país. Como destaca Villas Bôas Filho, “a transposição do aparato conceitual desenvolvido por Luhmann para a análise do subsistema jurídico no Brasil implica mediações efetivas que permitam apreender suas especificidades não em termos de desvios patológicos, mas, de fato, como aspectos que caracterizam em sua singularidade um determinado processo de modernização seletiva.” (VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 372-373).

¹⁹⁷ KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2009. p. 83.

¹⁹⁸ KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2009. p. 54-55. Segundo Kowarick, essa realidade poderia ser descrita com a mobilização do que denomina “*princípio da exclusão social*”: “não se trata apenas de isolar, confinar ou banir mas, seguindo as trilhas de Hannah Arendt, de negar ao outro o *direito de ter direitos*: é o instante extremo em que representações e práticas levam à exclusão do outro, tido e havido como encarnação da periculosidade e, portanto, passível de ser eliminado.” (KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo Ed. 34, 2009. p. 92). Análise similar é realizada por Parsons em relação à exclusão dos negros norte-americanos, que poderiam ser considerados *cidadãos de secunda classe*, sem uma cidadania completa, já que o pertencimento à “*societal community*” que caracteriza a cidadania, como apontado por T. H. Marshall, não seria alcançado apenas pelo reconhecimento formal de direitos civis e políticos. O *status* de cidadão dependeria também da institucionalização de direitos sociais. Os membros da comunidade deveriam ter garantidas certas liberdades e seguranças, bem como o poder de participar de processos governamentais, mas também ter os recursos (financeiros) e capacidades (saúde, educação, etc.) para exercer aqueles direitos: “With reference to the Negro in the United States, I state broadly that although the institutionalization of both legal rights and political participation constitutes the necessary conditions of much further progress toward full inclusion in the societal community, this is not in itself sufficient. It also requires the implementation of social component in such a way that the realistic handicaps, though they cannot be expected to disappear in the short run, they become more or less manageable.” (PARSONS, Talcott. Full Citizenship for the Negro American? A Sociological Problem. **Daedalus**, v. 94, n. 4, p. 1009-1054, 1965. p. 1009-1021).

Mesmo os brasileiros que estão inseridos no mercado de trabalho, muitas vezes, não recebem “o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal.” Por isso, “a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização.” A instituição em 1964 do SFH não foi suficiente para cessar essa dinâmica de “ocupação ilegal de terras urbanas”. Ao contrário, o SFH “aprofundou a dualidade entre mercado e exclusão ao contribuir decisivamente para consolidar o mercado de relações capitalistas restrito a uma parcela da população”.¹⁹⁹

Esse processo *excludente* produziu consequências negativas, como: i) a depredação ambiental decorrente dos assentamentos espontâneos (frequentemente em áreas de proteção ambiental), que produzem “poluição dos recursos hídricos e dos mananciais, banalização de mortes por desmoronamentos, enchentes, epidemias etc.”; e ii) os altos índices de violência, principalmente nas áreas pobres das grandes cidades (medidos pelo número de homicídios), que se dirigem “especialmente aos jovens e, entre estes, aos pardos e negros.” Desenvolveu-se, ao lado da cidade formal ou oficial, uma “não cidade”, “cidade dos excluídos ou favelados”, “cidade ilegal”.²⁰⁰ Do ponto de vista econômico, pode-se falar na *inclusão* de grande parte da população brasileira em um “submercado” ou “mercado informal” da habitação.²⁰¹

Desse modo, apesar de ter vivido principalmente entre 1964 e 1985 um período intervencionista, o Estado brasileiro não passou por um Estado de Bem-Estar Social nos moldes dos países europeus.²⁰² A provisão de habitação é um exemplo típico do modo de intervenção do Estado brasileiro. Embora o *texto* legal tenha privilegiado as classes de menor renda da população, “ao organizar a provisão de residências em moldes capitalistas,

¹⁹⁹ O mercado habitacional brasileiro, durante o período do BNH, contou com uma “forte participação estatal”, mas a iniciativa privada “se apropriou da maior parcela do subsídio habitacional favorecendo as classes médias urbanas e, até mesmo, participando de sua consolidação, a qual cumpriu papel fundamental como apoio político ao regime militar” (MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 155-162).

²⁰⁰ MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 162-165.

²⁰¹ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 23.

²⁰² Ver, para uma descrição que aponta para a configuração de um “underfunded Welfare State”, voltado para a educação, a saúde e outros serviços sociais durante o período do Governo Militar brasileiro, VALENÇA, Márcio M. **The inevitable Crisis of the Brazilian Housing Finance System**. *Urban Studies*, v. 29, n. 1, p. 39-56, 1992. p. 40-41.

centralizada fortemente por organismos federais, de forma autoritária, o Estado exclui[u] desse mercado a maior parte da população submetida ao arrocho salarial.”²⁰³

A partir da perspectiva da teoria dos sistemas, a distinção inclusão/exclusão indica a relevância ou a irrelevância de seres humanos em contextos comunicativos específicos. Como sinal de relevância comunicativa, a *inclusão* pode vir acompanhada da *exclusão* de múltiplas comunicações. É esse o caso da inclusão de *pessoas* no mercado *informal* da habitação (por exemplo, nas favelas), que, em algumas situações, pode representar a sua exclusão do Estado de direito, do mercado formal de trabalho etc. Embora estejam incluídos “como público potencial” das propagandas (econômicas e políticas) do mercado *formal* da habitação, muitos acabam sendo incluídos concretamente apenas em *zonas geográficas de exclusão*.²⁰⁴

Não obstante ter *historicamente* objetivado a realização de *inclusões compensatórias* (típicas dos Estados de Bem-Estar Social) nas comunicações econômicas e jurídicas, o SFH brasileiro, em muitos casos, produziu formas de *inclusão excludente* (isto é, em situação de desigualdade). Por um lado, existiram *inclusões na exclusão*, como as inclusões estratificadas e estigmatizadas em conjuntos habitacionais muitas vezes distantes dos centros das cidades. Por outro lado, houve situações de *subinclusão*, como no caso dos trabalhadores pobres incluídos apenas nas obrigações tributárias ou nas contribuições ao FGTS que sustentam o SFH, mas sem a concretização do seu direito fundamental à moradia por meio do acesso ao financiamento habitacional.²⁰⁵

²⁰³ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 30-31.

²⁰⁴ MASCAREÑO Aldo; CARVAJAL, Fabiola. Los distintos rostros de la inclusión. **Revista CEPAL**, n. 116, p. 131-146, 2015. p. 134-136.

²⁰⁵ MASCAREÑO Aldo; CARVAJAL, Fabiola. Los distintos rostros de la inclusión. **Revista CEPAL**, n. 116, p. 131-146, 2015. p. 137-143. A noção de *subinclusão* ou *subintegração* é desenvolvida por Neves. Esse autor afirma que “[n]o âmbito do direito, isso significa que [...] os subintegrados ou subincluídos, ao contrário [dos sobreintegrados ou sobreincluídos], não dispõem de acesso aos direitos, às vias e garantias jurídicas, embora permaneçam rigorosamente subordinados aos deveres, às responsabilidades e às penas restritivas de liberdade.” Isso representaria uma carência “de cidadania, que, enquanto mecanismo político-jurídico de inclusão social (não no sentido técnico-jurídico de ser membro de um Estado como organização: ‘nacionalidade’), pressupõe igualdade não apenas em relação aos direitos, mas também a respeito dos deveres.” (NEVES, Marcelo. A Constituição e a esfera pública – Entre diferenciação sistêmica, inclusão e reconhecimento. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. P. 130-131). Após definir “a cidadania como integração jurídica igualitária na sociedade”, Neves afirma que ela estaria “ausente quando se generalizam relações de subintegração e sobreintegração no sistema constitucional, tal como ocorre nos países periféricos, destacadamente no Brasil. Nesse caso, não se realiza a inclusão como acesso e dependência simultâneos ao Direito Positivo.” Segundo o autor, os “subcidadãos” não estariam excluídos: “Embora lhes faltem as condições reais de exercer os direitos fundamentais constitucionalmente declarados, não estão liberados dos deveres e responsabilidades impostos pelo aparelho coercitivo estatal, submetendo-se radicalmente às suas estruturas punitivas. [...] Para os subintegrados, os dispositivos

Assim, o financiamento habitacional é simultaneamente *fonte de diferentes formas de inclusão e exclusão*. Ao longo da história do SFH brasileiro, houve a convivência da *inclusão* de pessoas (por meio do acesso ao financiamento habitacional) com múltiplas formas de *exclusão e desigualdade* (ou *inclusão assimétrica*).²⁰⁶

Não integra o escopo deste Capítulo a apresentação detalhada da evolução histórica do SFH brasileiro (tarefa que será realizada no Capítulo 5), mas apenas o seu enquadramento no âmbito da *sociedade moderna*, principalmente a partir das lentes da teoria dos sistemas. Para tanto, é suficiente, neste momento, apresentar as características gerais do modelo atualmente vigente de contratação de financiamento habitacional no país.

A partir de 2009, o SFH passou a contar com um programa habitacional que, como se verá de forma mais aprofundada no Capítulo 5, embora tenha incidido em alguns erros históricos da política habitacional brasileira, avançou em diversos aspectos, principalmente na efetiva ampliação do atendimento às famílias mais necessitadas. Trata-se do já mencionado PMCMV, que surge na fase do SFH associada a um “novo ativismo estatal”

constitucionais têm relevância quase exclusivamente em seus efeitos restritivos das liberdades. E isso vale para o sistema jurídico como um todo: os membros das camadas populares ‘marginalizadas’ (a maioria da população) são integrados ao sistema, em regra, como devedores, indiciados, denunciados, réus, condenados etc., não como detentores de direitos, credores ou autores. Mas, no campo constitucional, o problema da subintegração ganha um significado especial, na medida em que, com relação aos membros das classes populares, as ofensas aos direitos fundamentais são praticadas principalmente nos quadros da atividade repressiva do aparelho estatal.” (NEVES, Marcelo. Entre Subintegração e Sobreintegração: A Cidadania Inexistente. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 37, n. 2, p. 253-275, 1994. p. 260-261).

²⁰⁶ Ao refletir sobre o problema da *exclusão*, Luhmann afirma que “difícilmente puede negarse su existencia como problema estructural, precisamente de la sociedad moderna. Cualquiera mirada imparcial a regiones de la sociedad del mundo —que eufemísticamente se designan como países en desarrollo— puede convencernos de ello, y esto aun en condiciones de industrialización avanzada como lo muestra el caso de Brasil.” A exclusão (e a integração negativa da sociedade) definiria uma grande parcela da população, que em razão do seu *habitat* se encontra *separada e invisível*: “Ya que la exclusión real de un sistema (sin trabajo, sin ingresos monetarios, sin papeles, sin relaciones intimas estables, sin acceso a contratos y a una protección jurídica garantizada por la corte, sin posibilidad de distinguir campañas políticas electorales de acontecimientos carnavalescos; con analfabetismo y con suministro insuficiente de medicinas y alimentos) reduce lo que en los otros sistemas puede lograrse, además de definir más o menos a buena parte de la población —la cual por su hábitat se halla separada y por eso mismo vuelta invisible.” Ao invés de recorrer às ideias de “domínio de classe o de estratificação social” (ou mesmo à “semântica de los derechos humanos”), a teoria dos sistemas aborda o problema contemporâneo da exclusão de grande parte da população da oportunidade “de participar en los sistemas funcionales” como consequência direta “de la diferenciación por funciones del sistema de la sociedad”. Como mostra o exemplo das favelas brasileiras, “[l]a exclusión integra [isto é, limita o grau de liberdade das seleções] com mucha más fuerza que la inclusión”: “Quien no encuentra más posibilidad que la de refugiarse en el terreno ocupado ilegalmente de las favelas no cuenta —cuando las cosas se ponen serias— con protección legal, aunque el propietario de este tipo de terrenos tampoco puede imponer sus derechos si su desalojo forzado genera demasiada turbulencia política.” (LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2007. p. 499-500).

brasileiro. Um dos impulsos para essa retomada do ativismo estatal pode ser identificado na crise financeira global de 2008, que será um dos objetos de reflexão do Capítulo 4.²⁰⁷

Após uma etapa marcada pelas chamadas “políticas neoliberais” (principalmente entre as décadas de 1980 e 1990), vários países da América Latina passaram a adotar “novas formas de ativismo estatal”. O Estado promoveria “uma política social ativa para eliminar a pobreza, reduzir a desigualdade e estimular a demanda doméstica.” Principalmente a partir do Governo Lula, reconheceu-se que os “mercados eram necessários mas não suficientes para o crescimento inclusivo.” No entanto, a ideia seria tentar “estimular, não substituir, o setor privado.”²⁰⁸

Na parte destinada ao PMCMV do site da CEF, pode-se verificar a existência de oportunidades de financiamentos voltadas para a habitação urbana e a habitação rural.²⁰⁹ Quando acessamos as oportunidades voltadas para os trabalhadores urbanos, verificamos que elas são divididas atualmente em quatro faixas, como se pode ver no quadro abaixo:

Quadro 1 – Faixas de Renda Familiar, Descontos/Vantagens e Contratação no PMCMV – Habitação Urbana

Renda Familiar	Descontos e vantagens	Contratação
Faixa 1: Até 1.800,00	- Prestações mensais de R\$ 80,00 a R\$ 270,00 (a depender da renda familiar) - Financiamento de até 120 meses - Subvencionado (sem juros ou seguros)	- Inscrição para participar de processo de seleção - Famílias selecionadas aguardam o sorteio das unidades
Faixa 1,5: Até 2.600,00	- Taxa de juros nominal de 5% ao ano - Até 30 anos para pagar - Subsídios de até R\$ 47.500,00 - Valor substancial pago pelo adquirente	- Sem cadastro ou sorteio prévio - Contratação por meio de uma entidade organizadora ou de forma individual
Faixa 2: Até 4.000,00	- Taxa de juros nominal de 5,5% a 7% ao ano (a depender da renda familiar) - Subsídios de até R\$ 29.000,00 - Valor substancial pago pelo adquirente	
Faixa 3: Até 7.000,00	- Taxas de juros nominal de 8,16% ao ano - Sem direito a qualquer subvenção ou subsídio	

Nota: elaborado pelo autor com base nas informações disponíveis no site da CEF sobre financiamentos no âmbito do PMCMV para habitação urbana²¹⁰, bem como em respostas da CEF a pedidos de acesso à informação.²¹¹

²⁰⁷ TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Toward a New Law and Development New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. **The World Bank Legal Review**, p. 281-314, Dec. 2012.

²⁰⁸ TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Toward a New Law and Development New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. **The World Bank Legal Review**, p. 281-314, Dec. 2012.

²⁰⁹ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 30 out. 2018.

²¹⁰ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida – Habitação Urbana**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana>>. Acesso em: 30 out. 2018.

No âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), a Faixa 1 do PMCMV utiliza os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) integralizados no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) ou no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Ainda que as famílias paguem pequenas prestações, a aquisição da moradia nessa Faixa “é quase que totalmente subvencionada pela União”. No Quadro 1, podemos observar informações relativas ao financiamento “fortemente subvencionado” com recursos do FAR para famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00.²¹²

No entanto, há algumas hipóteses de atendimento da Faixa 1 do PMCMV no âmbito do PNHU que não foram contempladas pelo referido Quadro. Os recursos do FAR também podem ser utilizados para atender famílias com renda de até R\$ 3.600,00 em situações decorrentes de emergência ou de calamidade pública. Além disso, quando concedidos com recursos do FDS, admite-se que 10% das famílias atendidas em cada empreendimento possuam renda até R\$ 2.350,00, sendo o restante das unidades destinadas às famílias com renda até R\$ 1.800,00. Os empreendimentos atendidos com recursos do FDS destinam-se a famílias “organizadas sob a forma coletiva”²¹³, inclusive em movimentos sociais de luta por moradia.

²¹¹ Os pedidos de acesso à informação foram os seguintes: CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Recurso de 1º Instância no Pedido de Acesso à Informação nº 99902001881201817**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 08 nov. 2018 e CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 99902002084201857**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 31 dez. 2018.

²¹² CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Recurso de 1º Instância no Pedido de Acesso à Informação nº 99902001881201817**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 08 nov. 2018. A legislação que instituiu o PMCMV subdividiu esse programa em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 09 abr. 2017).

²¹³ No PNHU, a Faixa 1 do PMCMV, quando viabilizada *com recursos do FAR*, tem um duplo objetivo: i) “conceder financiamento habitacional fortemente subvencionado, sob a forma de parcelamento, sem juros, às famílias indicadas pelo Município ou Governo do Estado/Distrito Federal, com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00, para aquisição de unidades habitacionais urbanas produzidas com recursos do OGU integralizados no FAR”; ii) “atender famílias com renda de até R\$ 3.600,00 nas operações enquadradas nas situações provenientes de emergência ou de calamidade pública reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional e nas operações vinculadas às programações orçamentárias do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que demandem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais.” Já a parcela do Faixa 1 que conta *com recursos do FDS* (PMCMV-Entidades) “[v]isa à concessão de financiamento subvencionado, sem juros, às famílias com renda mensal bruta de até R\$ 1.800,00, admitindo-se até R\$ 2.350,00 para até 10% das famílias atendidas em cada empreendimento, organizadas sob a forma coletiva, para aquisição de unidades habitacionais urbanas produzidas por Entidades Organizadoras, devidamente habilitadas no Ministério das Cidades,

Já as Faixas 1,5, 2 e 3 utilizam recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), enquadrando-se em “um financiamento tradicional pelas regras do SFH e do próprio Fundo [FGTS]”. Esse financiamento conta “com taxas de juros reduzidas e com a possibilidade de amortização de pequena parte do saldo devedor com subvenção da União e/ou concessão de desconto/subsídio do FGTS, dependendo da renda [...]”.²¹⁴

No modelo de contrato de financiamento com recursos do FGTS disponível no site da CEF, verifica-se a descrição de uma “operação de venda e compra de imóvel, mútuo com obrigações e alienação fiduciária em garantia”. O modelo de contrato é acompanhado de um anexo com a síntese dos principais direitos e deveres dos compradores: i) o imóvel é a garantia do pagamento das prestações; ii) o atraso de duas ou mais prestações pode levar à perda do imóvel; iii) os financiamentos com recursos do FGTS contam com “cobertura securitária” para os casos de morte, invalidez permanente e dano físico ao imóvel; iv) há previsão “de multa de 2% ao mês e de juros de 0,033% por dia de atraso” para os casos de atraso no pagamento das prestações; v) há previsão de reajuste do contrato (com a “correção mensal do saldo devedor” e o “recálculo anual da prestação de amortização”; vi) a construtora (e não a CEF) é responsável pelos “vícios construtivos”.²¹⁵

com recursos do OGU integralizados no FDS.” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Recurso de 1º Instância no Pedido de Acesso à Informação nº 99902001881201817**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 08 nov. 2018).

²¹⁴ As Faixas 1,5, 2 e 3 destinam-se “à concessão de financiamento habitacional e de pequena parcela de subsídio para construção ou aquisição de imóvel residencial urbano novo para famílias com renda bruta mensal de até R\$ 7.000,00.” Nas Faixas 1,5 e 2, “além da taxa de juros reduzida, o subsídio é concedido com recursos do FGTS e da União, utilizado para complementar parte do pagamento do imóvel e para redução do valor das prestações. Em qualquer hipótese, contudo, o valor substancial do imóvel é pago pelo adquirente por meio de financiamento habitacional, sendo o subsídio apenas pequena parcela do total do negócio.” Por fim, a Faixa 3 “é destinada a famílias com renda familiar bruta mensal de até R\$ 7.000,00. Nessa Faixa, o mutuário não tem direito a nenhuma subvenção/subsídio, ou seja, não há concessão de subsídio com recursos do FGTS e da União.” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Recurso de 1º Instância no Pedido de Acesso à Informação nº 99902001881201817**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 08 nov. 2018).

²¹⁵ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Contrato de Compra e Venda de Imóvel, Mútuo e Alienação Fiduciária em Garantia no Sistema Financeiro da Habitação com Cancelamento de Ônus – Carta de Crédito Individual FGTS/Programa Minha Casa Minha Vida – CCFGTS/PMCMV – SFH**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/>>. Acesso em: 28 out. 2018. Há outros modelos de contrato disponíveis no site da CEF, como o modelo de “Instrumento Particular de Venda e Compra Direta de Imóvel Residencial”, em que se verifica a descrição de uma “operação de venda e compra de imóvel com obrigações, parcelamento e alienação fiduciária em garantia no SFH, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida”. Nesse modelo de contrato também se verifica a referência ao dever de “restituição do mútuo” por meio de “valor a ser pago mensalmente” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Instrumento Particular de Venda e Compra de Imóvel, com Parcelamento e Alienação Fiduciária em Garantia no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – Recursos FAR**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/>>. Acesso em: 28 out. 2018). Outro é o caso do “Instrumento Particular de Doação com

A participação do poder público e a criação de direitos e obrigações que caracterizam essas contratações do SFH brasileiro reforçam a necessidade de reflexões sobre os contatos com os sistemas da política e do direito. Além disso, os elementos presentes nessa caracterização geral dos contratos do SFH brasileiro reforçam a possibilidade de identificação das operações desse sistema com o sistema econômico: i) *contrato de compra e venda*; ii) *contrato de mútuo*; iii) *agente financeiro*; iv) *construtora*; v) *comprador/mutuário*; vi) *garantia*; vii) *seguro*; viii) *pagamento*; ix) *prestação*; x) *juros*.

Duas características historicamente presentes nessa espécie de contratação ajudam a explicar a importância do financiamento habitacional para a economia: i) a duração dos contratos é longa; ii) a garantia do crédito é o próprio imóvel. O financiamento costuma envolver valores relevantes, que são quitados ao longo de diversos meses. Contudo, há a expectativa de que uma grande quantidade de pessoas possa realizar essa contratação, já que, sendo o imóvel a garantia do crédito, bastaria que o cliente possuísse renda compatível com as prestações mensais que seriam devidas ao agente financeiro.²¹⁶

O vínculo da questão habitacional com a atividade dos bancos fortaleceu-se ao redor do mundo nas últimas décadas, principalmente a partir do contexto da difusão das *políticas neoliberais*. Com base na obra de Harvey, Royer afirma que a “acumulação por espoliação” não poderia “ser ignorada nas análises das novas arquiteturas do financiamento habitacional e imobiliário”. Esse modo de acumulação caracterizar-se-ia, dentre outros fatores, pela “[a] redução do direito à moradia à simples garantia do acesso privado a uma mercadoria”.²¹⁷

Consequentemente, o crédito tornar-se-ia “o principal instrumento na execução das políticas habitacionais, circunscrevendo a questão política à definição dos limites do

Encargo, de Imóvel Residencial no PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR”, que descreve as “[o]perações vinculadas ao PAC, Situação de Emergência/Estado de Calamidade decretado pela União.” Esse contrato desobriga o beneficiário/donatário de “participação financeira” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cláusulas Gerais do Instrumento Particular de Doação com Encargo, de Imóvel Residencial no PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/>>. Acesso em: 28 out. 2018).

²¹⁶ As referidas características conduzem à identificação de alguns aspectos relevantes desses contratos: i) asseguram uma duradoura “relação cliente-banco” (“fidelização”); ii) apresentam “uma importante função social” (“moradia e emprego”); e iii) têm “uma grande demanda” (“grande mercado”) (CAVALCANTI, Nicolau da Rocha. O poder judiciário e o crédito imobiliário: uma defesa do princípio da proporcionalidade econômica. In: CAVALCANTI, Nicolau da Rocha; RIBEIRO, Ivan César. **Crédito imobiliário**. São Paulo: Instituto Tendências de Direito e Economia, 2005. p. 12-13).

²¹⁷ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 26-31. Segundo Harvey, a “acumulação por espoliação” apresentaria quatro características: “Privatização e mercadificação”, “Financialização”, “Administração e manipulação de crises” e “Redistribuição via Estado” (HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: edições Loyola, 2014. p. 171-178).

subsídio estatal aos financiamentos tomados pelos mutuários.” Assumindo as responsabilidades que eram dos empregadores e do Estado, os mercados passariam “a ser os novos fornecedores de proteções sociais”: “O cidadão beneficiário de um direito transforma-se em um cliente do sistema bancário, incluído ou excluído das modalidades de financiamento.”²¹⁸

A nossa proposta neste Capítulo é aproveitar esse diagnóstico, mas também realizar uma leitura da relação entre a promoção da habitação e a atividade econômica dos bancos a partir de outras lentes teóricas. Para tanto, o primeiro passo que daremos é tentar situar as operações de financiamento do SFH no âmbito da *teoria dos sistemas*. A partir desse paradigma teórico, podemos contextualizar aquelas operações principalmente no âmbito das redes de decisões das *organizações bancárias*. Na perspectiva da teoria dos sistemas, os bancos integram o centro do *sistema funcional da economia* (posição equivalente àquelas dos tribunais judiciais e das organizações estatais, respectivamente, no direito e na política).²¹⁹

Assim como os demais sistemas da sociedade, os bancos podem ser descritos como sistemas autopoieticos, isto é, como sistemas que geram os seus elementos a partir dos seus próprios elementos. As decisões são os elementos constitutivos dessa espécie de sistema: organizações unem decisões a outras decisões.²²⁰

Os sistemas sociais podem assumir três formas diferentes, que dependem dos “pressupostos sob os quais processos de autoseleção e formação de fronteiras ocorrem”: sistemas de interação, sistemas de organização e sistemas da sociedade.²²¹ Esses processos

²¹⁸ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 26-31.

²¹⁹ LUHMANN, Niklas. LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005. p. 396-397. Ao contrário das teorias econômicas clássicas, que interpretam a economia a partir da produção, do consumo ou do comércio, a abordagem sociológica proposta por Luhmann atribui o processo de diferenciação intrassocial do sistema econômico ao dinheiro (meio de comunicação simbolicamente generalizado) e, conseqüentemente, confere centralidade aos bancos. Assim como os tribunais no sistema jurídico e as organizações estatais no sistema político, os bancos, no sistema econômico, ocupam uma posição central. As demais operações econômicas, por sua vez, pertencem à periferia deste sistema: “Sólo los bancos, con su diferenciación en banco central, bancos comerciales y clientes bancarios, constituyen una jerarquía (y de nuevo como la corte en el sistema de derecho o las organizaciones estatales en el sistema político). Y finalmente, la función de los bancos (distinta a la de la producción) se puede entender sin más ni más como una condensación de la función del sistema económico.” (LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura, Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1992. p. 130-132).

²²⁰ Ver, para uma análise das organizações como sistemas sociais autopoieticos, LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2007. p. 655-672.

²²¹ A teoria dos sistemas assume a tarefa de “relativize and integrate these three distinct avenues of sociological research”, diante da impossibilidade da interpretação isolada de qualquer uma dessas

são baseados nas seguintes características: i) em *sistemas de interação*, na “presença pessoal” (como uma reunião para assinar um contrato de financiamento habitacional); ii) em *sistemas de organização*, na vinculação da “associação a condições específicas” de entrada e saída (como bancos, construtoras, associações de empresas do setor imobiliário, organizações de movimentos sociais etc.); e iii) em *sistemas da sociedade*, na capacidade de coordenar também “as comunicações possíveis entre ou com aqueles que, em qualquer caso, estão ausentes” (como a unidade contemporânea da sociedade mundial ou a multiplicidade histórica de formações societárias).²²²

Uma análise de *sistemas de organização*, que em diversos setores da “vida social” estão situados “entre o sistema da sociedade e os sistemas de interação individual”, permite “traduzir conceitos altamente gerais em teorias úteis para pesquisas empíricas sem sacrificar sua função de unificação e integração”. Observações contextualizadas das organizações permitem “compreender o comprimento, a largura e a profundidade da realidade social”, o que não poderia ser alcançado satisfatoriamente por uma análise presa apenas a um dos três tipos básicos de sistemas sociais.²²³

Os sistemas organizacionais “podem concentrar enormes quantidades de interações entre si”. Eles podem, por intermédio de decisões, “sincronizar as interações em seus passados e em seus futuros”.²²⁴

Essas decisões nada mais são do que “redes autopoieticas de observações” e, como tais, podem ser observadas no nível da observação de segunda ordem. Pesquisas voltadas para as organizações observam a “contingência das organizações”, isto é, investigam como as decisões são construídas e como “esta construção está relacionada às já existentes

perspectivas (LUHMANN, Niklas. *Interaction, Organization and Society*. In: LUHMANN, Niklas. **The differentiation of society**. Translated by Stephen Holmes and Charles Larmore. New York: Columbia University Press, 1982. p. 71).

²²² LUHMANN, Niklas. *Interaction, Organization and Society*. In: LUHMANN, Niklas. **The differentiation of society**. Translated by Stephen Holmes and Charles Larmore. New York: Columbia University Press, 1982. p. 71-81.

²²³ As interações e as organizações pertencem à sociedade (sistema social mais abrangente) e as interações (sistemas sociais menos abrangentes) podem pertencer a organizações (sistema social de abrangência intermediária). O exemplo oferecido por Luhmann é o de uma reunião de faculdade: “A faculty meeting, for example, is an interaction system in its own right, with a short history and its own unique horizon of possibilities and series of choices. Concurrently, it is a system in an organization that, in turn, is a suborganization in a larger organization that, in turn, belongs to the educational subsystem of society” (LUHMANN, Niklas. *Interaction, Organization and Society*. In: LUHMANN, Niklas. **The differentiation of society**. Translated by Stephen Holmes and Charles Larmore. New York: Columbia University Press, 1982. p. 69-89).

²²⁴ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2007. p. 663.

práticas, rotinas e estruturas organizacionais”. Isso significa não apenas a realização de análises estruturais, mas também semânticas.²²⁵

No caso das contratações do SFH, as decisões tomadas pelos agentes financeiros são, em grande medida, direcionadas à prestação de produtos e serviços de *consumo*. Por um lado, verifica-se “a concessão do crédito” (produto). Por outro lado, observa-se “a aprovação de financiamento ao mutuário obedecendo às normas do SFH e a prestação de um serviço contínuo com prazo de duração equivalente ao número de meses do financiamento” (serviço).²²⁶

Deve-se ressaltar, ainda, que o financiamento habitacional não se dirige apenas ao consumo, mas também à *produção* de empreendimentos habitacionais por empresas da construção civil. Como destaca Royer, “o crédito é de fato um componente essencial no desenho de qualquer política habitacional”, apresentando grande relevância para o “setor imobiliário, que necessita imobilizar capital por um prazo relativamente longo e, por isso, demanda financiamento específico.”²²⁷ Assim, a oferta de financiamentos para a *construção* de empreendimentos habitacionais é outro importante espaço de decisão dos agentes financeiros no âmbito do SFH.²²⁸

Uma organização bancária em particular merece destaque neste Capítulo, já que se trata do principal agente financeiro do SFH na atualidade: a Caixa Econômica Federal (CEF). Consoante Costa, que foi vice-presidente da CEF e, ao mesmo tempo, diretor-executivo da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), haveria entre os empregados da CEF a opinião de que esta seria “uma instituição peculiar, pois envolvia, em simbiose, organização pública e privada. Sua principal característica era a pluralidade de funções: era

²²⁵ As organizações decidem e, por isso, comunicam a seleção de algumas alternativas. Isso produz uma *contingência visível* (já que decisões diferentes poderiam ter sido tomadas) e abre margem para questionamentos de membros da organização (BESIO, Cristina; PRONZINI, Andrea. Inside Organizations and Out. Methodological Tenets for Empirical Research Inspired by Systems Theory. **Historical Social Research**, v. 36, n. 1, 2011. p. 22-28).

²²⁶ FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa. **Cálculos no sistema financeiro da habitação**. 1. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 1999. p. 39-47.

²²⁷ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 105.

²²⁸ A CEF possui as seguintes “linhas de financiamento para construção de empreendimentos habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)”: “a) Alocação de Recursos”; “b) Apoio à Produção”; e “c) Plano Empresa da Construção Civil”. Há, ainda, “programas de aplicação do FGTS” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 80200001272201847**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 23 nov. 2018).

‘banco mais que múltiplo’.” O banco teria, ao mesmo tempo, um papel social e um papel comercial que precisariam ser equilibrados.²²⁹

Esse caráter multifuncional da CEF também foi identificado em respostas a pedidos de acesso à informação, entrevistas realizadas com funcionários e ex-funcionários e consulta ao site e a artigos escritos por advogados do banco.

Em um pedido de acesso à informação sobre a evolução histórica dos índices de inadimplência do PMCMV, a CEF apenas disponibilizou a informação sobre a Faixa 1 do programa, sob a justificativa de que nas demais Faixas o banco atuaria “na qualidade de instituição financeira (atividade privada/empresarial/regime concorrencial, com recursos próprios)”.²³⁰

Em direção similar, um gerente executivo da área jurídica do banco informou-nos que, nas Faixas 1,5, 2 e 3 do PMCMV, a CEF realizaria operações de mercado normais, enquanto, na Faixa 1, o banco executaria um programa de governo, com recursos públicos. Nessa última Faixa, o Ministério das Cidades aprovaria os projetos da CEF, havendo, portanto, maior orientação e fiscalização do Poder Executivo.²³¹

Na apresentação institucional da CEF, em seu site, verifica-se a autodescrição como uma instituição que “tem uma posição consolidada no mercado como um banco de grande

²²⁹ A CEF precisaria, ao mesmo tempo, “cumprir bem seu papel social” e ser “competitiva em suas ações comerciais”, especialmente em face da “nova ideologia neoliberal hegemônica” durante o Governo FHC, que incentivaria as instituições públicas a tornarem-se “autossustentáveis” para não serem privatizadas. Com isso, a CEF se fortaleceu “como banco comercial”, adaptando-se “aos novos paradigmas competitivos para sobreviver”. No entanto, isso implicou um “relativo descaso” com o papel social desse banco, que, consoante Costa, seria retomado “na gestão do primeiro mandato do governo Lula”, quando houve uma valorização da CEF “como instrumento de intervenção social”, redefinindo-se “a concepção de metas e produtos, dando inclusive à linguagem do banco um foco mais ‘nobre’, que equilibrava melhor seus dois lados: o social e o comercial.” (COSTA, Fernando Nogueira da. **Brasil dos Bancos**. 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2014. p. 120-121).

²³⁰ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 99902002024201834**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 14 dez. 2018. Apenas obtivemos o deferimento do pedido de informação sobre a evolução dos índices de inadimplência das Faixas 1,5, 2 e 3 do PMCMV após interpor recursos à referida decisão. Uma breve discussão sobre os índices de inadimplência será realizada no Capítulo 5. Os dados fornecidos pela CEF indicam a existência de elevados índices de inadimplência na Faixa 1 (42,6% em outubro de 2018), mas baixos índices de inadimplência nas demais Faixas do programa (sempre inferiores a 2%) (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Recurso de 2º Instância no Pedido de Acesso à Informação nº 99902002024201834**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 28 dez. 2018).

²³¹ Ao responder a uma pergunta sobre os estímulos e benefícios para a CEF atuar na área da habitação e dos programas habitacionais de caráter mais social, o gerente executivo jurídico da CEF afirmou que essa atuação seria um dever estatutário da CEF, que, por ser a empresa pública que incorporou o BNH, deve executar as políticas habitacionais do país. Os estímulos seriam dados principalmente pelo Governo Federal (GERENTE EXECUTIVO JURÍDICO DA CEF. **Entrevista concedida em 29 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

porte, sólido e moderno”, e, ao mesmo tempo, como o “principal agente das políticas públicas do governo federal”:

Desde que foi criada, em 1861, a Caixa sempre buscou ser mais que apenas um banco, mas uma instituição realmente presente na vida de milhões de brasileiros. Ela é, por exemplo, o agente responsável pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pelo Programa de Integração Social (PIS) e pelo Seguro-Desemprego, institutos tão presentes na vida do trabalhador formal. Aparece ainda no momento de ajudar a população, através dos programas sociais do governo, como o [Programa] Bolsa Família – que beneficia mais de 13 milhões de brasileiros, FIES e Programa Minha Casa Minha Vida. [...] A Caixa é uma empresa 100% pública, e que exerce um papel fundamental no desenvolvimento urbano e da justiça social do país, vez que prioriza setores como habitação, saneamento básico, infraestrutura e prestação de serviços, contribuindo significativamente para melhorar a vida das pessoas, principalmente as de baixa renda. [...] Em 1986, a Caixa incorporou o Banco Nacional de Habitação (BNH) e assumiu definitivamente a condição de maior agente nacional de financiamento da casa própria e de importante financiadora do desenvolvimento urbano, especialmente do saneamento básico. No mesmo ano, com a extinção do BNH, tornou-se o principal agente do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), administradora do FGTS e de outros fundos do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).²³²

Como destaca um advogado da CEF (em artigos da Revista de Direito da Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal), a existência dessa “empresa pública estatal exploradora de atividade econômica” é autorizada pelo artigo 173 da Constituição brasileira. O artigo permite esse tipo de atuação estatal, notadamente nos casos de “relevante interesse coletivo”, que se liga aos objetivos desse banco. Em razão de “imperativo constitucional”, o “regime jurídico” da CEF seria “híbrido, isto é, concomitantemente público e privado.”²³³

Nas palavras do referido advogado, ainda que esteja sujeita “ao regime jurídico próprio das empresas privadas” em relação “aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributárias”, a CEF também deve respeitar normas de direito público, como aquelas ligadas às contratações por meio de concurso público e de procedimentos licitatórios. Além disso, em paralelo à sua atuação como banco comercial (que “atrai a incidência do direito privado”), a empresa pública tem um papel de “agente de políticas

²³² Embora ressalte bastante o seu caráter público, a apresentação da CEF também destaca informações como a de que o banco “[p]ossui a oitava marca mais valiosa do mercado segundo estudo da Brand Finance, realizado em parceria com a revista The Brander/IAM e publicado na edição anual das 100 marcas mais valiosas presentes no Brasil” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Sobre a Caixa**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 19 dez. 2018).

²³³ GOMES, Iuri de Castro. Advogado da Caixa Econômica Federal: entre o público e o privado. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. XII, n. 24, p. 95-110, mai. 2017. O gerente executivo da área jurídica da CEF que entrevistamos nos forneceu oito números impressos desse periódico, inclusive o número em que consta o texto do advogado aqui citado.

públicas”, tanto “na gestão de benefícios sociais” (como o FGTS, o Seguro Desemprego e o PIS), quanto “na gestão de programas governamentais” (como o PMCMV). Por fim, haveria as atividades assumidas pela CEF como “mandatária da União nos contratos de repasse” – por meio dos quais são realizadas “transferências voluntárias dos recursos do Orçamento Geral da União para outro ente da federação”.²³⁴

Essa breve análise sobre a atuação da CEF nos leva à percepção da ambivalência desse banco, que ora persegue fins públicos e interesses coletivos, ora atende a fins privados e interesses lucrativos. Os próprios advogados do banco descrevem a hibridez do seu papel social, que estaria situado em uma “zona cinzenta”: “a depender do interesse tutelado, um advogado público ou um advogado privado.”²³⁵

Em alguma medida, as organizações bancárias ligadas ao SFH (notadamente a CEF) apresentam uma espécie de caráter *híbrido* ou *polifônico*, já que as suas decisões aproximam-se ora da *lógica de mercado*, ora da *lógica das políticas de bem-estar*. Por isso, há quem descreva o “*welfare state* como uma espécie de subsistema político incrustado nos interstícios funcionais entre a política e a economia”. Verifica-se uma “operação do sistema econômico”, já que os “*aportes financeiros*” (das famílias e empresas) e os “*gastos públicos*” (do Estado) são *pagamentos*. No entanto, pesam sobre esses pagamentos “decisões coletivamente vinculantes”, que “são sempre operações políticas.”²³⁶

Buscamos compreender ao longo deste trabalho os entrecruzamentos entre essas diferentes lógicas no âmbito das organizações que produzem operações de algum modo voltadas ao financiamento habitacional. Nesta empreitada, aproveitamos os conceitos e instrumentos analíticos da teoria dos sistemas (muitas vezes abstratos) para desenvolver

²³⁴ GOMES, Iuri de Castro. Advogado da Caixa Econômica Federal: entre o público e o privado. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. XII, n. 24, p. 95-110, mai. 2017.

²³⁵ GOMES, Iuri de Castro. Advogado da Caixa Econômica Federal: entre o público e o privado. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. XII, n. 24, p. 95-110, mai. 2017.

²³⁶ Consoante Bachur, “[o] que se passa com as prestações de *welfare* é que são *pagamentos definidos por uma decisão coletivamente vinculante*.” Segundo essa leitura, o *welfare state* seria “o subsistema político encarregado de tomar decisões coletivamente vinculantes voltadas a converter exclusão em inclusão. Note-se que isso é diferente de dizer que o Estado de bem-estar *regula a inclusão* (e, com isso, a exclusão) nos demais sistemas autopoieticos – a participação em processos judiciais é definida juridicamente, o acesso à creche e à universidade segue critérios próprios do sistema educacional, a publicação de artigos científicos é definida por critérios acadêmicos etc. Mas, do ponto de vista do monopólio funcional, são justamente as prestações de *welfare* que têm como objetivo tentar assegurar a inclusão na comunicação disponibilizada pelos diversos sistemas autopoieticos da sociedade [...]” Contudo, embora não enfrente em sua análise a questão empírica “dos reais impactos que as políticas neoliberais tiveram sobre o *welfare state*”, o autor ressalta que a “rede estatal de seguridade social” típica desse modelo de Estado não se apresenta “mais como *puramente* estatal (já que a execução prática de suas funções aparece muitas vezes delegada a entidades privadas ou paraestatais) [...]” (BACHUR, João Paulo. O Estado de bem-estar em Hayek e Luhmann. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 25, n. 2, p. 179-213, 2013).

uma pesquisa voltada para uma realidade bastante concreta. Como se sabe, o déficit habitacional e a inadequação da moradia são problemas com repercussão direta na vida de milhões de seres humanos, particularmente nas regiões mais pobres, excludentes e desiguais do planeta, como é o caso de diversas localidades do Brasil.

Algumas das tensões entre direito e economia na área do financiamento habitacional – que se tornarão mais claras nos próximos Capítulos – já ganham contornos um pouco mais concretos nas próximas Seções deste Capítulo. Entretanto, ainda recorreremos principalmente à literatura (em especial, a sociológica e a sistêmica) para explicá-las.

Primeiro, observa-se a importância do sistema funcional da economia e das operações das organizações bancárias para a compreensão do SFH. Em seguida, reflete-se sobre a relevância dos sistemas funcionais da política e do direito, assim como das suas organizações, para o entendimento do financiamento habitacional. Essas primeiras aproximações de caráter relativamente mais abstrato serão importantes para ajudar a compreender o mergulho dos Capítulos seguintes nas tensões concretas entre direito e economia, seja no âmbito global (Capítulo 4), seja na esfera local (Capítulo 5).

3.1 A HABITAÇÃO NA ATIVIDADE ECONÔMICA DOS BANCOS

Em grande medida, as operações de financiamento do SFH brasileiro estão ligadas à *função do sistema econômico* (sistema funcional) e às *atividades dos bancos* (sistemas organizacionais). Por isso, uma adequada compreensão da relação entre o financiamento habitacional e a atividade econômica dos bancos é importante para que seja possível identificar com maior precisão as tensões entre direito e economia no decorrer deste trabalho.

A partir do referencial teórico sistêmico, pode-se observar que todas as organizações “sacam vantagem da complexidade do sistema da sociedade”. Além disso, “as mais importantes e as maiores organizações se formam dentro dos sistemas funcionais e, dessa maneira, assumem o correspondente primado funcional.” Esse é o caso das “organizações econômicas, estatais e outras organizações políticas, sistemas escolares, organizações científicas, jurídicas e legislativas.”²³⁷

²³⁷ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2007. p. 667.

Consequentemente, se quisermos compreender o SFH brasileiro, que, como já visto neste Capítulo, está diretamente associado à atividade econômica de bancos como a CEF, precisamos entender a lógica do sistema funcional da economia e a lógica do sistema organizacional bancário.

A função social da economia está relacionada a duas escassezes: i) de bens e serviços; e ii) de dinheiro. Essa função pode ser identificada na “produção e regulação da escassez para a desproblematização de uma futura satisfação de necessidades.”²³⁸ A partir da leitura da teoria dos sistemas, a existência da economia é determinada pela questão de “pagar ou não pagar” (e o “pagamento é a transformação de ter em não ter”): “Sempre que o dinheiro está envolvido, direta ou indiretamente, a economia está envolvida, independentemente de quem faz o pagamento e de quais necessidades afetadas.”²³⁹

Uma parcela relevante das operações do referido sistema funcional ocorre no âmbito dos bancos. A função social dos bancos (ao menos em suas atividades típicas) pode ser interpretada como “uma condensação da função do sistema econômico.” Eles são responsáveis por prover a economia de capacidade de pagamento em todos os momentos, inclusive quando as empresas precisam de dinheiro para desenvolver as suas atividades. Em síntese, “os bancos assumem a função de geração e distribuição da capacidade de pagamento.”²⁴⁰

²³⁸ LUHMANN, Niklas. La economía de la sociedad como sistema autopoiético. **Revista Mad – Universidad de Chile**, n. 29, set. 2013. p. 12.

²³⁹ LUHMANN, Niklas. **Ecological communication**. Translated by John Bednarz Jr. Chicago: The University of Chicago Press, 1989. p. 51-52. Como destaca Guerra Filho, baseando-se na teoria dos sistemas, na economia “circula moeda através de pagamentos” e no direito “se transmite a regulamentação de conduta, através de aplicações das normas do sistema, feitas por juízes ao decidirem lides, e também por particulares ao fazerem um contrato, pelos legisladores ao elaborarem novas leis etc.” Desse modo, o pagamento para o sistema econômico seria o equivalente para o sistema jurídico à aplicação das normas jurídicas (GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna**: introdução a uma teoria social sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 72-73).

²⁴⁰ LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura, Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1992, p. 130. Em direção similar, Chesnais afirma que o “negócio” dos bancos “sempre foi, a rigor, ‘fazer dinheiro com dinheiro’. Para esse fim, os bancos utilizam os recursos obtidos principalmente dos depósitos dos clientes (por exemplo, os salários ou aposentadorias depositados em conta corrente) sob a forma de concessão de crédito a outros, particulares ou empresas. Por meio desses créditos ou empréstimos a prazos variados (de três a até muitos anos), os bancos desempenham uma função absolutamente central para qualquer economia de mercado e para a economia capitalista em particular. Não é suficiente produzir, é preciso vender, e na expectativa de realizar as vendas é preciso continuar a produzir. Neste ponto é que os bancos desempenham seu papel – eles garantem a continuidade das trocas entre as indústrias e lhes permitem aguardar o momento da validação social da produção pela venda no mercado final. Quando um sistema bancário está fragilizado devido à acumulação de créditos ruins pelos bancos que o compõem, ele passa a limitar a concessão de crédito, tornando-se assim um poderoso fator de retração do conjunto da atividade econômica.” (CHESNAIS, François. **Tobin or not Tobin?** Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos. Tradução Maria Teresa Van Acker. São Paulo: Editora UNESP, 1999. p. 22-23).

Os mercados financeiros globais e suas organizações, consoante a descrição oferecida pela teoria dos sistemas, constituem o *centro do sistema econômico*, enquanto “todas as outras atividades econômicas como produção, serviços, trabalho, troca ocorrem na periferia.” No entanto, isso não implica que as operações do sistema financeiro sejam hierarquicamente mais importantes do que as demais operações econômicas, já que “[o] centro não seria um centro sem uma periferia, nem a periferia uma periferia sem um centro.” O centro depende da “demanda da periferia por crédito e acumulação de liquidez” e a periferia depende “da função do centro de tomar e conceder créditos e de possibilitar negócios através de promessas de pagamento.”²⁴¹

Por outro lado, sob o ponto de vista da teoria dos sistemas, uma descrição da sociedade moderna “em termos de sua economia” deveria adotar a expressão “sociedade financeira”, e não “sociedade ‘capitalista’” ou “sociedade ‘pós-industrial’”, já que “[o] que quer que aconteça na economia pode ser entendido como o produto do financiamento.”²⁴²

A diferenciação de um sistema bancário no século XVIII representou a “pedra final” da diferenciação do sistema econômico. Os bancos assumem uma “posição especial” no sistema econômico, multiplicando dinheiro ao emprestá-lo além das suas próprias reservas: “o sistema bancário se sustenta sobre o paradoxo da autorreferência, sobre a unidade de capacidade e incapacidade de pagar, de excedente e escassez”.²⁴³

Por um lado, isso pode ser descrito oficialmente como uma criação de “capacidade de pagamento”: os bancos assumiriam riscos e seriam “*criativamente* ativos”. Por outro lado, a mesma realidade pode ser observada como um “privilegio central de poder vender com lucros as suas próprias dívidas”, ou seja, de “valorizar ‘capitalisticamente’ sua

²⁴¹ Algumas observações sobre a aplicação da distinção centro/periferia pela teoria dos sistemas para a análise do sistema econômico são importantes: i) trata-se de uma diferenciação que não deve ser entendida espacial ou geograficamente, já que, apesar de “[q]uestions of location” ainda serem importantes “in the sphere of production and labour”, não se verifica a mesma relevância da “spatial representation” para “a regional centring of the one global economic system”; ii) “[o]nly the centre forms an economically unified hierarchy of central banks, business banks and bank customers”; iii) “[o]nly the centre is genuinely globally (i.e. internationally) active economically, that is to say, not oriented to the difference between export and home markets as regionally active firms are”; iv) “[o]nly at the centre is the money mechanism applied self-reflexively”; v) “[o]n the periphery we find the structural coupling of the system with other spheres of society, with the motives and needs which drive the economy.” (LUHMANN, Niklas. *Politics and economy. Thesis Eleven*, v. 53, n. 1, 1998. p. 3-4). Algumas dessas características do centro e da periferia do sistema econômico ficarão claras nas análises dos Capítulos 4 e 5, que abordarão aspectos das organizações financeiras (notadamente no plano global) e elementos das construtoras e incorporadoras imobiliárias (especialmente na realidade brasileira).

²⁴² LUHMANN, Niklas. *Politics and economy. Thesis Eleven*, v. 53, n. 1, 1998. p. 3.

²⁴³ LUHMANN, Niklas. *La economía de la sociedad*. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 231-232.

incapacidade de pagamento e transformá-la em capacidade de pagamento”: os bancos tornariam visível o paradoxo e seriam “*parasitariamente* ativos”.²⁴⁴

As comunicações bancárias estão centradas na função autorreferencial de poupar e investir dinheiro. Isso pressupõe que se lide com as oportunidades e os riscos envolvidos nessas operações.²⁴⁵ A economia precisa realizar um cálculo de risco, isto é, uma ponderação entre oportunidades e riscos. Esse cálculo é constantemente realizado pelos bancos, cujo negócio é justamente “a transformação do risco” mediante o pedido de dinheiro emprestado com a promessa de devolvê-lo no futuro e, dentro desse lapso temporal, o empréstimo do dinheiro para terceiros. Os bancos comercializam promessas de pagamento e, em certo sentido, quanto maiores os riscos assumidos, maiores as possibilidades de lucro.²⁴⁶

²⁴⁴ LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 232-233.

²⁴⁵ O sistema bancário ou financeiro, consoante Willke, pode ser pensado como uma espécie de economia secundária, em que o dinheiro é a própria mercadoria, e não um meio de comunicação simbolicamente generalizado que facilita a troca de bens (mercadorias e serviços), como acontece na economia primária. Os bancos preocupam-se com a alocação de dinheiro, sendo o mercado de dinheiro, portanto, constituinte do (e constituído pelo) sistema financeiro. Desse modo, segundo o referido autor, os sistemas financeiro e econômico compartilham o dinheiro como símbolo comum, mas teriam “operational logics” claramente diferentes e seguiriam “different codes and core differences”. Sob essa perspectiva, o sistema financeiro seria um sistema autônomo, já que apresentaria “its own specific structures, processes and rules for instituting an operational logic for handling the symbolics of money”: “when a payment is related to acquiring or selling goods we are entering the territory of the economy; when a payment is related to investing in deferred payment or reaping the returns on investment the actors have entered the land of finance.” (WILLKE, Helmut. The autonomy of the financial system: symbolic coupling and the language of capital. In: STRULIK, Torsten; WILLKE, Helmut (eds.). **Towards a cognitive mode in global finance: the governance of a knowledge-based financial system**. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2006. p. 38-39).

²⁴⁶ LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura, Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1992. p. 128-131. Na sociedade moderna, consoante De Giorgi, o futuro é representado pela forma “risco”, que permite a produção de “vínculos com o futuro” por intermédio da diferença “probabilidade/improbabilidade”. A análise do risco, que aparentaria “ter a função de racionalizar o medo”, passa a ser “objeto de interesse e preocupação da opinião pública, quando o problema da ameaça ecológica permitiu a compreensão de que a sociedade produziria tecnologias que poderiam produzir danos incontroláveis.” (DE GIORGI, Raffaele. O risco na sociedade contemporânea. Tradução Cristiano Paixão, Daniela Nicola e Samantha Dobrowolski. In: DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco – vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 193-194). O conceito de risco, segundo Luhmann, torna-se importante em razão do aumento da “dependencia del decidir sobre el futuro de la sociedad”. O risco está ligado às decisões que vinculam o tempo, “*aunque uno no pueda conocer suficientemente el futuro, ni siquiera en particular el futuro producido por las propias decisiones*.” Esse conceito pressupõe que “hay una incertidumbre en relación a daños futuros” e que “el posible daño es una consecuencia de la decisión” (LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura, Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1992. p. 23-37). Como se verá no Capítulo 4, a teoria dos sistemas propõe uma diferença entre risco e perigo. Os riscos assumidos pelos bancos podem representar perigos para todos aqueles que, embora não participem das decisões, podem ser afetados por suas consequências negativas. Isso se tornou evidente com a crise econômica internacional de 2008.

O “comportamento de risco dos bancos” é uma antiga preocupação da teoria dos sistemas. No Projeto do Centro de Estudos do Risco na Universidade de Lecce (atual Universidade de Salento), Luhmann e De Giorgi destacaram a importância da reflexão sociológica sobre aquele comportamento. Um dos seus pontos de partida para essa reflexão estaria no fato de haver uma “imensa expansão – típica para a economia monetária em comparação com a economia natural – das possibilidades de comportamento, das possibilidades de decisão e, portanto, dos riscos.”²⁴⁷

A partir dessa perspectiva teórica, o negócio dos bancos com os riscos pressupõe duas condições (associadas à dificuldade ou impossibilidade de controle do futuro): i) ainda que os bancos estejam mais bem informados do que os seus clientes, não é possível conhecer o mundo e os sucessos do mercado (isto é, o futuro da economia é incerto); ii) apesar de o sistema jurídico poder garantir que se decida sobre quem tem o direito e ter a capacidade de ajudar a cobrar as quantias atrasadas, não há garantias jurídicas suficientes de que o dinheiro será recuperado (isto é, o futuro do direito é incerto).²⁴⁸

Após a compreensão dessas características básicas do sistema bancário, pode-se refletir sobre a função das operações de financiamento do SFH. Tomando o caso brasileiro como parâmetro, com base no artigo 8º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, podemos afirmar que essa função está ligada, em grande medida, ao financiamento para “a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, especialmente pelas classes de menor renda da população”.²⁴⁹

Por um lado, há um “escopo social” explícito nessa legislação, orientada à inclusão das camadas mais necessitadas da população. Por outro lado, está pressuposta “a intenção

²⁴⁷ Luhmann e De Giorgi apontam para a relevância do debate em torno do problema do risco. Esse problema teria um caráter “global”: “*É um tema que envolve a comunicação política, científica, tecnológica, institucional e econômica.*” O Centro de Investigações do Risco, segundo os autores, teria o potencial de utilizar “as possibilidades da natureza teórica e empírica oferecidas pela ciência social” e “assumir a tarefa [...] de fundar racionalmente esta preocupação [com o futuro] e ao mesmo tempo de delimitá-la e de referi-la a temas específicos.” (LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. Centro de Estudos do Risco. In: DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco** – vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 215-249).

²⁴⁸ LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura, Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1992. p. 131.

²⁴⁹ BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016.

de promover o desenvolvimento da construção civil e, conseqüentemente, estimular a economia”.²⁵⁰

Apesar das claras diferenças em relação ao contexto histórico e político, pode-se observar uma lógica bastante similar àquela da Lei nº 4.380/1964 nos objetivos declarados do PMCMV. Como ressaltam as Consultorias de Orçamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os objetivos dessa política pública são “[r]eduzir o déficit habitacional” e “[a]quecer a economia em ambiente de crise”. Esses objetivos seriam alcançados por meio da “[o]ferta de condições atrativas para o financiamento de moradias, em particular para famílias de baixa renda”.²⁵¹

Como se verá no Capítulo 5, o objetivo social do SFH foi historicamente menos alcançado do que o seu escopo econômico.²⁵² Além disso, havia um claro interesse político

²⁵⁰ A política de habitação brasileira, segundo Denardi, seria voltada para “diminuir as desigualdades sociais”, mas também teria um caráter “notoriamente desenvolvimentista” (DENARDI, Volnei Luiz. **Execuções judicial e extrajudicial no Sistema Financeiro da Habitação**: Lei 5.741/1971 e Decreto-lei 70/1966. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 36-46). O artigo 4º da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, deixa clara a prioridade da alocação de recursos em projetos de construção civil: “Art. 4º Terão prioridade na aplicação dos recursos: I - a construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação; II - os projetos municipais ou estaduais que com as ofertas de terrenos já urbanizados e dotados dos necessários melhoramentos, permitirem o início imediato da construção de habitações; III - os projetos de cooperativas e outras formas associativas de construção de casa própria; IV - os projetos da iniciativa privada que contribuam para a solução de problemas habitacionais; V - a construção de moradia a população rural.” (BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016).

²⁵¹ BRASIL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal; Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. **Avaliação de políticas públicas: Programa Minha Casa Minha Vida**. Out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/informativos/avaliacao-de-politicas-publicas-programa-minha-casa-minha-vida-feff>>. Acesso em: 17 dez. 2018. Consoante a redação atual da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, em seu artigo 1º, “O Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) [...]”. (BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 09 abr. 2017). Contudo, esse teto de renda mensal sofreu atualizações, como é possível verificar no Quadro 1.

²⁵² Como aponta o balanço de Bucci, a meta social dessa política não foi historicamente atingida: “é visível, empiricamente, na precariedade (e na deterioração crescente) das condições de moradia dos pobres e da classe média brasileira, bem como nos dados que revelam a predominância das camadas de renda média e alta da população no recebimento dos financiamentos do sistema, sendo destinatárias de aproximadamente 65% das unidades financiadas com recursos do SFH até 1980.” Além disso, a forma de captação de recursos do SFH revelou distorções, já que foram utilizados “não só os recursos captados por meio da caderneta de poupança e das letras imobiliárias, mas também a poupança compulsória (FGTS), para financiar os estratos de maior renda, o que é um desvirtuamento da idéia original, de segmentação das fontes de financiamento.” Por outro lado, a meta econômica (“mobilização da economia brasileira e a

por trás da criação do SFH. A instituição de direitos sociais no Brasil, em grande medida, ocorreu em períodos autoritários e não foi acompanhada da proteção de direitos civis e políticos. Com a concessão de direitos sociais, o Estado buscava o apoio dos trabalhadores e “[e]vitava que a percepção do paradoxo da escassez, evidenciado com a industrialização, colocasse em risco a continuidade das ditaduras”.²⁵³

Em síntese, a compreensão do SFH brasileiro passa pelo entendimento da função social da economia e das atividades realizadas pelos bancos, como a produção e a regulação da escassez de recursos (capacidade de pagamento) voltados para a *habitação*.²⁵⁴ O sistema bancário, ao oferecer financiamento habitacional, opera principalmente no âmbito do sistema funcional da economia, assumindo o primado da função desse

geração de empregos”) obteve um “indiscutível o sucesso”. O SFH foi responsável pela constituição da indústria da construção civil no país: “O BNH é essencial à indústria da construção civil, na medida em que põe uma grande massa de recursos à disposição dos negócios imobiliários. Isso torna possível garantir-se o empréstimo antes de se ter a propriedade imobiliária, e, dessa forma, eliminar-se a responsabilidade hipotecária do incorporador.” Desse modo, “há um aumento do volume de recursos disponíveis, e, em conseqüência, a multiplicação da quantidade de construções, que deixam de ser vistas como empreendimentos isolados e passam a constituir um setor industrial, a indústria da construção civil.” (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Cooperativas de habitação no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 61-64).

²⁵³ CORREIA, José Gladston Viana. **Sociologia dos direitos sociais: escassez, justiça e legitimidade**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 38-39.

²⁵⁴ Em alguma medida, essa também parece ser a conclusão da análise sociojurídica do SFH brasileiro desenvolvida por José Maria Aragão (último presidente do BNH). Em seu balanço sobre o SFH, o autor destacou que, apesar da existência de inúmeras declarações internacionais, normas constitucionais e manifestos da sociedade civil em torno do “direito à habitação”, a moradia manteria a sua característica de “bem econômico com preço variável em função das condições de mercado”. Por um lado, o direito à habitação, “desafortunadamente, tem-se revelado mais uma postulação moral do que uma diretriz administrativa viável.” Por outro lado, “[e]m uma economia onde predominam o capital e um sistema de preços descentralizado, ainda que com um grau expressivo de intervenção estatal e de estruturas oligopolizadas, as possibilidades de acesso a todo bem econômico dependem, essencialmente, da capacidade aquisitiva do usuário potencial, determinada por seu nível de renda.” A partir dessa perspectiva, programas e propostas voltadas à “eliminação do déficit habitacional”, em geral, apresentariam um “caráter ilusório ou irrealista”, já que sugeririam essa eliminação, “em seus conceitos quantitativo e qualitativo, como objetivo operacional a ser alcançado, num prazo pré-determinado e geralmente curto (10, 15 anos)”, mas não trariam previsões de alteração das “bases estruturais do sistema econômico, em termos de distribuição de riqueza e renda.” Segundo o autor, esse caráter irrealista seria ainda mais agudo em países como o Brasil, “onde os níveis de concentração de patrimônio e de rendimentos se situam entre os mais altos do planeta, independentemente da natureza autoritária ou democrática do regime político vigente.” Por isso, o autor conclui que “muitas das análises críticas da atuação do BNH por seu fracasso em eliminar, ou mesmo reduzir substancialmente, o *déficit* habitacional brasileiro” colocariam “como pano de fundo da avaliação um objetivo sabidamente impossível numa sociedade capitalista”. A atuação desse banco (assim como das atuais instituições financeiras que operam no SFH) favoreceria “o processo de acumulação capitalista”, sendo isto não uma “distorção” do sistema, mas, sim, “uma regra a ser necessariamente observada por uma instituição com as características jurídicas da que nos ocupa: um Banco, financiado com recursos de terceiros, retornáveis e onerosos, parte de um regime e de um governo claramente comprometidos com a consolidação de um sistema econômico baseado fundamentalmente no mercado. Torna-se difícil imaginar uma instituição financeira de um país capitalista, até mesmo daqueles que se aproximam do chamado ‘capitalismo de Estado’ mas admitem a propriedade privada dos meios de produção, cuja atuação não se orientasse no sentido de favorecer o processo de acumulação.” (ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 452-453).

sistema.²⁵⁵ Entretanto, um adequado entendimento do SFH brasileiro também deve passar pela análise da sua relação com os sistemas da política e do direito. Por isso, alguns dos importantes contatos entre economia, política e direito nessa área serão enfrentados na próxima Seção.

3.2 A HABITAÇÃO NOS SISTEMAS DA POLÍTICA E DO DIREITO

O SFH depende da atividade econômica dos bancos e de outras empresas, mas também de uma configuração política e jurídica. Uma adequada compreensão das relações mantidas entre a política, o direito e a economia é fundamental para o desenvolvimento deste trabalho. Esses sistemas mantêm formas de sensibilização mútua que ajudam a perceber, por um lado, as suas diferenças e, por outro lado, as conexões que cultivam entre si.

Os referidos sistemas são autônomos, mas possuem zonas de contato recíproco, em que ocorrem “interpenetrações”. Essas penetrações recíprocas permitem que os sistemas coloquem a sua própria complexidade (indeterminabilidade, contingência e pressão seletiva) à disposição dos demais sistemas, que integram o seu ambiente. A construção dos sistemas sociais depende dessa “combinação de ordem e desordem: complexidade própria estruturada e complexidade alheia inapreensível, complexidade regulada e complexidade livre.”²⁵⁶

²⁵⁵ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2007, p. 667.

²⁵⁶ LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: esboço de uma teoria geral. Tradução Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. p. 241-242. Luhmann extrai o conceito de “interpenetração” da sociologia de Parsons, que desenvolveu essa ideia para explicar “a relação entre os sistemas de funcionamento”: “O conceito designa todo tipo de superposições e entrecruzamentos que acontecem nas complexas prestações trocadas pelos sistemas de funções.” (LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 56). Consoante Febbrajo e Teubner, a teoria dos sistemas se afasta não apenas das perspectivas tradicionais que entendem que direito, política e economia são esferas semiautônomas, mas também daquelas escolas contemporâneas que dispensam distinções entre esses campos: “The law and economics movement (‘law is economics’) and critical legal studies (‘law is politics’) insist that law, politics, and the economy are essentially intertwined. Against both the traditional and contemporary views, the theory of social autopoiesis rejects the notion of intertwinement as well as the notion of relative autonomy. [...] The *pointe* of social autopoiesis is that law, politics, and economy do not possess simply a relative autonomy of their internal structures, but produce and reproduce autonomously their very components and are thus operationally closed. Autopoietic theory also claims that these social spheres do not exchange information between each other but rather produce information of their own under the impression of external ‘noise’.” (FEBBRAJO, Alberto; TEUBNER, Gunther. **Autonomy and regulation in the autopoietic perspective**: an introduction. In: FEBBRAJO, Alberto; TEUBNER, Gunther. **State, law, and economy as autopoietic systems**: regulation and autonomy in a new perspective. Milan: Dott. A. Gouffrè Editore, 1992. p. 3).

Essa relação entre os sistemas sociais também pode ser descrita por meio da mobilização do conceito de “ressonância”. Assim como acontece na física ou na biologia, um sistema social apenas produz ressonâncias com base nas “suas próprias frequências” (física) e por meio de “interconexões muito seletivas” (teoria biológica). A ressonância dos sistemas da sociedade também é “altamente seletiva”.²⁵⁷

Economia, política e direito fornecem as mencionadas contribuições recíprocas. Por isso, faz-se necessário compreendê-las, investigando como “*os limites de um sistema podem ser admitidos no domínio operacional do outro.*”²⁵⁸ Isso é algo que precisa ser levado em consideração por esta tese, já que, embora estejam especialmente ligadas às atividades do subsistema bancário (e, conseqüentemente, à função do sistema econômico), as operações de financiamento habitacional também apresentam estreitas relações com a política e o direito.

Ao menos dois fatores indicam a importância de tentarmos compreender as ressonâncias da *política* no financiamento habitacional. Em primeiro lugar, a origem do SFH brasileiro está ligada ao contexto de um “Estado forte e centralizado”. Em segundo lugar, o SFH está conectado com uma política habitacional voltada à redução das desigualdades sociais por meio da inclusão de indivíduos nos sistemas econômico e jurídico, como contratantes e proprietários (ou locatários, no caso de outros países).²⁵⁹

Observa-se que “a positivação de direitos sociais foi uma resposta do sistema político à percepção, em especial pela classe trabalhadora, de que a maior escassez de seus recursos era correlata à maior abundância da produção industrial.” Como veremos de forma mais detalhada no Capítulo 5, com a percepção desse “paradoxo da escassez”, a política passou a decidir sobre questões tipicamente econômicas, utilizando principalmente dois meios: “(i) dinheiro, e aí se evidencia a dependência em relação ao sistema

²⁵⁷ LUHMANN, Niklas. **Ecological communication**. Translated by John Bednarz Jr. Chicago: The University of Chicago Press, 1989. p. 15-18.

²⁵⁸ LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016, p. 245.

²⁵⁹ Algumas das históricas críticas ao SFH são dirigidas ao “intervencionismo do Estado e, mais especificamente, do [extinto] Banco Nacional da Habitação, sobre os contratos imobiliários, como fator de instabilidade e desgaste do sistema.” Consoante Bucci, “O fracasso do sistema se deve, entre outros motivos, à falência do Estado centralizador, cujo fator de legitimação, a ‘pacificação das massas’, não resistiu a vinte e dois anos de retórica.” Além disso, há uma referência recorrente na literatura produzida em torno do SFH brasileiro sobre o “propósito [político] de ‘pacificar’ (ou cooptar) a classe média e as classes mais pobres, por meio do acesso à compra da casa própria”, visando “estabelecer um mecanismo eficiente de financiamento, encarando a existência de uma realidade inflacionária no País, sempre presente, que afetava o mercado imobiliário pelo menos desde de 1945.” (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Cooperativas de habitação no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 65-67) .

econômico; (ii) direito, por meio da positivação em leis de direitos sociais que podiam, então, ser observados pelo sistema jurídico.”²⁶⁰

Historicamente, esse fenômeno acontece no Brasil principalmente em contextos em que o poder político foi exercido de modo arbitrário, isto é, em que a política atuou de “modo hipertrofiado”, desconsiderando a relevância das comunicações jurídicas, inclusive para a própria política. Os direitos sociais eram positivados “como modo de compensar a ausência de direitos civis e políticos”, mas, sem estes direitos, havia dificuldade para imunizar a “política contra pressões do ambiente social e dos outros subsistemas sociais em face da pressão política.”²⁶¹

Esse quadro se modifica especialmente a partir da promulgação da Constituição de 1988, tornando mais complexas as relações entre a política e os outros sistemas funcionais, como o direito e a economia.²⁶² Em um regime democrático, as expectativas normativas contidas na Constituição podem ser lidas como pressões seletivas do sistema jurídico sobre o sistema político para que este, por exemplo, edite o orçamento e selecione políticas públicas (decisões políticas, programas orientados a fins) que concretizem aquelas expectativas. Com isso, a política “[t]enta planejar o futuro da sociedade – promover inclusão, diminuir a pobreza, ampliar o acesso aos serviços básicos, melhorar a qualidade de vida e estabilizar a economia.” No entanto, o sistema político precisa lidar com a enorme complexidade dessa tarefa, já que, por exemplo, “a economia atua com parâmetros próprios, inacessíveis diretamente à política”.²⁶³

Contemporaneamente, as ressonâncias recíprocas mantidas entre o *sistema político* e o *sistema econômico* podem ser visualizadas, por exemplo, mediante a análise da *governança do SFH brasileiro*. Conforme distinção proposta por Schapiro, essa governança é composta por uma combinação de três alternativas: i) governança estatal legalizada; ii) governança estatal discricionária; e iii) governança mercado regulado. Esses três tipos de governança se diferenciam em razão dos “objetivos perseguidos pela política

²⁶⁰ CORREIA, José Gladston Viana. **Sociologia dos direitos sociais**: escassez, justiça e legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 39-40.

²⁶¹ Como destaca Correia, “[I]berdade de expressão e de imprensa é imunização dos meios de difusão de massa contra censura política. Liberdade de profissão e de iniciativa imunizam a economia. Sufrágio universal imuniza a política em face de critérios econômicos. Quando essas garantias não são observadas, os sistemas têm dificuldades em lidar com a complexidade do entorno.” (CORREIA, José Gladston Viana. **Sociologia dos direitos sociais**: escassez, justiça e legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 52-54).

²⁶² CORREIA, José Gladston Viana. **Sociologia dos direitos sociais**: escassez, justiça e legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 55-57.

²⁶³ CORREIA, José Gladston Viana. **Sociologia dos direitos sociais**: escassez, justiça e legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 87-98.

habitacional” e, conseqüentemente, do “tipo de recurso disponível” e do “agente econômico encarregado da execução financeira.”²⁶⁴

As duas primeiras alternativas contam com a atuação financeira de um banco público, que é a CEF. No primeiro caso (governança *estatal legalizada*), a intervenção é estabelecida em lei e a CEF é responsável pela sua execução. Trata-se do PMCMV, que, como já visto, é direcionado para grupos socialmente vulneráveis e famílias com renda mensal baixa.²⁶⁵

Já na segunda e terceira hipóteses, as diretrizes da política de crédito são estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e a sua execução é realizada por bancos públicos, especialmente a CEF (governança *estatal discricionária*), em competição com os bancos privados (governança *mercado regulado*).²⁶⁶

²⁶⁴ SCHAPIRO, Mario. Alternativas Regulatórias e Governança do Desenvolvimento. **Working Paper**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13936>>. Acesso em: 09 mar. 2017. p. 54.

²⁶⁵ SCHAPIRO, Mario. Alternativas Regulatórias e Governança do Desenvolvimento. **Working Paper**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13936>>. Acesso em: 09 mar. 2017. p. 54.

²⁶⁶ Uma quarta alternativa de governança pode ser identificada no Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), que, segundo Schapiro, enquadrar-se-ia na governança *legislação de mercado*. O SFI, que representa “um sistema paralelo” ao SFH, “procura organizar um arranjo financeiro de mercado, caracterizado pela liberdade de contratação entre as partes, sem que haja disciplina de termos contratuais ou disposições que direcionem o crédito ou regulamentem o acesso a fontes financeiras.” (SCHAPIRO, Mario. Alternativas Regulatórias e Governança do Desenvolvimento. **Working Paper**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13936>>. Acesso em: 09 mar. 2017. p. 54-63). Essa alternativa surge, a partir de proposta da Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), com o objetivo de financiar a “construção de imóveis para a classe média, além de imóveis comerciais, industriais e para locação.” No que tange à política habitacional, o SFI seria destinado ao segmento da população que não precisa de uma intervenção direta do Estado, mas apenas da atuação estatal no sentido de “proporcionar estabilidade e credibilidade para o mercado captar recursos e financiar o incremento de moradias.” (VASCONCELOS, José Romeu de; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas. **Texto para discussão nº 410**. Brasília: Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, 1996. p. 27). Segundo o então Presidente da ABECIP, o novo modelo habitacional deveria seguir “as linhas mestras de um financiamento imobiliário desregulado, com alternativas concretas à recuperação do sistema no Brasil, em linha com a experiência internacional, com as possibilidades criadas pela globalização e com o compromisso público de desenvolver o País.” (ABDALLA, Anésio. Carta do Presidente. Uma revolução para desenvolver o mercado imobiliário. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **SFI: um novo modelo habitacional**. VIII Encontro da ABECIP, Brasília, nov. 1995. p. 10). Na avaliação de Royer, “[c]omo se pode depreender dos principais instrumentos e da forma como foi estruturado, o SFI constitui na verdade um marco regulatório da participação e da operação de instituições financeiras e correlatas no financiamento imobiliário e no mercado de capitais, diferente do SFH, que buscava constituir um aparato estatal para o financiamento de habitação (ainda que seus resultados possam ser questionados [...]).” Consoante a autora, o SFI “se baseia no conceito de captação de recursos junto ao mercado de capitais por meio da securitização e busca garantir a segurança jurídica das transações, especialmente quanto à rápida execução da garantia real, por meio da alienação fiduciária.” (ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 110-114).

Quadro 2 – Tipos de Governança em Ação no SFH

Tipo de Governança	Principal político e Agente econômico	Política implementada
Estatual Legalizada	Lei 11.977/2009 Caixa Econômica Federal	Programa Minha Casa Minha Vida
Estatual Discrecionária	Resolução do CMN 3932/2010 e 4271/2013 Caixa Econômica Federal e Bancos Públicos	Financiamento habitacional nas faixas do SFH (valor do imóvel e taxas de juros limitadas pelo CMN)
Mercado Regulado	Resolução do CMN 3932/2010 e 4271/2013 Bancos Privados	

Fonte: SCHAPIRO, Mario. Alternativas Regulatórias e Governança do Desenvolvimento. **Working Paper**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13936>>. Acesso em: 9 mar. 2017. p. 56.

A mencionada participação do Poder Público – não apenas na regulação, mas também na operacionalização do SFH – reforça a necessidade de observarmos a relação desse tipo de operação de financiamento com o sistema da política. O financiamento habitacional, como é possível perceber a partir da análise da classificação dos tipos de governança acima, está ligado à política em diversos aspectos e em diferentes graus de proximidade. Além disso, o SFH é objeto de disputas políticas, não apenas nos tradicionais embates entre políticos de governo e políticos de oposição, mas também, por exemplo, nas lutas e pressões dos movimentos sociais e das associações e dos sindicatos ligados às construtoras e incorporadoras imobiliárias e aos bancos.²⁶⁷

A relevância da *habitação* para a própria “reprodução da vida” costuma servir como justificativa para a formulação de políticas sociais voltadas para as questões habitacionais, como são os “sistemas públicos ou semipúblicos de financiamento” ou a “produção direta de moradias para determinados grupos sociais.” Outra forma de atuação estatal nesse setor acontece por meio da “regulação do acesso à moradia pelo mercado, através da regulação da produção imobiliária e do aluguel”. Há, ainda, atuações estatais com “efeitos mais indiretos sobre a produção e o consumo da moradia”, como a “provisão de infraestrutura urbana” e a “regulação do uso do solo”.²⁶⁸

A questão da *habitação* pode ser descrita como um problema “técnico” (“domínio de especialistas como desenvolvedores, arquitetos ou economistas”), mas também

²⁶⁷ A luta dos movimentos sociais por moradia é particularmente importante no Brasil, como será visto no Capítulo 5 desta tese. Na oportunidade também será abordada a influente atuação do setor empresarial no âmbito do SFH brasileiro, com ênfase no papel de associações e sindicatos ligados às empresas da construção e incorporação imobiliária.

²⁶⁸ CARDOSO, Adauto Lucio. Direito à Cidade e o Direito à Moradia: da República ao Banco Nacional de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; NOVAES, Patrícia Ramos; LACERDA, Larissa; WERNECK, Mariana (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. p. 87.

“político-econômico” (“resultado de disputas entre diferentes grupos e classes”). Trata-se, portanto, de uma realidade social cercada por conflitos entre “diferentes ideologias, interesses econômicos e projetos políticos”. Há, por exemplo, uma clara disputa entre pelo menos duas concepções diferentes de habitação. Por um lado, existe a perspectiva da habitação como espaço social (moradia/casa). Por outro lado, verifica-se a percepção da habitação como instrumento de lucro (propriedade/mercadoria).²⁶⁹

Assim, quando examinamos as comunicações políticas no âmbito do SFH brasileiro, como a relativamente recente criação do PMCMV, podemos identificar aspectos dos referidos conflitos. Por um lado, o programa apresenta a finalidade de “contribuir para a redução do déficit habitacional no país por meio da concessão de incentivos à produção e compra de novas unidades habitacionais”. Por outro lado, ele também busca aquecer a economia e minimizar os reflexos da crise econômica internacional de 2008 no país. Ademais, “[v]árias das principais empresas” do setor imobiliário tinham “aberto seu capital na bolsa de valores nos anos anteriores à crise” e havia o temor de uma “falência generalizada” dessas empresas, cujos representantes participaram intensamente da formulação do PMCMV.²⁷⁰

²⁶⁹ MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In defense of housing: the politics of crisis**. London e New York: Verso, 2016. Como destaca Phang, o SFH é visto de forma distinta pelos mais diferentes atores sociais que atuam nesse setor: “Urban planners and architects focus on spatial parameters, design and aesthetics. Environmental groups concentrate on environmentally friendly practices in housing and urban development. Developers, bankers, speculators, investors and other businesses interests, on the other hand, are on a constant lookout for profitable opportunities. Local governments and politicians, regulators and providers of social services have their distinct agendas.” (PHANG, Sock-Yong. **Housing Finance Systems: Market Failures and Government Failures**. New York: Palgrave Macmillan, 2013). Sob o ponto de vista da teoria dos sistemas, essas diferentes perspectivas podem ser associadas à lógica dos diversos sistemas da sociedade moderna, como arte, movimentos sociais, economia, direito, política etc. Além disso, a partir de uma abordagem de inspiração sociolinguística, podemos identificar determinadas posições sociais que mobilizam discursos vinculados à lógica de mais de um desses sistemas, como será visto nos Capítulos seguintes desta tese.

²⁷⁰ Na leitura de Rolnik et al., o resultado dessa soma de fatores foi a consolidação de “um modelo em que a oferta de habitação se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são elaborados.” O modelo do PMCMV segue um padrão implantado na América Latina desde 1980, em países como México e Chile: “Em linhas gerais, essas experiências promoveram um modelo de inclusão pelo consumo, em que a moradia para a população de baixa renda deve ser ao mesmo tempo uma mercadoria a ser acessada por meio de relações de mercado e uma oportunidade de negócio para empresas privadas. Assim como no caso do PMCMV, essas políticas habitacionais tiveram como aspectos fundamentais a produção em grande escala por empresas privadas e a concessão de subsídios governamentais diretos ao comprador para viabilizar a compra da casa própria por grupos que estariam fora do mercado” (ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. p. 129-132). Outras leituras dessa soma de fatores e dos seus resultados serão apresentadas no Capítulo 5.

Além de contatos com a política, a dimensão econômica do SFH também mantém relações com a periferia e o centro do *sistema jurídico*. A periferia do direito, que é onde são produzidas, por exemplo, as leis, regulações e contratos, é a zona de maior contato com os demais sistemas. Essas produções estão relacionadas à abertura cognitiva do direito. A economia (e, conseqüentemente, as operações de financiamento do SFH), por exemplo, está acoplada estruturalmente ao direito principalmente por meio de dois mecanismos de irritação recíproca: a propriedade e o contrato.²⁷¹

No entanto, o centro do sistema jurídico, que é onde os tribunais decidem casos, não está alheio às irritações da economia. Apesar de ser considerada a região de menor turbulência intersistêmica, há decisões judiciais que até mesmo mobilizam análises *econômicas* para auxiliar a interpretações do *direito*, inclusive em casos relacionados ao SFH.²⁷²

Outras decisões judiciais afirmam ter se desenvolvido um papel de “regulador social” do Poder Judiciário, diante do *complexo quadro de entrelaçamento de planos econômicos e leis* nessa área. Os tribunais teriam sido levados à tarefa de sopesar as aspirações sociais, o desenvolvimento econômico do país e a necessidade de soluções eficientes para a recuperação do crédito concedido pelas instituições financeiras aos mutuários.²⁷³

Como será discutido no Capítulo 5, é comum que o ambiente econômico seja levado em consideração pelos juízes de primeira instância que são obrigados analisar conflitos entre contratantes no âmbito do SFH. Quando essa consideração não é possível por meio de uma decisão unilateral dos magistrados, a conciliação pode ser utilizada para se chegar a soluções negociadas para problemas considerados externos ao direito (como desemprego, doença, divórcio, crise econômica, etc.). Essas situações nem sempre

²⁷¹ LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005. p. 520-538.

²⁷² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.163.283 – RS (2009/0206657-6)**. Relator: Luis Felipe Salomão, 07 de abr. de 2015. Disponível: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

²⁷³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.067.237 – SP (2008/0115986-1)**. Relator: Luis Felipe Salomão, 24 de jun. 2009. Disponível: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 06 jun. 2017. Na leitura de Correia, como “o sistema jurídico utiliza o poder [meio típico do sistema político] como meio de comunicação simbolicamente generalizado” (não operando, portanto, sobre “um meio próprio”), “os tribunais podem ser observados tanto como centro do sistema jurídico (*Gerichte*) quanto como organizações do sistema político (*Justiz*) – tudo ao mesmo tempo.” No entanto, “fazer parte do sistema político não é o mesmo que ser incluído na política partidária. Existem setores do sistema político que estão imunizados contra o partidarismo político. O setor em que isso ocorre de modo mais evidente é, exatamente, a Justiça.” (CORREIA, José Gladston Viana. **Sociologia dos direitos sociais**: escassez, justiça e legitimidade. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 116-117).

previstas expressamente nos contratos impactam na capacidade de pagamento dos devedores e motivam ações judiciais.²⁷⁴

Dessa forma, as questões econômicas (como “taxas de crescimento, números de desempregados, desenvolvimentos inflacionários e deflacionários”) podem passar pelo “filtro-duplo de codificação e programação” de sistemas funcionais específicos e adquirir relevância interna, por exemplo, para o sistema político e o sistema jurídico. No interior da sociedade há “interdependências comunicativas” entre os diversos sistemas funcionais. Esses sistemas podem ser “perturbados pela comunicação” dos outros sistemas: “Portanto, é altamente provável que as turbulências de um sistema de função sejam transferidas para outros mesmo se, e em razão disso, cada um deles proceder de acordo com seu código específico próprio.”²⁷⁵

Por meio de ressonâncias, até mesmo “pequenas mudanças em um sistema podem desencadear grandes mudanças em outro.” Pode-se afirmar também que “dentro de seus próprios domínios, os sistemas de função dependem de outras funções sendo cumpridas em outro lugar.” A política e o direito, assim como os demais sistemas funcionais, “vasculham constantemente o seu ambiente interno da sociedade em busca de impulsos e captam o que lhes é oferecido.”²⁷⁶

Por exemplo, na dogmática jurídica e na argumentação levada aos tribunais sobre os direitos sociais surgem conceitos como “reserva do possível”, “mínimo existencial”, “proibição da atuação estatal insuficiente” etc. Esses conceitos são mobilizados pelo sistema jurídico para lidar com fatos e noções econômicas, como a escassez e a abundância de recursos públicos, e com as necessidades do ambiente humano da sociedade. Além disso, os referidos conceitos são utilizados pelo direito para decidir casos relacionados a políticas públicas orientadas à implementação de direitos sociais e, conseqüentemente, à inclusão social.²⁷⁷

²⁷⁴ Ver, para uma análise das experiências com a conciliação em processos do SFH, SANTOS, Erivaldo Ribeiro dos. A conciliação nas causas do sistema financeiro da habitação. *Revista CEJ*, Brasília, v. 8, n. 24, p. 9-12, jan./mar., 2004 e LOBÃO, Marcelo Meireles. Reflexões sobre a conciliação nos processos envolvendo o SFH. *Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região*, v. 24, n. 8, p. 31-36, ago., 2012.

²⁷⁵ LUHMANN, Niklas. *Ecological communication*. Translated by John Bednarz Jr. Chicago: The University of Chicago Press, 1989, p. 116-117.

²⁷⁶ LUHMANN, Niklas. *Ecological communication*. Translated by John Bednarz Jr. Chicago: The University of Chicago Press, 1989, p. 117-118.

²⁷⁷ CORREIA, José Gladston Viana. *Sociologia dos direitos sociais: escassez, justiça e legitimidade*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 132-197.

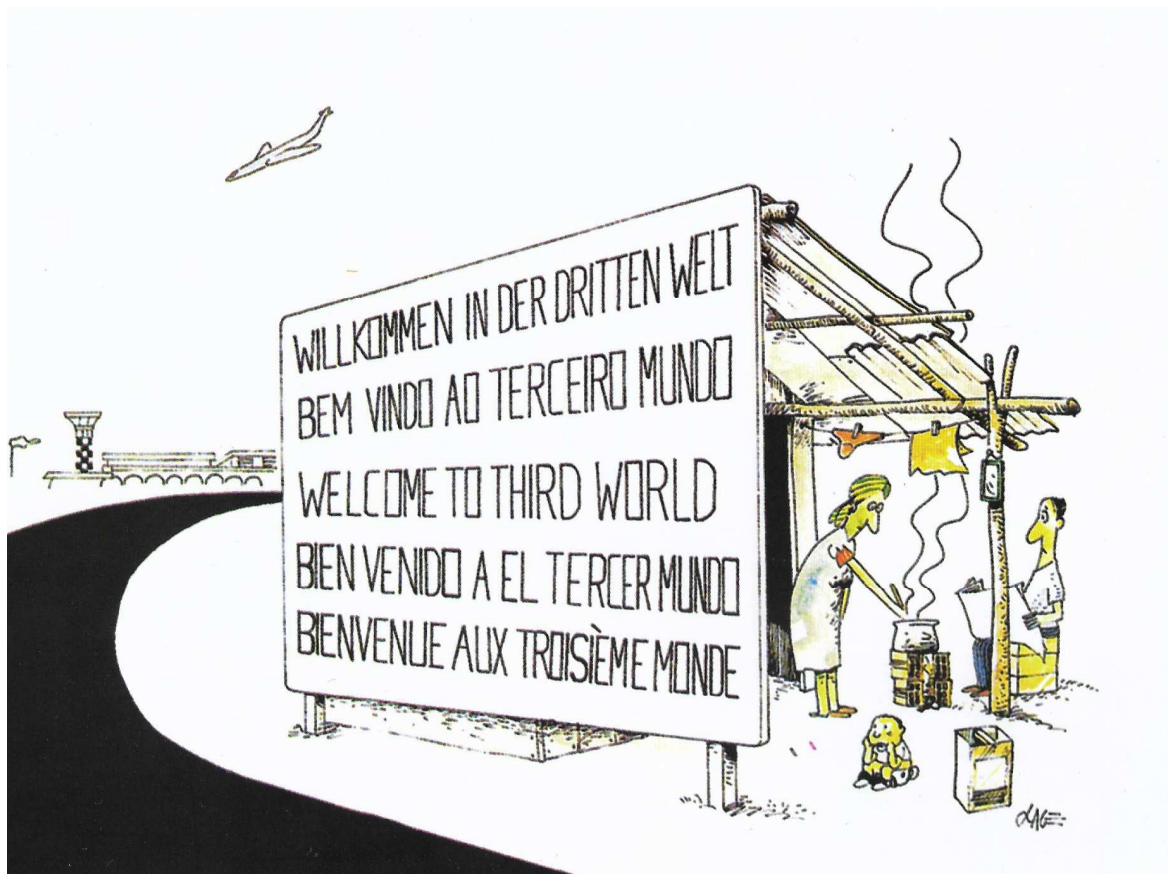
Assim, não restam dúvidas quanto à importância dos sistemas da política e do direito para as operações de financiamento do SFH. Podemos identificar, por exemplo, *tensões* entre compreensões do SFH mais orientadas ao *fortalecimento de setores econômicos* (em especial, financeiro e imobiliário) e concepções do SFH mais voltada à *concretização do direito à moradia* (direito humano e social). Essas disputas se revelam tanto no âmbito da produção normativa quanto da interpretação das normas vigentes, como será aprofundado nos próximos Capítulos.

O aprendizado recíproco entre os diferentes sistemas sociais pode ser percebido não apenas em escala local, mas também no plano global. Uma análise do SFH à luz dos processos de globalização do direito e da economia permite identificar algumas das *tensões* específicas entre esses dois sistemas, notadamente na atuação de organizações globais, como, por um lado, o Banco Mundial, a OCDE e o BID, e, por outro lado, a ONU, a Agência Habitat e a OEA. As primeiras integram a posição social que denominamos de *organizações político-econômicas globais*. Já as segundas representam a posição social que chamamos de *organizações político-jurídicas globais*.

4 FINANCIAMENTO HABITACIONAL E SOCIEDADE MUNDIAL

O cartum abaixo foi desenhado pelo arquiteto e artista brasileiro Hélio Roberto Lage, que desenvolveu a sua carreira como chargista, ilustrador, cartunista, caricaturista e quadrinista principalmente no jornal Tribuna da Bahia, em Salvador. A imagem, premiada no Salão do Humor de Stuttgart (Alemanha) em 1984, retrata o que pode ser considerado um dos elementos comuns nas descrições internacionais sobre o Brasil: a favela, a inadequação da moradia, o déficit habitacional.

Figura 2 – “Bem-vindo ao terceiro mundo” (Hélio Roberto Lage)



Fonte: NILDÃO (org.). Lage, 40 anos de humor. Salvador: Nildão Design, Comunicação e Produção, 2017. p. 97.

Ao fundo da figura é possível identificar um aeroporto, enquanto em primeiro plano uma grande placa anuncia que os turistas de diversas partes do mundo são bem-vindos ao local. No entanto, a placa apresenta ao menos mais duas funções: serve como uma espécie de parede improvisada para uma habitação inadequada e, ao mesmo tempo, como forma de escondê-la dos olhos dos turistas. A metáfora provocativa tornou-se realidade em Salvador

no ano 2000, com a construção de um muro que, como visto no Capítulo anterior, esconde comunidades pobres situadas nas proximidades do aeroporto sotropolitano.

Como o próprio reconhecimento internacional da imagem indica, o problema habitacional faz parte não apenas das autodescrições, mas também das heterodescrições da realidade social brasileira. Em direção similar, o SFH brasileiro está inserido no contexto da *sociedade mundial* e a sua compreensão passa, conseqüentemente, por explicações que não se restrinjam às dimensões regionais, nacionais ou locais. Por isso, para os fins deste trabalho, é oportuno apresentar alguns aspectos da sociedade mundial e da globalização da economia e do direito que encontram reflexos no financiamento habitacional brasileiro.

O Capítulo parte das descrições da teoria dos sistemas que, como se destacou no Capítulo 2 desta tese, por um lado, apontam para a “unidade da sociedade mundial” e, por outro lado, afirmam a “variação dos condicionamentos locais”. A integração da realidade social brasileira na “modernidade global” passa pela “inclusão efetiva da população nos sistemas funcionais, organizacionais e interacionais funcionalmente especializados”. No entanto, ela também depende das “descrições externas” que “logo encontram aceitação por meio da elaboração de autodescrições (*Selbstbeschreibungen*) locais que se integram na rede comunicativa de comparações entre ausentes nas esferas da política, do direito, da economia, da ciência, do sistema de ensino etc.”²⁷⁸

É importante destacar que há leituras da realidade social brasileira que se baseiam na teoria dos sistemas, como as de Neves, que apontam para uma “bifurcação entre modernidade central e periférica”, que estaria “em uma relação de tensão com a diferenciação funcional”.²⁷⁹ As referidas análises ressaltam que, em realidades periféricas como a brasileira, não haveria “suficiente autonomia operacional dos sistemas jurídico e político, bloqueados *externamente* por injunções diretas (isto é, não mediatizadas por suas próprias operações) de critérios dos demais sistemas sociais, principalmente do econômico.” Além disso, haveria nessas regiões um bloqueio recíproco entre direito e política: “*Internamente*, por sua vez, não há um funcionamento satisfatório da Constituição

²⁷⁸ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 97-102.

²⁷⁹ Segundo Neves, “em determinadas regiões estatalmente delimitadas (‘países periféricos’), não houve a realização adequada da autonomia sistêmica de acordo com o primado da diferenciação funcional, tampouco a preferência predominante pela inclusão generalizada da população nos distintos sistemas funcionais da sociedade (mundial) – traços que (ao menos supostamente) caracterizam outras regiões estatalmente organizadas (‘países centrais’).” (NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 376).

como ‘acoplamento estrutural’ entre direito e política [...], antes um bloqueio recíproco, principalmente no sentido da politização desdiferenciante do sistema jurídico.”²⁸⁰

Essas leituras ressaltam a falta de autonomia do sistema jurídico (“alopoiese”), que seria “um problema fundamentalmente da modernidade periférica” (em contraposição à “modernidade central”). Segundo essa descrição, a sociedade mundial se dividiria em centro e periferia, em razão “da constatação de que o advento da sociedade moderna está intimamente vinculado a uma profunda desigualdade econômica no desenvolvimento inter-regional”. Isso traria consequências “significativas na reprodução de todos os sistemas sociais, principalmente no político e no jurídico, estatalmente organizados.” Conforme Neves, em países periféricos não houve “a efetivação adequada da autonomia sistêmica de acordo com o princípio da diferenciação funcional nem a constituição de uma esfera pública fundada na generalização institucional da cidadania, características (ao menos aparentes)” de países centrais.²⁸¹

Por outro lado, há observações alternativas (também baseadas na teoria dos sistemas), como as de Dutra, que preferem “analisar o processo de diferenciação em suas

²⁸⁰ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 170-176. Em direção contrária à de Neves, autores como Souza defendem a tese de que “a teoria sistêmica e suas explicações acerca do que distingue as sociedades centrais e periféricas, na realidade, repetem com um linguajar cibernético, os pressupostos clássicos da teoria da modernização conservadora ainda hoje dominante no debate internacional acerca dessas questões.” A última crise financeira mundial teria exposto “métodos e expedientes típicos de ‘redes de relacionamento’ privilegiadas” de agentes econômicos de países considerados centrais: “será que não são ‘redes de relacionamento’ todo-poderosas, com informações privilegiadas e secretas, que decidem sobre a prática dos bancos de investimento do atual mercado financeiro em países centrais como os EUA e a Alemanha, lesando tanto clientes quanto a população como um todo em proporções gigantescas? [...] Aqui se trata de como o produto econômico global está sendo ‘dividido’, ou melhor, injustamente apropriado [...]. Será que a corrupção – definida como vantagem privilegiada num contexto de presumida igualdade – não é uma parte fundamental e indissociável de todo sistema econômico-político moderno?” (SOUZA, Jessé. Niklas Luhmann, Marcelo Neves e o “culturalismo cibernético” da moderna teoria sistêmica. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013). Em recente resposta a críticas como as de Souza, Neves afirma que a sua distinção entre modernidade central e modernidade periférica é baseada em uma perspectiva construtivista (“dentro do espectro da teoria dos sistemas”), e não em uma idealização ontológica (que pressupõe “uma afirmação normativa ou uma valorização” sobre a relação entre os lados da distinção): “Em termos de teoria dos sistemas, estamos diante de uma redução seletiva de complexidade como ‘esquematismo’ necessário à teoria social, mas que remonta ao surgimento da escrita. A ‘redução sociológica’ ou o ‘esquematismo’ teórico como tipificação conceitual é inafastável no plano das ciências sociais.” O autor afirma que as periferias em sua obra seriam “hipermodernas”, por serem bem mais complexas e mais contingentes do que os centros dominantes da sociedade mundial, tendo um futuro bem mais aberto”. Ademais, a sua obra partiria “do pressuposto teórico segundo o qual a sociedade moderna emerge como sociedade mundial”: “Portanto, não se trata de uma tese fundada em certa identidade cultural. Associao a questão a problemas estruturais da sociedade moderna como sociedade mundial, na qual uma assimetria entre centros e periferias relaciona-se sobretudo a processos coloniais, neocoloniais e pós-coloniais.” (NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 368-385).

²⁸¹ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 170-176.

tensões com formas de sociabilidade que ‘corrompem’ o princípio da separação entre as esferas sociais como sendo um fenômeno comum a diferentes contextos nacionais.”²⁸² A partir dessa perspectiva, a teoria da sociedade mundial extraída da teoria dos sistemas de Luhmann permitiria identificar o “caráter global da diferenciação funcional”, concebendo os “casos nacionais” como “localizados no nível das organizações e complexos organizacionais” e “definidos por práticas globais de comparações e referências mútuas”.²⁸³

Com base em uma proposta de Werron e Heintz para a análise dos desdobramentos dos sistemas funcionais em “dinâmicas globais”, Dutra afirma que seria possível interpretar a “integração do Brasil na sociedade funcionalmente diferenciada como resultado de práticas de comparação entre unidades sociais especialmente distantes em uma mesma sociedade mundial.” O ponto central estaria na pergunta sobre como o Brasil e os demais países latino-americanos “foram integrados no processo de globalização dos sistemas funcionais.” Segundo o autor, a resposta para essa questão pode ser encontrada não apenas nos “vínculos diretos”, mas também nas “práticas de observação e comparação mútua” das diferentes realidades locais integradas na “diferenciação funcional global” da sociedade moderna.²⁸⁴

²⁸² DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 77-78. Segundo Guerra Filho, “[o] centro está em toda parte, e a periferia também”: “Considerando essa sociedade [mundial] como um sistema, teremos, então, nesse sistema, como em todo sistema, um ‘centro’ e uma ‘periferia’. Em sendo assim, integra a parte ‘central’ da sociedade mundial onde quer que tenha chegado o capitalismo mais avançado, enquanto outras partes permanecem ‘periféricas’ até alcançarem sua inclusão na ‘sociedade econômica mundial’ (*wirtschaftliche Weltgesellschaft*).” (GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna**: introdução a uma teoria social sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 88-89).

²⁸³ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 77-78.

²⁸⁴ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016. p. 88-102. Dutra afasta a sua posição sobre a diferenciação funcional da sociedade mundial das descrições de Neves sobre a modernidade periférica e a modernidade central, buscando sustentação nas leituras da teoria dos sistemas e das dinâmicas globais dos sistemas sociais desenvolvidas por Werron e Heintz. Estes autores propõem a tarefa de observar as condições sob as quais a globalização dos sistemas sociais pode, ao menos potencialmente, tornar-se uma realidade empírica, apresentando “[...] an explanatory model that identifies the conditions under which global horizons of comparison may emerge. Our model is predicated on the assumption that the globalization of societal fields is enabled not only by relational linkages (‘ties’) but by public comparative discourses (‘cultural linkages’) too.” (HEINTZ, Bettina; WERRON, Tobias. *Wie ist Globalisierung möglich? Zur Entstehung globaler Vergleichshorizonte am Beispiel von Wissenschaft und Sport*. **Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie**, v. 63, n. 3, p. 359–394, 2011). Já Villas Bôas Filho destaca que “a compreensão daquilo que cada contexto social ostenta de específico em meio ao que é comum a todas as sociedades modernas somente pode ser obtida mediante a análise de como se deu efetivamente seu processo seletivo de modernização, pois do contrário fica-se preso a uma concepção homogeneizada e achatada da modernidade que serve mais para obscurecer do que para explicar suas particularidades e os contornos de suas instituições. Portanto, há que se desconfiar de perspectivas que,

Assim, as extremas desigualdades e exclusões presentes em realidades sociais locais como a brasileira, segundo Dutra, podem ser interpretadas como o “lado negativo” da própria *modernidade*, que o “discurso sociológico dominante”, mediante uma “*ontologização de regiões*”, contribuiria para o esquecimento, e não simplesmente como um déficit de modernidade ou de diferenciação funcional. Trata-se, aqui, de uma crítica a distinções como a proposta por Neves entre uma modernidade central e uma modernidade periférica.²⁸⁵

Neves, por sua vez, responde à crítica negando que “os problemas da modernidade periférica possam ser tratados de forma isolada, sem que se considerem historicamente o surgimento e o desenvolvimento da sociedade moderna (mundial) a partir da perspectiva dos centros dominantes.” Em sua “ideia de modernidade *periférica* como modernidade *negativa*”, o “negativo” seria “apenas uma referência ao lado de uma diferença no sentido da teoria dos sistemas, sem implicar nenhuma valoração ou moralização.” Além disso, o autor ressalta que “no transcurso dos recentes desenvolvimentos da sociedade mundial, constatam-se tendências em direção à crescente ‘mobilidade nas distribuições’ de centros e periferias, por um lado, e em direção a uma periferização paradoxal dos centros, por outro.” Consequentemente, a diferença centro/periferia seria contingente, não sendo adequado falar em “ontologização das regiões” em sua teoria.²⁸⁶

No núcleo de toda essa discussão está uma crítica desenvolvida por Neves à concepção luhmanniana de que a sociedade moderna (mundial) seria “caracterizada pelo primado da diferenciação funcional [...], o qual pressuporia a prevalência estrutural do princípio da inclusão”. Em sua leitura, essa característica não estaria presente “na perspectiva típica da modernidade periférica”:

fazendo tábula rasa da história, concebem a modernidade como uma figura abstrata e homogênea, de modo a excluir a perspectiva histórica” (VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 293-294).

²⁸⁵ DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 34, p. 77- 109, set./dez. 2016. p. 103-104.

²⁸⁶ Consoante Neves, “[o] lixo dos centros foi e é jogado nas periferias em forma de escravidão, invasão, guerra, apoio a ditaduras, corrupção de servidores públicos e governantes por corporações multinacionais etc.” O “lado escuro” do iluminismo” não pareceria se tratar “apenas de uma matéria atinente aos países periféricos. Os centros irradiadores de ideias constitucionais, ao mesmo tempo, externalizaram ou ‘exportaram’ amplamente problemas de exclusão jurídica e política para as periferias da sociedade mundial, apoiando regimes antidemocráticos e excludentes que lhes eram favoráveis. [...] Essa posição indica que o constitucionalismo e a democracia apresentavam-se como um conjunto de arranjos para a inclusão dos cidadãos europeus (e, mais tarde, dos norte-americanos) brancos como formadores de um povo, como totalidade de pessoas isoladas, sem nenhum compromisso com aqueles que trabalhavam na periferia para incrementar o bem-estar nos países centrais.” (NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018. p. 371-387).

[...] nos Estados das regiões periféricas, especialmente na África, grande parte da Ásia e América Latina, a fragilidade da política e do direito em face dos mecanismos predadores da economia e de outras formas de particularismos, advindos tanto do exterior quanto do interior, torna ilusórias a crença no primado da diferenciação funcional e a preferência estrutural por inclusão nos respectivos contextos sociais.²⁸⁷

Podemos extrair desse debate teórico, para os fins desta tese, reflexões sobre a *persistência do problema habitacional* como uma das facetas do *lado negativo da modernidade*, que, embora apresente contornos dramáticos em países periféricos, também está presente na realidade de países centrais. Trata-se de refletir, no presente Capítulo, sobre a dimensão global desse problema que se manifesta no Brasil, mas também, ainda que assumindo diferentes contornos, por exemplo, em países europeus e nos EUA.²⁸⁸

A partir da perspectiva aqui adotada, o *lado negativo da modernidade* não está preso de forma estável a regiões geográfica ou estatalmente delimitadas, mas principalmente ligada a *problemas sociais* que se tornam visíveis no que se descreve tanto como centro quanto como periferia da sociedade mundial. Como destaca Luhmann,

²⁸⁷ Por outro lado, Neves ressalta que “com os recentes desenvolvimentos da sociedade essa diferença [entre centros e periferias] se aplainou, tanto pela paradoxal tendência à periferização dos centros quanto por força de mudanças sociais em alguns países periféricos.” NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018. p. 390-391. Ao reexaminar a sua tese de que “predominou uma bifurcação na sociedade moderna em centro e periferia”, o autor cogitou a possibilidade de “os recentes desenvolvimentos da sociedade mundial” levarem a uma extensão do “problema da constitucionalização simbólica” aos “Estados da modernidade central” (isto é, a uma espécie de “periferização do centro”): “[...] as novas propensões expansionistas do código econômico [...] começam a ter efeitos destrutivos também no direito e na política dos países centrais e, portanto, podem levar à perda da força normativa da Constituição e, assim, à constitucionalização simbólica. A respeito, manifestam-se sobretudo as preocupações com o crescente atrofamento das prestações do Estado de bem-estar. [...] O problema que se apresenta na atualidade é exatamente a propagação de ondas de exclusão aos países centrais no contexto da ‘globalização econômica’, portanto, a expansão destrutiva do código econômico também em relação aos sistemas jurídico e político dos Estados democráticos da Europa Ocidental e da América do Norte, o que está intimamente associado à perda de normatividade (força normativa) das Constituições social-democráticas lastreadas no modelo de Estado de direito, ainda intocáveis, porém, no seu significado político-simbólico.” (NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3 ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. p. 191-193).

²⁸⁸ O fenômeno da exclusão, como destaca Müller, “não se restringe a países periféricos; fomentado pela política ‘desregulamentadora’ de corte neoliberal em meio a um capitalismo triunfalista cada vez mais selvagem, ele grassa também nos países mais ricos [...]”. No entanto, fazendo referência às obras de Luhmann e Neves, o autor desenvolve “uma variante por assim dizer mais suave” do conceito de exclusão para países centrais como os EUA, a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha: “*exclusão secundária*, ‘posterior’, como marginalidade. [...] A marginalização (exclusão ‘de grau menor’) surge durante o período de vigência das prescrições que se lhe contrapõem, a partir de razões primordialmente extrajurídicas (econômicas, sociais).” Ao lado da exclusão secundária dos países centrais, haveria a “*exclusão primária*” dos países periféricos, que seria “não apenas mais crassa, senão sobretudo sistemática”(MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003. p. 91-98).

embora tenham se intensificado na modernidade as possibilidades de comparação e dissolução de diferenças regionais, o esquema centro/periferia não parece adequado para explicar a diferenciação do sistema da sociedade moderna, já que a diferenciação funcional regeria a própria divisão da sociedade mundial em centros e periferias. Essa divisão em centro e periferia pode ser observada “sob a ótica do desenvolvimento econômico e tecnológico”, mas, mesmo nesse caso, há “pouca estabilidade geográfica” nessa divisão da sociedade.²⁸⁹

Quando se observa, por exemplo, a realidade de um país de “dimensão continental” como o Brasil, conclui-se que a inclusão/exclusão social é “muito disforme geograficamente”. Os dados sobre a qualidade das moradias brasileiras no início do século XXI indicam uma clara disparidade entre as regiões e os estados do país. Apenas para ilustrar o raciocínio, podemos pensar em realidades contrastantes como as de São Paulo (91,1% do lixo coletado e 98,9% de abastecimento de água) e Maranhão (42,2% do lixo coletado) ou do Distrito Federal (99,7% do esgoto com rede de coleta e 100% de acesso à energia elétrica) e Piauí (54,9% do esgoto com rede de coleta e 53,9% de abastecimento de água).²⁹⁰

Com base na teoria dos sistemas e nas críticas ao “modelo dual de explicação da realidade brasileira”, Campilongo destaca que as dicotomias “arcaico/moderno”, “incluído/excluído”, “central/periférico” “desenvolvido/subdesenvolvido” deixam “escapar ao analista as peculiaridades da construção de uma diferenciação funcional nos interstícios

²⁸⁹ LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005. p. 395.

²⁹⁰ As disparidades entre as regiões do país em relação à qualidade da moradia são significativas. Quanto ao destino do lixo dos domicílios, “todos os estados das regiões Norte e Nordeste” estariam “abaixo da média brasileira de 76,5% de lixo coletado.” Já em relação ao escoamento sanitário, somente o Nordeste apresenta menos de 90% do esgoto com rede coletora, com apenas 79%. No que tange ao recebimento de água canalizada e tratada, “apenas 69% dos habitantes da região Nordeste e 75% da região Norte possuem acesso”, o que contrasta com os índices superiores a 90% das demais regiões. Acerca do acesso à energia elétrica, verifica-se que a única região com menos de 96% é o Nordeste, que possui 90,9% de índice de acesso. Por fim, quanto à densidade habitacional por domicílio, as únicas regiões “acima da média nacional de habitantes por domicílio (3,6)” seriam “o Norte (4,1) e o Nordeste (4,0)” (POCHMANN, Marcio et. al. (org.). **Atlas da exclusão social, volume 5**: agenda não liberal da inclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2005. p. 67-85). Outros indicadores sociais reforçam esse padrão desigual entre as regiões. As regiões Norte e Nordeste contam, por exemplo, com uma “maior informalidade no mercado de trabalho”, o que resulta “em elevado contingente de trabalhadores sem acesso aos mecanismos de proteção social que estão relacionados à formalização [...]. Em 2016, 38,8% dos trabalhadores brasileiros estavam em empregos informais, proporção que alcançou 58,6% na Região Norte e 54,7% na Região Nordeste.” Dados desse mesmo ano indicam que 25,4% dos brasileiros estariam abaixo da linha da pobreza (considerando-se o valor de até 5,5 dólares diários por pessoa), mas a proporção sobre para 43,1% no Norte e para 43,5% no Nordeste (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018).

desses binômios. O Brasil não está em nenhum desses lados. Está nos dois e, principalmente, entre os dois.”²⁹¹

Por outro lado, não se pode desconsiderar a relevância de obras como as de Neves, que tiveram o importante papel de chamar atenção para os problemas da exclusão e da desigualdade em países periféricos como o Brasil. Essa recepção crítica da teoria dos sistemas teve significativa repercussão na própria obra de Luhmann e dos autores que desenvolvem o referencial teórico sistêmico. Contudo, as conclusões de Neves sobre a ausência do um primado da diferenciação funcional na periferia da sociedade mundial parecem-nos um ponto aberto à discussão e ao esclarecimento mediante mais investigações empíricas como as que apresentamos aqui.²⁹²

Como conclusão desse debate teórico, podemos extrair a importância de pesquisas que tentem compreender a relação entre a diferença inclusão/exclusão e a tese luhmanniana do primado da diferenciação funcional na sociedade moderna. A realidade de países da periferia da sociedade mundial é notoriamente um rico campo para investigações sobre essa relação, inclusive em sua interface com os problemas urbanos e habitacionais. Por outro lado, essas pesquisas precisarão ser contrastadas com aquelas desenvolvidas em países centrais, considerando-se, inclusive, as múltiplas formas de exclusão e desigualdade que também marcam essas regiões.

²⁹¹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assessoria jurídica popular: falsa promessa? In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 63. Como destaca Santos, “embora em particular aflija mais duramente os países subdesenvolvidos” e “se apresente de forma particular e específica em cada país e nas diferentes cidades de um mesmo país”, o problema da pobreza é um fenômeno de caráter geral, “que atinge a todos os países”. Além disso, a teoria do dualismo, que divide a sociedade (e a economia) no setor “moderno” e no setor “tradicional”, seria equivocada: “Em primeiro lugar, não há setor propriamente tradicional. Toda a economia e toda a sociedade estão penetradas por elementos de modernização, se bem que em diferentes níveis quantitativos e qualitativos. Em seguida, não se pode considerar os dois setores como se fossem separados, independentes ou autônomos. É antes a modernização, pela forma que assume em pleno período tecnológico, que é responsável pelo desenvolvimento do subemprego e da marginalidade.” (SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p. 6-28).

²⁹² Como ressalta Dantas, o objeto das críticas de Neves “não é o pretense ‘atraso da periferia’, mas, sim, o próprio Niklas Luhmann e a provincianidade empírica de sua sociologia da modernidade; o ‘problema’ das sociedades periféricas não é a alopoiese por si – o conceito de alopoiese é, antes, uma forma de descrever a condição periférica –, mas, sim, as formas de reprodução estrutural da exclusão social.” O conceito de alopoiese seria desenvolvido por Neves para refutar a tese da “diferenciação funcional como forma primária de reprodução da sociedade mundial (primado da diferenciação funcional).” Na leitura de Dantas, essa crítica ao eurocentrismo da teoria sistêmica luhmanniana poderia ser descrita “como uma característica pós-colonial do trabalho de Neves.” A obra do autor brasileiro realizaria “um exercício de centralização da condição periférica”. Esse “uso estratégico e subversivo da teoria dos sistemas sociais” seria (“à luz da crítica pós-colonial”) até mais interessante do que o próprio “debate de se, afinal, na sociedade moderna *haveria ou não* a primazia da reprodução por funções sistêmicas.” (DANTAS, Maria Eduarda Borba. **Constitucionalismo periférico e teoria dos sistemas sociais: Por uma interpretação pós-colonial da tese da constitucionalização simbólica**. 2016. 197 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. p. 12-153).

Como ressaltamos no Capítulo anterior, as operações de financiamento do SFH estão ligadas especialmente ao sistema econômico da sociedade. A dimensão mundial dessa realidade social pode ser percebida por meio da análise, por exemplo, de estudos do Banco Mundial, publicados durante o início da década de 1990, voltados à reforma das políticas, instituições e regulações ligadas ao financiamento habitacional:

O Banco [Mundial] defenderá a reforma das políticas, instituições e regulações governamentais para que os mercados imobiliários possam trabalhar mais eficientemente, afastando-se do apoio limitado e baseado em projetos de órgãos públicos envolvidos na produção e financiamento da moradia.²⁹³

Esse estudo do Banco Mundial e os demais documentos que serão analisados no presente Capítulo indicam que a realidade do SFH está inserida no contexto do fenômeno contemporâneo tradicionalmente chamado de *globalização*. Como exposto acima, esse fenômeno apresenta a dimensão do *vínculo direto* entre as esferas locais da sociedade mundial, mas também a dimensão da *prática de comparação (hetero-observação e auto-observação)* entre essas esferas. Os documentos produzidos por organizações globais voltados ao fortalecimento dos aspectos econômicos ou das facetas jurídicas ligadas ao financiamento habitacional representam evidências do caráter global da mencionada realidade social.

A partir do final do século XX, a sociedade mundial, que já era global “no plano das *estruturas*”, adotou a semântica da mundialização ou globalização: a sociedade passa a se auto-observar e autodescrever como “mundial ou global”. Isso permite que a globalização possa ser considerada “como resultado de uma intensificação da sociedade mundial.”²⁹⁴

²⁹³ WORLD BANK. **Housing**: enabling markets to work. Washington: World Bank, 1993. p. 51.

²⁹⁴ Com base nas descrições da teoria dos sistemas de Luhmann, autores como Neves defendem que “não se deve confundir o conceito de sociedade mundial com a noção controversa de ‘globalização’. Não simplesmente porque essa, frequentemente, contém uma forte carga prescritiva, no âmbito de uma discussão ideologicamente carregada; tampouco apenas porque, quando tem pretensão descritiva, refere-se, muitas vezes, a um sistema de relações entre diversas sociedades regionais a partir de um conceito de sociedade centrado no Estado Nacional. Antes cabe considerar a globalização como resultado de uma intensificação da sociedade mundial. Esta, que começa a desenvolver-se a partir do século XVI e consolida-se estruturalmente com o surgimento de ‘um único tempo mundial’ na segunda metade do século XIX, em um processo de transformações paulatinas, que se torna finalmente irreversível, alcança um grau de desenvolvimento tão marcante, no fim do século XX, que aquilo já assentado no plano das *estruturas* sociais passou a ser dominante no plano da *semântica*: a sociedade passa a (auto-)observar-se e (auto)descrever-se como mundial ou global. Essa situação relaciona-se com a intensificação crescente das ‘relações sociais’ e das comunicações suprarregionais mundializadas, com reflexos profundos na reprodução dos sistemas político-jurídicos territorialmente segmentados em forma de Estado.” (NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016. p. 27-28).

A globalização pode ser descrita como um processo que tende “a invadir todos os espaços da vida social, econômica e política”. Surgem mudanças nos modelos de produção, na divisão internacional do trabalho e nos mercados de capitais. Os fluxos de investimentos passam a transcender as “fronteiras nacionais”: “Estas últimas revelam-se impotentes para represar os fluxos transnacionais de informação, para permitir a contenção dos riscos, para assegurar um controle absolutamente eficaz, mesmo por meio do direito.”²⁹⁵

As empresas tornam-se “transnacionais” e a economia passa a ser percebida como “planetária”. Com isso, atores centrais das “relações econômicas globais”, em certa medida, escapam às regulações nacionais e internacionais tradicionais. Desenvolve-se um paradoxo: o Estado “detém o monopólio do direito”, mas as “relações jurídicas de fato [...] passam cada vez mais à margem do direito estatal.”²⁹⁶

²⁹⁵ ARNAUD, André-Jean. Prefácio. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (Org.). **Dicionário da globalização**. Direito. Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. ix. Santos oferece uma definição possível para a *globalização*: “conjuntos de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 85). Ao analisar as questões terminológicas em torno desse tema, Arnaud ressalta que a adoção da expressão *globalização*, ao invés de *internacionalização*, estaria associada à ideia de que esta última ainda está muito presa às “relações entre estados-nações”, enquanto a primeira destaca uma maior independência das trocas globais em relação às nações. Já a expressão *transnacionalização* seria conveniente para nos referirmos à realidade das nações nesse processo de trocas globais: “certos fluxos passam de uma nação a outra, sem que se suspendam as trocas – ou sem que se suspendam, justamente – o direito nacional ou o direito internacional.” Por outro lado, a escolha do termo *globalização* seria reforçada pelo fato de que “o processo de transformação das trocas que as ‘globaliza’” acabaria por “transformar o próprio direito internacional, sobretudo os direitos nacionais.” A expressão *global* (contida no termo *globalização*) teria, ainda, a vantagem de permitir a referência ao seu antônimo (*local*), que também “desempenha um papel na dinâmica de globalização das trocas.” Por fim, o autor apresenta o termo *mundialização*, que seria a escolha daqueles que, por exemplo, preferem não adotar “uma ‘réplica’ perfeita de um termo americano: *global*.” (ARNAUD, André-Jean; DULCE, María José Fariñas Dulce. **Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos**. Tradução Eduardo Pallew Wilson. Rio de Janeiro, Renovar, 2000. p. 348-351). Chamando atenção para a origem norte-americana e empresarial do adjetivo *global*, Chesnais destaca as vantagens do “termo de origem francesa ‘mundialização’”: “A palavra ‘mundial’ permite introduzir, com muito mais força do que o termo ‘global’, a ideia de que, se a economia se mundializou, seria importante construir depressa instituições políticas mundiais capazes de dominar o seu movimento.” (CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamá, 1996. p. 23-24).

²⁹⁶ ARNAUD, André-Jean. Prefácio. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (Org.). **Dicionário da globalização**. Direito. Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. ix. Uma das facetas desse paradoxo foi descrita de forma pioneira por Luhmann ao destacar o caráter “mundial/global” do sistema da sociedade em contraste com as “convenções políticas” sobre “as fronteiras regionais”. Isso, consoante Villas Bôas Filho, pode ser identificado de maneira clara na atualidade: “O próprio modo de operação do subsistema econômico, por meio das empresas transnacionais, exemplifica bem a falta de fronteiras regionais à comunicação.” (VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Comunicação. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (Org.). **Dicionário da globalização**. Direito. Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 64).

Observa-se uma ameaça ao Estado (e à sua soberania) “pela potência do ‘mercado’ e pelas regiões globais que tendem a funcionar como instituições supra-estatais”. A hegemonia neoliberal é vista como uma tendência:

Desregulação e desengajamento do Estado passam a ser a regra e os princípios enunciados no que se nomeia ‘Consenso de Washington’ ditam as atuações do Fundo Monetário Internacional, do Banco Internacional para a Pesquisa e Desenvolvimento, dos bancos regionais e da Organização Mundial do Comércio.²⁹⁷

O termo *globalização* “tem uma conotação de transfronteirização criando um fenômeno de derrubada de fronteiras comerciais, industriais e econômicas entre as nações do mundo inteiro.” No entanto, outras áreas, como o direito e a política, também passam por esse processo de “reorganização espacial da vida social”: os atores transnacionais passam a produzir uma espécie de “interferência cruzada” nas atuações dos Estados nacionais, inclusive com reflexos na regulação estatal e na aplicação do direito.²⁹⁸

Por um lado, “temos assistido a uma considerável institucionalização dos ‘direitos’ de empresas não nacionais, à desregulamentação de transações transfronteiriças e à influência ou poder crescente de certas organizações supranacionais.” Isso resulta em uma espécie de “renúncia parcial de componentes da autoridade estatal”.²⁹⁹

Por outro lado, não se pode deixar de ressaltar aqui “o trabalho dos Estados no desenvolvimento de uma economia global” e mesmo de outras formas de globalização. Há múltiplos modos de interpretar essa tarefa e as suas consequências para o próprio Estado: “certas interpretações podem conceber que algumas consequências são pretendidas, enquanto outras são inadvertidas.”³⁰⁰ Isso se explica pelo fato de haver tensões, por

²⁹⁷ ARNAUD, André-Jean. Prefácio. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (Org.). **Dicionário da globalização**. Direito. Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. ix-x. Esse consenso hegemônico, como destaca Santos, “é conhecido por ‘consenso neoliberal’ ou ‘Consenso de Washington’ por ter sido em Washington, em meados da década de oitenta, que ele foi subscrito pelos Estados centrais do sistema mundial, abrangendo o futuro da economia mundial, as políticas de desenvolvimento e especificamente o papel do Estado na economia.” Dentre as “principais inovações institucionais” desse consenso econômico neoliberal, podemos destacar as “restrições drásticas à regulação estatal da economia” e a “subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais tais como o Banco Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 27-31).

²⁹⁸ ARNAUD, André-Jean. Prefácio. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (Org.). **Dicionário da globalização**. Direito. Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. xi.

²⁹⁹ SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 48.

³⁰⁰ SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 44.

exemplo, não apenas entre o direito e a economia, mas também entre a política e a economia.³⁰¹

A difusão do “regime dos direitos humanos” é uma forma de globalização que merece destaque neste Capítulo. Os trabalhos em torno dos direitos humanos, assim como a atuação de organizações econômicas, podem ser lidos a partir da ideia do processo de “desnacionalização”. Esse processo “endogeniza agendas globais de múltiplos e diferentes atores, não apenas corporações e mercados financeiros, mas também regimes de direitos humanos.”³⁰² A mundialização dessas agendas pode ser interpretada como uma das dimensões da globalização do direito.

Mais uma característica que merece destaque desse processo de globalização das diferentes esferas da vida social é a invasão dos “espaços transnacionais” pela “cultura jurídica anglo-americana”.³⁰³ Essa é outra faceta do que poderíamos chamar de uma globalização jurídica, que passa pela produção “de novos padrões e legalidades” derivadas em grande medida “do direito comercial e dos padrões contábeis anglo-americanos.”³⁰⁴

Diante desse complexo quadro de transformações em âmbito mundial, o presente Capítulo tem o objetivo de identificar elementos como: i) as nuances do processo de *globalização econômica* associadas ao financiamento habitacional, como o aumento da percepção dos perigos ligados a esse processo; ii) as características do processo de *globalização jurídica* também associadas a esse setor econômico, como a difusão do

³⁰¹ Os “traços principais” da nova economia mundial, consoante Santos, seriam: “economia dominada pelo sistema financeiro e pelo investimento à escala global; processos de produção flexíveis e multilocais; baixos custos de transporte; revolução nas tecnologias de informação e comunicação; desregulação das economias nacionais; preeminência das agências financeiras multilaterais; emergência de três grandes capitalismo transnacionais: o americano, baseado nos EUA e nas relações privilegiadas deste país com o Canadá, o México e a América Latina; o japonês, baseado no Japão e nas suas relações privilegiadas com os quatro pequenos tigres e com o resto da Ásia; e o europeu, baseado na União Europeia e nas relações privilegiadas desta com a Europa de Leste e com o Norte de África.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 29).

³⁰² SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 47. Segundo Thornhill, o impacto dos direitos humanos internacionais a partir de 1945 nas modernas democracias teria sido subvalorizado mesmo pelos principais sociólogos que escreveram sobre o papel do direito para a inclusão democrática: “It is extraordinary that the leading sociologists writing after 1945 who examined processes of legal integration in modern democratic society omitted to observe the importance of international law. For example, Parsons (1965), Luhmann (1965) and Habermas (1990 [1962]) all identified the construction of constitutional rights as vital for democratic inclusion, and all were working in nations whose formation as democracies was inseparable from the pervasive force of international law. Yet, none of them noticed this process – or at least, in the case of Habermas, not until much later.” (THORNHILL, Chris. **The sociology of law and the global transformation of democracy**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2018. p. 416).

³⁰³ ARNAUD, André-Jean. Prefácio. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (Org.). **Dicionário da globalização**. Direito. Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. xi.

³⁰⁴ SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 49.

chamado direito humano à habitação adequada. Para tanto, serão investigadas duas posições sociais principais (e os discursos a elas associados): as *organizações político-econômicas globais* e as *organizações político-jurídicas globais*.

4.1 GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E PERIGOS GLOBAIS

A *economia globalizada* é uma realidade que não pode ser desconsiderada pelas investigações que buscam compreender o direito e o SFH. Os perigos associados à *mundialização da economia* tornaram-se ainda mais evidentes após a grave crise econômica global de 2008, que contou com o protagonismo de dois setores da economia: o financeiro e o imobiliário.

Como o sistema financeiro opera globalmente, a bolha imobiliária norte-americana gerou consequências e problemas supranacionais. Esse evento pode ser tomado como um dos pontos de reflexão sobre os perigos globais das atividades empresariais ligadas ao financiamento habitacional.³⁰⁵

Com base na teoria dos sistemas, pode-se afirmar que as organizações econômicas, por meio de decisões que “antecipam possíveis danos futuros”, assumem *riscos* que representam *perigos* para aqueles que “não participam do processo de decisão da organização”. Os *riscos* assumidos pela instituição financeira *Lehman Brothers* (cuja falência simboliza a recente crise financeira/econômica global de 2008 – também

³⁰⁵ MASCAREÑO, Aldo. The Ethics of the Financial Crisis. In: KJAER, Poul F; TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (eds.). **The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation**. Oxford: Hart, 2011. p. 346. A crise do mercado de hipotecas norte-americano gerou consequências negativas diretas na vida de milhares de pessoas: “Após estourar, ela rapidamente se espalhou pelo mundo, na velocidade de circulação dos produtos financeiros e na intensidade da globalização dos mercados aos quais o de hipotecas estava conectado. Não é surpresa que o setor mais rapidamente afetado pela crise tenha sido a habitação. Suprida por fundos de pensão, *hedge funds*, *private equities* e outras ‘mercadorias fictícias’, a própria habitação tornou-se uma mercadoria fictícia quando foi tomada pelas finanças.” (ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 29). Por outro lado, como destacam Madden e Marcuse, com base em escritos de Fredrich Engels sobre a questão da habitação, “we need to be careful with this usage of the concept of crisis”: “The idea of crisis implies that inadequate or unaffordable housing is abnormal, a temporary departure from a well-functioning standard. But for working-class and poor communities housing crisis is the norm. Insufficient housing has been the mark of dominated groups throughout history. [...] For the oppressed, housing is always in crisis. The reappearance of the term ‘housing crisis’ in headlines represents the experiences of middle-class homeowners and investors, who faced unexpected residential instability following the 2008 financial implosion. [...] Housing crisis is not a result of the system breaking down but of the system working as it is intended.” (MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In defense of housing: the politics of crisis**. London e New York: Verso, 2016).

conhecida como crise do *subprime* ou do mercado de crédito imobiliário de alto risco) representaram um *perigo* “para todo o mundo.”³⁰⁶

Outro ponto que merece ser objeto de reflexão é o papel desempenhado por organizações globais como o Banco Mundial na elaboração de diretrizes, como aquelas que foram propostas no início da década de 1990 no sentido da “reforma das políticas, instituições e regulações governamentais para que os mercados imobiliários” pudessem “funcionar mais eficientemente”. Nessa ocasião, o Banco Mundial concluiu que os governos deveriam abandonar a tarefa de produzir moradias (por intermédio de projetos de órgãos públicos que produzem e financiam a moradia) e “adotar um papel de facilitadores da administração do setor em sua totalidade”.³⁰⁷

Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em colaboração com o Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano dos EUA, publicou em 2004 um estudo voltado para o mercado habitacional latino-americano:

[...] com o objetivo de reformar o setor habitacional e, assim, permitir que ele funcione mais efetivamente como um mercado. Com tais reformas, a habitação representa não apenas um bem-estar social em termos de provisão de abrigo, mas também se torna uma fonte de valor para mais cidadãos.³⁰⁸

Ao examinar as interferências do Banco Mundial e do BID nas políticas públicas dos países em desenvolvimento, Arantes afirma que “[a]s duas instituições difundem políticas públicas que seguem critérios empresariais de rentabilidade e um modelo de gestão estatal terceirizada, à mercê de um corpo técnico privado”. A partir da década de 1990, as instituições financeiras passariam “a exigir um Estado eficiente na proteção e

³⁰⁶ MASCAREÑO, Aldo. Introducción. In: LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 33. Nas palavras de Luhmann, “[l]os daños son atribuidos fundamentalmente a decisiones, pero a decisiones tan suavizadas por el ensamble de riesgo de las organizaciones que las decisiones equívocas se hacen difíciles de localizar y las consecuencias de los daños se distribuyen. Los riesgos dejan de ser riesgosos, pero indirectamente se transforman en peligros para aquel que no participa de las decisiones – para el que nada arriesga, pero que sufre las consecuencias –. No hay que sorprenderse cuando una sociedad que opera de ese modo genera miedo de sí misma.” (LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 373).

³⁰⁷ Consoante o estudo do Banco Mundial, os pobres seriam os maiores prejudicados pelo funcionamento deficiente dos mercados imobiliários: “This fundamental shift is necessary if housing problems are to be addressed at a scale commensurate with their magnitude-to improve substantially the housing conditions of the poor-and if the housing sector is to be managed as a major economic sector.” (WORLD BANK. **Housing: enabling markets to work**. Washington: World Bank, 1993. p. 1-2).

³⁰⁸ INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Reforming Latin American housing markets: a guide for policy analysis**. IDB, 2004. p. 1.

garantia dos direitos contratuais e de propriedade, com um corpo de leis e regulações desenhado para advogar credibilidade para esses direitos.”³⁰⁹

Em direção similar caminham algumas orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o mercado financeiro brasileiro. Uma das prioridades apontadas pela OCDE para o crescimento do Brasil seria “[a]umentar a eficiência do mercado financeiro”. Dentre as recomendações associadas a essa prioridade é possível identificar a supressão gradual das provisões de crédito obrigatórias para áreas como a agricultura e a habitação.³¹⁰

Fugiria do escopo deste trabalho uma análise mais aprofundada das peculiaridades de cada um desses diferentes atores. Para os fins desta Seção, destacaremos apenas a associação entre a *lógica econômica* e a *lógica política* nessas organizações. Focaremos a nossa análise principalmente na atuação do Banco Mundial, que, como destaca Royer, em relação ao financiamento imobiliário, apresenta uma “clara defesa [...] de uma intervenção exclusivamente sobre o mercado de crédito, garantindo as condições de oferta e demanda. É muito claro também o desincentivo à intervenção do Estado no domínio econômico por meio de instituições bancárias estatais.”³¹¹

³⁰⁹ Conforme Arantes, a partir da década de 1970, os bancos multilaterais difundem políticas de “defesa do setor informal”: “desregulação das relações trabalhistas (e mesmo extinção do salário mínimo), simplificação de impostos, descriminalização de eventuais irregularidades, apoio ao microcrédito, melhorias em assentamentos informais, segurança na posse, produção habitacional por ajuda mútua, desregulação dos códigos de obra e uso do solo, etc.” Na década de 1980, a atuação do Banco Mundial e do BID “deixa de ser realizada em termos de recomendações e passa à intervenção mais ativa, como parte das exigências dos acordos de renegociação da dívida, protagonizados pelo Fundo Monetário Internacional. A reforma do sistema habitacional, a descentralização das políticas públicas, a criação de fundos de financiamento onerosos e o ‘ajuste fiscal das cidades’ foram partes importantes das reformas estruturais dos anos 80. Esse último pretendeu corrigir as ‘distorções’ de preços dos serviços públicos (que passariam a cobrar seu custo real), realizar cortes nos subsídios e ampliar as taxas e impostos urbanos.” Por fim, da década de 1990 em diante, os dois bancos alimentaram “um hábil marketing de responsabilidade social, enquanto implementavam programas compensatórios e focalizados em substituição às políticas públicas de caráter universal, as quais estavam sendo desmanchadas e privatizadas. [...] Em 1993, o Banco Mundial afirma que 90% de seus projetos na América Latina pretendiam ter impacto sobre a governança. Nunca antes as instituições financeiras haviam interferido tanto na organização política e na maneira de governar dos países devedores.” (ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, n. 20, p. 60-75, dez. 2006).

³¹⁰ Conforme a OCDE, para melhorar a eficiência do mercado financeiro, o país deveria, além de “[a]llow private banks to compete on equal terms with public entities in long-term lending”, “[g]radually phase out mandated credit provisions to certain sectors, including agriculture and housing.” Embora o Brasil não faça parte do seu quadro de membros, a OCDE tem mantido relações de cooperação com o país. Esse organismo internacional identificou cinco áreas prioritárias e recomendou reformas políticas estruturais e de desenvolvimento econômico para o país em 2013 (ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth**. OECD Publishing, 2013. p. 113).

³¹¹ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 147-158. Como destaca Pereira, o Banco Mundial “age, desde as suas

Raquel Rolnik, Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada entre 2008 e 2014, ao avaliar o processo que chama de “mercantilização da moradia” e o aumento do uso da moradia como um “bem de investimento, integrado no mercado financeiro globalizado”, concluiu que, como consequência desses movimentos, o direito à moradia foi profundamente prejudicado em todo o mundo. Em sua leitura, as diretrizes divulgadas pelo Banco Mundial no início da década de 1990 seriam uma síntese do “novo pensamento sobre as políticas de habitação”, contendo argumentos sobre a importância econômica da moradia e orientações para que os governos desenhassem adequadamente aquelas políticas.³¹²

Em direção similar, ao analisar um relatório de 2009 do Banco Mundial acerca das influências geográficas sobre as oportunidades econômicas, Harvey afirma que o documento “[e]scrito por economistas” defenderia “o tipo de fundamentalismo de livre mercado que gerou um terremoto macroeconômico do tipo que acabamos de atravessar (mas que ainda produz contínuas ondas de choques)”. O relatório estimularia “o negócio do crédito hipotecário de alto risco”, mesmo tendo sido “publicado seis meses depois da quebra do banco Lehman Brothers, e quase dois anos depois de o mercado imobiliário norte-americano ter entrado em colapso e de o *tsunami* de execução de hipotecas já ter se tornado claramente identificável.”³¹³

origens, ainda que de diferentes formas, como um ator político, intelectual e financeiro, e o faz devido à sua condição singular de prestador, formulador de políticas, ator social e produtor e/ou veiculador de ideias em matéria de desenvolvimento capitalista, sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem fazer. Ao longo da sua história, o Banco sempre explorou a sinergia entre dinheiro, prescrições políticas e conhecimento econômico para ampliar sua influência e institucionalizar sua pauta de políticas em âmbito nacional, tanto por meio da coerção (influência e constrangimento junto a outros financiadores e bloqueio de empréstimo) como da persuasão (diálogo com governos e assistência técnica). [...] O Banco foi, em grande medida, uma criação dos Estados Unidos e a sua subida à condição de organização internacional relevante foi escorada, do ponto de vista político e financeiro, pelos EUA, que sempre foram o maior acionista e o membro mais influente.” (PEREIRA, João Maurício Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 29).

³¹² ROLNIK, Raquel. Neoliberalismo reciente: la financiarización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 1, n. 24, p. 95-104, jan. 2014.

³¹³ HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 67-80. É possível encontrar no mencionado relatório do Banco Mundial uma defesa, por um lado, da proteção aos direitos de propriedade, ao cumprimento dos contratos e ao financiamento habitacional, e, por outro lado, da flexibilização das leis de zoneamento e dos regulamentos de uso da terra: “Cities that provide fluid land and property markets and other supportive institutions— such as protecting property rights, enforcing contracts, and financing housing—will more likely flourish over time as the needs of markets change. Successful cities have relaxed zoning laws to allow higher-value users to bid for the valuable land—and have adopted flexible land use regulations to adapt to their changing roles overtime.” (WORLD BANK. **World development report 2009: reshaping economic geography**. Washington, DC: World Bank, 2009. p. 142). Ao abordar o tema dos efeitos da regulação do financiamento habitacional para a urbanização, o relatório afirma que “[s]ince the deregulation of financial systems in the second half of the 1980s, market-based housing financing has

Como destaca Denardi, o Banco Mundial também apresentou estudos voltados para a reforma do Poder Judiciário da América Latina, ressaltando que “uma legislação processual e um Poder Judiciário eficientes” reduziriam os custos e aumentariam a oferta de crédito. Segundo o autor, o Documento Técnico nº 319 do Banco Mundial, que objetivou a referida reforma, privilegiaria “os conceitos econômicos e as regras de mercado em detrimento do homem.” A partir de uma perspectiva crítica, a proposta seria interpretada, portanto, como uma “reorganização dos Judiciários e das legislações dos países da América Latina de acordo com os escopos e interesses do mercado.”³¹⁴

O Poder Judiciário também foi influenciado pela lógica da “construção de instituições para o mercado” que foi difundida pelo Banco Mundial. Segundo o prefácio do relatório *Building Institutions for Markets*, assinado pelo então presidente do Banco, os “mercados são centrais para a vida das pessoas pobres” e as “instituições assumem um importante papel no modo como os mercados afetam os padrões de vida das pessoas e protegem seus direitos.” A partir dessa perspectiva, a melhoria do bem-estar das pessoas, especialmente as mais pobres, dependeria de reformas orientadas para o mercado. Aos

expanded rapidly. Residential mortgage markets are now equivalent to more than 40 percent of gross domestic product (GDP) in developed countries. But those in developing countries are much smaller, averaging less than 10 percent of GDP. The public role should be to stimulate well-regulated private involvement. For example, private initiatives of the type developed by the Grameen Bank in Bangladesh, Bancosol in Bolivia, and the Housing Development and Finance Corporation in India show that uncollateralized lending can nourish housing finance even in countries with budding financial systems and weak legal and regulatory structures. Establishing the legal foundation for simple, enforceable, and prudent mortgage contracts is a good start. When a country's financial system is more developed and mature, the public sector can encourage a secondary mortgage market, develop financial innovations, and expand the securitization of mortgages.” (WORLD BANK. **World development report 2009: reshaping economic geography**. Washington, DC: World Bank, 2009. p. 206).

³¹⁴DENARDI, Volnei Luiz. **Execuções judicial e extrajudicial no Sistema Financeiro da Habitação: Lei 5.741/1971 e Decreto-lei 70/1966**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 63-64. O começo do Prefácio do Documento Técnico nº 319 parece confirmar o diagnóstico apresentado por Denardi em relação à ênfase no aspecto econômico da proposta de reforma dos Judiciários latino-americanos: “Os países da América Latina e Caribe passam por um período de grandes mudanças e ajustes. Estas recentes mudanças tem causado um repensar do papel do estado. Observa-se uma maior confiança no mercado e no setor privado, com o estado atuando como um importante facilitador e regulador das atividades de desenvolvimento do setor privado. Todavia, as instituições públicas na região tem se apresentado pouco eficientes em responder a estas mudanças. Com o objetivo de apoiar e incentivar o desenvolvimento sustentado e igualitário, os governos da América Latina e Caribe, estão engajados em desenvolver instituições que possam assegurar maior eficiência, autonomia funcional e qualidade nos serviços prestados. O Poder Judiciário é uma instituição pública e necessária que deve proporcionar resoluções de conflitos transparentes e igualitárias aos cidadãos, aos agentes econômicos e ao estado. Não obstante, em muitos países da região, existe uma necessidade de reformas para aprimorar a qualidade e eficiência da Justiça, fomentando um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos.” (BANCO MUNDIAL. **Documento Técnico 319**. O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma. Tradução Sandro Eduardo Sardá. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996).

tribunais judiciais caberia, por exemplo, a imposição dos contratos, mitigando-se, assim, os riscos dos empreendedores.³¹⁵

Dentre os elementos desse relatório que aqui merecem destaque está um tema que será retomado no próximo Capítulo. Trata-se do reconhecimento do papel de “instituições de governança privada” como as *associações empresariais*. Conforme o documento, essas associações teriam, por exemplo, a função de servir de canal entre as empresas e o governo, coordenando o *lobby* empresarial.³¹⁶

Em relação às instituições financeiras, o relatório afirma que “a maior propriedade estatal dos bancos tende a estar associada com menor eficiência bancária, menos poupança e empréstimo, menor produtividade e crescimento mais lento.” A interferência política teria efeitos negativos no desempenho dos bancos estatais. Além disso, a privatização bancária levaria ao aumento da competição, reduzindo custos e encorajando a inovação. Entretanto, os países em desenvolvimento seriam “os menos capazes institucionalmente de conseguir uma privatização bem-sucedida” e o aumento de concorrência exigiria um “ambiente regulatório forte”. Ao Estado caberia principalmente o papel de oferecer políticas comerciais, regulatórias e fiscais; proteger os direitos de propriedade e promover o Estado de Direito por meio do Poder Judiciário; e regular os mercados para propiciar a concorrência.³¹⁷

Os perigos característicos da globalização econômica estão ligados, em grande medida, à busca da economia pela sua própria maximização. Esse processo expansivo da economia apresenta o potencial de produzir colisão com as operações de outros sistemas funcionais.³¹⁸ A busca da economia por *lucro* ou *eficiência* pode em diversas situações entrar em colisão com a busca do direito por *justiça* ou da política por *legitimidade*.³¹⁹

³¹⁵ WOLFENSOHN, James D. Foreword. In: WORLD BANK. **World Development Report 2002: Building Institutions for Markets**. New York: Oxford University Press, 2002. p. III-IV.

³¹⁶ WORLD BANK. **World Development Report 2002: Building Institutions for Markets**. New York: Oxford University Press, 2002. p. 55-74.

³¹⁷ WORLD BANK. **World Development Report 2002: Building Institutions for Markets**. New York: Oxford University Press, 2002. p. 75-101.

³¹⁸ A partir de uma retomada dos escritos de Karl Marx, Chesnais descreve aspectos desse processo de maximização da economia que tem se intensificado nas últimas décadas: “Desde hace treinta años, la ‘riqueza abstracta’ ha tomado cada vez más la forma de masas de capital-dinero en busca de valorización colocadas en las manos de instituciones –grandes bancos, sociedades de seguro, fondos de pensión y *Hedge Funds*– cuyo ‘oficio’ es el de valorizar sus haberes de manera puramente financiera, sin salir de la esfera de los mercados de títulos y de activos ficticios ‘derivados’ de títulos, sin pasar por la producción. En tanto que las acciones y los títulos de deuda –pública, de las empresas o los hogares– solo son ‘vales’, derechos a apropiarse de una parte del valor y de la plusvalía, concentraciones inmensas de dinero se vuelcan al ‘ciclo corto Dinero-Dinero’ que representa la suprema expresión de lo que Marx llama el fetichismo del dinero. Expresada mediante formas cada vez más abstractas, ficticias, ‘nocionales’ (término utilizado por los economistas de las finanzas) de dinero, la indiferencia ante las consecuencias

Por exemplo, na leitura de Royer, a agenda do Banco Mundial e das demais “organizações *‘market-oriented’*”, ao colocar o foco no “mercado”, não associaria “o problema habitacional” a “um direito social”, mas, sim, a “um problema de crédito, de renda, enfim, um problema individual do cidadão consumidor.” Isso tenderia a “aprofundar ainda mais” o “quadro desalentador” ligado às características urbanas e habitacionais do Brasil, uma vez que “as necessidades habitacionais, que essa agenda em princípio deveria resolver, passam bem longe do desejo dos investidores.”³²⁰

Por isso, é importante compreender o impulso totalizador da economia, que apresenta claros impactos nos sistemas da política e do direito. No entanto, também é relevante pensar na relação desse ímpeto econômico com as respostas (e mesmo as tendências similarmente totalizantes) dos demais sistemas da sociedade.

Com base na teoria dos sistemas, pode-se observar que as racionalidades parciais da sociedade apresentam tendências expansivas, mas também sofrem pressões externas massivas voltadas para a sua limitação, como aquelas promovidas pela política

de la valorización sin fin y sin límites del capital impregna la economía y la política, incluso en ‘tiempos de paz’.” (CHESNAIS, François. *La lucha de clases en Europa las raíces de la crisis económica mundial. Revista Herramienta*, n. 49, v. XVI, mar. 2012). Outra dimensão do referido processo de maximização da economia pode ser percebida a partir da análise de Santos sobre as características da globalização hegemônica e, particularmente, da globalização econômica, que, embora não vigorem “de modo homogêneo em todo o planeta”, “parecem estar presentes globalmente”: “a prevalência do princípio do mercado sobre o princípio do Estado; a financeirização da economia mundial; a total subordinação dos interesses do trabalho aos interesses do capital; o protagonismo incondicional das empresas multinacionais; a recomposição territorial das economias e a consequente perda de peso dos espaços nacionais e das instituições que antes os configuravam, nomeadamente, os Estados nacionais; uma nova articulação entre a política e a economia em que os compromissos nacionais (sobretudo os que estabelecem as formas e os níveis de solidariedade) são eliminados e substituídos por compromissos com actores globais e com actores nacionais globalizados.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. *Os processos de globalização*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 75-76).

³¹⁹ Como destaca Santos, “[n]o domínio da globalização social, o consenso neoliberal é o de que o crescimento e a estabilidade econômicos assentam na redução dos custos salariais, para o que é necessário liberalizar o mercado de trabalho, reduzindo os direitos liberais, proibindo a indexação dos salários aos ganhos de produtividade e os ajustamentos em relação ao custo de vida e eliminando a prazo a legislação sobre salário mínimo. O objectivo é impedir ‘o impacto inflacionário dos aumentos salariais’. A contracção do poder de compra interno que resulta desta política deve ser suprida pela busca de mercados externos. A economia é, assim, dessocializada, o conceito de consumidor substitui o de cidadão e o critério de inclusão deixa de ser o direito para passar a ser a solvência. Os pobres são os insolventes (o que inclui os consumidores que ultrapassam os limites do sobreendividamento). Em relação a eles devem adoptar-se medidas de luta contra a pobreza, de preferência medidas compensatórias que minorem, mas não eliminem, a exclusão, já que esta é um efeito inevitável (e, por isso, justificado) do desenvolvimento assente no crescimento económico e na competitividade a nível global. Este consenso neoliberal entre os países centrais é imposto aos países periféricos e semiperiféricos através do controlo da dívida externa efectuado pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. *Os processos de globalização*. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 34-35).

³²⁰ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 158-166.

institucionalizada e pelas comunicações políticas dos movimentos de protestos, ONGs, sindicatos, mídia e intelectuais. Segundo Teubner, a economia seria compelida a “desenvolver instituições constitucionais que efetivamente limitem as tendências autodestrutivas da economia e suas externalidades ecológicas em sentido amplo.” Contudo, a expansão do direito ou da política, quando baseada em uma juridificação ou politização excessiva da vida social, também pode trazer “consequências desastrosas”.³²¹

A produção científica está entre as pressões externas que podem ser dirigidas àquelas tendências expansivas. Por exemplo, o olhar científico da sociologia permitiria observar os riscos da “fragmentação moderna”, como aqueles associados às tendências ao totalitarismo na política, no direito e na economia. Desse modo, a sociologia, ao oferecer avaliações sobre os potenciais e os riscos das “racionalidades fragmentadas”, poderia até mesmo ajudar a desenvolver “perspectivas normativas na política e no direito.”³²²

Ainda que não assuma necessariamente a tarefa de contribuir diretamente para o debate normativo da regulação do mercado financeiro, a abordagem sociológica da teoria dos sistemas permite “descrever e analisar” o papel que o direito e a política poderiam assumir, por exemplo, em face de crises financeiras. Por meio desse caminho, autores como Viellechner destacam que as investigações sociológicas apresentariam o potencial de

³²¹ O direito e a economia são relevantes para toda a sociedade, mas, consoante Teubner, “[...] both tend to claim their partial rationality to represent the unique rationality of modern life. The result is a pervasive juridification and economization of social life with rather disastrous consequences. Hence the need for societal constitutionalism.” (TEUBNER, Gunther. *Intersections between Economic Sociology and Law: Interview with Gunther Teubner. Economic Sociology: The European Electronic Newsletter*, v. 10, n. 3, 2009. p. 26-27). As constituições estatais têm sido relativamente bem sucedidas na tarefa de limitar as tendências à totalização do poder político, razão pela qual Teubner questiona se uma autolimitação como essa não poderia ocorrer também em outros sistemas parciais da sociedade, que apresentam tendências totalizantes similares (TEUBNER, Gunther. *Societal Constitutionalism: Nine Variations on a Theme by David Sciulli*. In: BLOKKER, Paul; THORNHILL, Chris. *Sociological Constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017). Em direção similar, Febbrajo aponta para algumas estratégias que podem produzir “um nível de reflexividade mais adequado à complexidade do presente pluralismo transnacional”, dentre as quais, o uso do mecanismo reflexivo da “regulação das regulações” (especialmente em situações de crises transnacionais, notadamente em crises financeiras): “Constituições, em uma perspectiva transnacional, têm de regular não apenas as regulações internas à ordem jurídica, mas também as regulações mútuas de diferentes setores da sociedade, como a economia, além das fronteiras do Estado.” Além disso, o autor ressalta a importância de se “levar em consideração a não sempre convergente ação exercida no nível transnacional das ‘Constituições’ paralelas que não têm exclusivamente caráter jurídico-político, mas assumem também caráter econômico, religioso e científico.” (FEBBRAJO, Alberto. *Sociologia do constitucionalismo: constituição e teoria dos sistemas*. Tradução Sandra Regina Martini. Curitiba: Juruá, 2016. p. 91-102).

³²² TEUBNER, Gunther. *Intersections between Economic Sociology and Law: Interview with Gunther Teubner. Economic Sociology: The European Electronic Newsletter*, v. 10, n. 3, 2009. p. 27.

revelar deficiências regulatórias e, conseqüentemente, ajudar políticos e juristas em suas atividades.³²³

Os sistemas funcionais, consoante Teubner, apresentariam uma inerente compulsão a uma produção cada vez maior, que é necessária para a sua autoprodução, mas que pode resultar em tendências ao crescimento “destrutivo” ou “patológico”. Por isso, seria importante uma diferenciação entre a compulsão pelo crescimento necessário à continuação dos sistemas e a compulsão excessiva por aumento. A dinâmica de crescimento dos subsistemas sociais poderia colidir com a “integridade de outros subsistemas sociais”, com a “racionalidade abrangente da sociedade mundial” e com a “sua própria autorreprodução”.³²⁴

Embora a sua ocorrência seja *possível*, uma “catástrofe social” decorrente das referidas colisões não seria necessária, já que podem emergir estruturas que a previnam.³²⁵

³²³ VIELLECHNER, Lars. The Limits of Law (and Democracy) in the Euro Crisis: An approach from Systems Theory. **German Law Journal**, v. 17, n. 05, 2016. p. 748-749. Ver, para uma série de trabalhos que desenvolvem o referencial sistêmico e discutem o papel do direito e da política em face da recente crise financeira mundial, KJAER, Poul F; TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (Ed.). **The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation**. Oxford: Hart, 2011. Deve-se registrar que Luhmann mostrava-se cético em relação à ideia de que a teoria dos sistemas poderia orientar a prática. As aplicações práticas da teoria aconteceriam apenas de forma casual, esporádica e pontual. Essas aplicações seriam “más bien en forma de estímulos que de conclusiones lógicas.” (LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005, p. 77). Um dos motivos para essa opção mais cética estaria justamente no reconhecimento dos limites e riscos da própria expansão excessiva da racionalidade científica. Outro problema das perspectivas sociológicas mais normativas poderia ser identificado na possibilidade de perda da autonomia científica. O discurso da teoria dos sistemas de Luhmann manteve uma distância ambivalente entre sociologia (ciência) e direito (prática). Contudo, autores como Bora cogitam a possibilidade de desenvolvimento de uma sociologia do direito responsiva, que reconcilie a autonomia sociológica e a prática jurídica. Bora destaca que, apesar do seu comprometimento com uma “genuine sociology of law”, Luhmann não realizou avanços significativos no sentido da responsividade sociológica e do senso prático da sociologia do direito: “The relationship between autonomy and practice, therefore, has not yet been clarified in the sociological theory of law. Also unclear is whether this theory could hope for resonance in jurisprudence and *simultaneously* be a sophisticated sociological theory.” (BORA, Alfons. *Sociology of Law in Germany: Reflection and Practice*. **Journal of Law and Society**, v. 43, n. 4, p. 619-646, Dec. 2016. p. 639-645).

³²⁴ TEUBNER, Gunther. A Constitutional Moment? The Logics of ‘Hitting the Bottom’. In: KJAER, Poul F; TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (eds.). **The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation**. Oxford: Hart, 2011. p. 3-42. Ver, no mesmo sentido, TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 81.

³²⁵ TEUBNER, Gunther. A Constitutional Moment? The Logics of ‘Hitting the Bottom’. In: KJAER, Poul F; TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (Ed.). **The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation**. Oxford: Hart, 2011. p. 3-42. Aqui Teubner afasta-se de Marx e Weber para aderir à hipótese de Luhmann, afirmando que uma catástrofe social decorrente das mencionadas colisões seria um acontecimento *contingente*: “[...] there is nothing necessary about the collapse, as Karl Marx postulated, and nothing necessary about Max Weber’s ‘iron cage’ of modernity. Niklas Luhmann is more plausible: the occurrence of catastrophe is contingent. It depends on whether countervailing structures will emerge which prevent the positive feedback catastrophe.” (TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 81).

Segundo Teubner, duas opções emergiriam para reagir ao crescimento excessivo de sistemas sociais: “intervenção estatal ou constitucionalização interna.”³²⁶

Em relação à primeira opção, a economia lança desafios aos sistemas da política e do direito, como a necessidade de repensar a fórmula de financiamento do caráter social do Estado contemporâneo. Uma solução para problemas como esse, segundo Luhmann, poderia ser encontrada em mecanismos de regulação e de tributação do mercado financeiro, já que “é ele que representa a parte mais substancial dos bens produzidos na sociedade”, e não mais as máquinas ou as fábricas.³²⁷

Por outro lado, a regulamentação dos mercados financeiros pode ser apontada como uma daquelas delicadas áreas em que se imporia uma espécie de redução da soberania estatal, em face “de uma mais vasta e incisiva coordenação transnacional” e de uma atuação de entidades “paraestatais” (“sujeitos públicos e privados dotados de própria identidade e autonomia normativa como empresas multinacionais, organizações não governamentais” etc.).³²⁸

Nesse sentido, consoante Teubner, a segunda opção seria preferível: uma autolimitação ou autodireção por meio da *constitucionalização interna*. Seria necessário

³²⁶ TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 83.

³²⁷ Quando questionado sobre a sua posição em relação ao neoliberalismo, Luhmann afirmou que há áreas em que “[...] o Estado precisa intervir, regulando as opções de investimento, o que teria um grande impacto na economia. Ora, isso não pode ser feito por um ‘Estado-mínimo’, nem talvez por nenhum Estado nacional, isoladamente.” O mercado financeiro seria uma das áreas que precisam da referida intervenção: “[...] o mercado financeiro, com seu capital especulativo, encontra-se totalmente livre de qualquer regulação, o que gera muita incerteza, mesmo para quem opera nele, para os próprios bancos.” (LUHMANN, Niklas. Entrevista realizada no dia 5.9.1994 em Foz do Iguaçu, PR. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna: introdução a uma teoria social sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 104-106). Teubner também chama atenção para os riscos do mercado financeiro na atualidade: “It is this massive creation of money by private banks that is responsible for the current excesses of the compulsion to growth in the global financial sector. It serves, through advance financing, to compel the real economy to grow to an extent that is socially harmful. At the same time, this private money creation is exploited for an unforeseen increase in self-referential financial speculation.” (TEUBNER, Gunther. *A Constitutional Moment? The Logics of ‘Hitting the Bottom’*. In: KJAER, Poul F; TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (eds.). **The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation**. Oxford: Hart, 2011. p. 3-42).

³²⁸ Ver, para uma análise da globalização como fenômeno que alimenta “um novo pluralismo, transversal ao Estado e não mais no interior dele”, e torna “particularmente árdua a tarefa do próprio direito”, FEBBRAJO, Alberto. **Sociologia do constitucionalismo: constituição e teoria dos sistemas**. Tradução Sandra Regina Martini. Curitiba: Juruá, 2016. p. 71-81. As fronteiras do Estado Nacional, segundo Teubner, são extrapoladas em um duplo sentido por escândalos públicos como aqueles ligados aos “catastrophic risks” liberados pelos mercados financeiros globais: “Constitutionalism beyond the nation state means two different things: constitutional problems arising outside the borders of the nation state in transnational political processes, and at the same time outside the institutionalized political sector, in the ‘private’ sectors of global society.” (TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 1-2).

experimentar uma espécie de “constitucionalização híbrida”, que contaria não apenas com o poder estatal, mas também com outras “forças sociais externas” que exercem pressões nos sistemas funcionais para que esses construam autolimitações internas efetivas. Aqui atuariam, por um lado, as “normas jurídicas formais”, e, por outro lado, o “contrapoder da sociedade civil” (“meios de comunicação de massa, discussão pública, protestos espontâneos, intelectuais, movimentos de protesto, ONGs, sindicatos, profissões e suas organizações”).³²⁹

O “constitucionalismo societal” proposto por Teubner parte da diferenciação interna dos sistemas sociais em “uma esfera profissional-organizada e uma esfera espontânea”. Essa diferenciação estaria presente “na economia (corporações/consumidores) e na política (governo/opinião pública)”, mas também “no direito, nos meios de comunicação de massa e no sistema da saúde.” Haveria um “equilíbrio precário” entre as duas esferas que precisaria “ser continuamente recalibrado”, notadamente devido à “tendência de a esfera organizada dominar a esfera espontânea.”³³⁰

No âmbito econômico, a resposta seria dada por uma “constituição corporativa”, isto, é uma “governança corporativa” direcionada para a “Responsabilidade Social Corporativa”. Isso representaria um aumento da “sensibilidade ambiental” em relação às pressões externas que busquem limitar crescimentos excessivos e danos ambientais (à natureza, à sociedade e aos seres humanos). As intervenções externas (por exemplo, mediante regras jurídicas tradicionais) seriam substituídas por “pressões indiretas”, que “tomariam a forma de *pressões de aprendizagem*”. Principalmente as sanções não-jurídicas forçariam as corporações a levar em consideração, por exemplo, “os protestos de ONGs e o *soft law* estatal como impulsos de aprendizagem para mudar os seus códigos.” Essas pressões podem ser filtradas pela linguagem da economia e transformadas em “sanções

³²⁹ TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 84.

³³⁰ Por isso, segundo Teubner, “[s]ocietal constitutions ought therefore to direct their attention towards safeguarding the internal politicization of the spontaneous sphere against the dominance claims of the organized-professionalized sphere. The global protest movements that can currently be observed in the various function systems offer increased re-politicizing, re-regionalizing, and re-individualizing opportunities that expose the organized sphere to stronger control by the spontaneous sphere. [...] These civil-society protests are directed not (only) against the state but against the organized-professional core of the economic system and of other function systems.” (TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 89-91).

econômicas” (marcadas pelo “comportamento de compra” de consumidores e por “decisões de investimento” de grupos de investidores).³³¹

Uma das consequências do recente fenômeno da “globalização” ou “mundialização” está justamente na profunda transformação do espaço político-econômico que acabou legitimando a atuação política transnacional de agentes não-estatais, como os grandes conglomerados bancário-financeiros e as agências de classificação de risco, e potencializando a atuação política de organizações internacionais. Os reflexos desse movimento no sistema jurídico podem ser visualizados, dentre outros fatores, no desenvolvimento de novas técnicas regulatórias, que surgem como alternativas aos mecanismos jurídicos tradicionais, pautados na responsabilização administrativa, civil e penal. Os novos instrumentos englobam, por exemplo, práticas de justiça restaurativa e *smart regulation* (autorregulação e regulação compartilhada).³³²

³³¹ Daí a constatação de Teubner de que “behind the metaphor of ‘voluntary codes’ lies anything but voluntariness. Transnational corporations adopt their codes neither because they accept the appeal to the public interest nor because they are motivated to do so by corporate ethics. They act ‘voluntarily’ only when subjected to massive learning pressures from the outside. The learning process does not occur within the legal system, running from state norms to corporate codes via a validity transfer, but only in a roundabout way via other function systems.” (TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 93-96). Segundo Teubner, a principal crítica dirigida à ideia de “societal constitutionalism” (isto é, à noção de “constitutions beyond the state”) seria a de que a promoção de “a high degree of autonomy for social sub-constitutions” resultaria em uma despolitização da sociedade. Em resposta a essa perspectiva, o autor afirma que há dois sentidos possíveis para a ideia de política. Haveria uma política institucionalizada (“the political system of states”) e uma política externa à política institucionalizada (“the ‘internal’ politicization of the economy itself and that of other social spheres”). Conforme Teubner, “the independent constitutions of society beyond the state are highly political.” No caso das constituições corporativas, a politização das preferências de consumo e investimento no mercado privado seria um exemplo dessa dinâmica política externa em relação à política estatal, isto é, de uma política interna da economia. Outro exemplo dessa politização interna da economia pode ser identificado nas decisões de instituições públicas como os bancos centrais, que não seriam resultado de meros cálculos tecnocráticos, mas também escolhas entre as opções políticas disponíveis. Além disso, em uma sociedade funcionalmente diferenciada, “the political constitution cannot take on the role it is still expected to play—namely, to determine the fundamental principles of the other subsystems—without a problematic self-blocking of society, as actually occurred with the totalitarian regimes of the 20th century. Social constitutionalization can proceed in modernity only by each subsystem developing reflexive mechanisms for itself, rather than these being ordained by politics. [...] No subsystem of society—not even politics—can any longer represent society as a whole, even if political ideas still adhere to this.” (TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 114-120).

³³² Com isso, o mercado recebe um importante “poder autorregulatório”, que lança desafios à prática jurídica e às investigações teóricas do direito, exigindo diálogos interdisciplinares para a sua adequada compreensão e operacionalização (PUCCI, Rafael Diniz. Governança ambiental e sistema financeiro internacional: significantes e significados de complexa comunicação na agenda contemporânea. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 110, p. 641-673, mai. 2016). Ver, para uma análise das transformações do Estado, do direito e da interpretação jurídica operadas nas últimas décadas, que apontam para uma aproximação entre a racionalidade jurídica e o raciocínio econômico e evidenciam a necessidade de reflexões sobre os riscos, limites e possibilidades dessa convergência, FONSECA, Gabriel Ferreira da. **A interpretação jurídica no Estado Regulador**: da legislação racional

As recomendações típicas do chamado “*soft law*”, produzidas, por exemplo, pela ONU e suas agências, são direcionadas às corporações transnacionais, que, por sua vez, traduziriam o conteúdo dessas normas em uma espécie de “auto-constitucionalização das corporações”. Seguindo a mesma lógica luhmanniana de observar as constituições estatais como acoplamentos estruturais entre a política e o direito, Teubner descreve as *constituições societais* como acoplamentos estruturais entre “mecanismos reflexivos do direito” e “mecanismos reflexivos do setor social em questão”, como a economia. No caso da constituição econômica, por exemplo, “a prática jurídica e a prática econômica desenvolvem seus próprios programas” para a referida constituição. Esses programas “emergem da aplicação recursiva das operações próprias de cada sistema às suas operações próprias”, mas também produzem “irritações mútuas constantes e, assim, desencadeiam uma dinâmica co-evolucionária do direito e da economia.”³³³

Como será analisado de forma mais detida na próxima Seção deste Capítulo, “o direito funda, distribui, limita competências políticas e potências econômicas. O direito constitui poderes (*Gewalten*) privados e públicos.” Na atualidade, verifica-se um “pluralismo jurídico global que provoca novas formas de colisões normativas”. Surge a preocupação com “um novo conceito de direito que supere o reducionismo estatal e que simultaneamente responda aos novos fenômenos de poder”: “Racionalidades parciais desreguladas adentram no direito. Os *global players* jogam com o direito.”³³⁴

Uma evidência da emergência desse *pluralismo jurídico global* está no considerável aumento do número de “organizações não-governamentais internacionais” ao longo do século XX. Essas organizações, que não passavam de cerca de 200 em atividade em 1900, alcançaram a soma de “800 em 1930, mais de 2.000 em 1960, e aproximadamente 4.000 em 1980”. Conforme Boli e Thomas, embora pouca atenção tenha sido dada a essas

à administração/jurisdição eficiente. 2016. Dissertação (Mestrado). f. 153. Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

³³³ TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 96-111. A ONU, consoante Teubner, seria a principal organização responsável pelo impulso à constitucionalização das subáreas da sociedade mundial: “The International Labour Organization (ILO), World Health Organization (WHO), UNICEF and other UN agencies, in particular, have made significant advances in developing constitutional norms for sub-areas in world society. [...] The UN has, in reality, created an organizational constitution, not a world constitution. When it attempts greater ambitions, these are at best political impulses for a constitutionalization playing out elsewhere. This is particularly true for the norms issued by the ILO, the WHO, UNICEF and the Human Rights Commission (OHCHR) for their particular issue areas.” (TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 45-46).

³³⁴ FISCHER-LESCANO, Andreas. **Força de Direito**. Tradução Maurício Palma, Pedro Henrique Ribeiro e Iasmin Góes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 43-46.

organizações globais, elas seriam responsáveis pela criação de regras, padrões e princípios importantes para a compreensão da política global contemporânea, já que influenciam outros atores dessa arena, como Estados, corporações transnacionais e organizações intergovernamentais.³³⁵

Em 1988, aproximadamente 60% dessas ONGs concentravam-se na racionalização econômica ou técnica. Por outro lado, 12% das ONGs eram direcionadas para questões relacionadas a “direitos individuais e bem-estar” ou eram orientadas para a política mundial. Dentre os objetivos das ONGs internacionais estariam o “progresso racional”, o “desenvolvimento”, a “autoatualização individual”, a “segurança coletiva” e a “justiça”. Haveria, ainda, o objetivo de construir uma espécie de “cidadania mundial”. Ainda que, em alguma medida, esses princípios também estejam presentes nas empresas e nos Estados, as ONGs internacionais levariam o referido discurso ao extremo: “Seu discurso é frequentemente crítico das estruturas políticas e econômicas, estigmatizando o nacionalismo ‘etnocêntrico’ (não universalista) e o capitalismo ‘explorador’ (não igualitário).”³³⁶

Entretanto, autores como Fischer-Lescano são categóricos: “as instituições do direito transnacional estão comprometidas acima de tudo com a proteção dos direitos de propriedade, com os direitos de investimento e com o direito de comércio global.” Os direitos sociais e ecológicos, por sua vez, estariam em desvantagem, desprovidos de mecanismos jurisdicionais de controle suficientes.³³⁷

³³⁵ Segundo Boli e Thomas, “INGOs are more or less authoritative transnational bodies employing limited resources to make rules, set standards, propagate principles, and broadly represent ‘humanity’ vis-à-vis states and other actors. Unlike states, INGOs can neither make nor enforce law. Unlike global corporations, they have few economic resources.” (BOLI, John; THOMAS, George M. *World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization*. **American Sociological Review**, .v. 62, n. 2, p. 171-190, abr., 1997).

³³⁶ Na leitura de Boli e Thomas, “INGOs dramatize violations of world-cultural principles, such as state maltreatment of citizens and corporate disregard for the sacredness of nature.” (BOLI, John; THOMAS, George M. *World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization*. **American Sociological Review**, .v. 62, n. 2, p. 171-190, abr., 1997).

³³⁷ FISCHER-LESCANO, Andreas. **Força de Direito**. Tradução Maurício Palma, Pedro Henrique Ribeiro e Iasmin Góes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 46-47. Em direção similar, Elmauer afirma que “na sociedade mundial, uma das formas de direito mais fortes, e que mais se sobrepõe às demais formas, é a do direito ligado à economia. O sistema jurídico e o sistema econômico mantêm acoplamentos estruturais fortemente consolidados na sociedade moderna, tais como a propriedade e o contrato. Essas formas jurídico-econômicas tornam-se dominantes, constituindo assim uma variação importante de ‘direitos fortes’. Por outro lado, os acoplamentos do direito com outros sistemas da sociedade permanecem apenas no plano operativo, sendo assim ainda muito precários para fazerem frente às formas econômicas de direito. [...] Inevitavelmente se chega à conclusão de que a sociedade mundial enfrenta uma perversa sobreposição de ‘direitos fortes’ (ligados ao poder e à economia) em face de ‘direitos fracos’ (quase sempre referentes a direitos humanos e ambientais).” (ELMAUER, Douglas. Revisitando os limites e possibilidades do transconstitucionalismo: o atual horizonte de tendências e contra-tendências do modelo.

Já Santos ressalta que, do ponto de vista da globalização política, haveria “assimetrias do poder transnacional [...] entre o Norte e o Sul” (ou “entre o centro e a periferia do sistema mundial”) que estão associadas à globalização econômica: “a soberania dos Estados mais fracos está agora directamente ameaçada, não tanto pelos Estados mais poderosos, como costumava ocorrer, mas sobretudo por agências financeiras internacionais e outros actores transnacionais privados, tais como as empresas multinacionais.”³³⁸ Isso produziria reflexos no sistema jurídico dos “países periféricos e semiperiféricos”, que passaram por reformas jurídicas e judiciais orientadas às prioridades do mercado e dos agentes econômicos.³³⁹

A partir de uma leitura sistêmica das atividades dessas organizações econômicas transnacionais, podemos concluir que os *riscos* assumidos em suas decisões representam indiretamente *perigos* para todas aquelas pessoas e sistemas (funcionais, organizacionais e internacionais) que não participam das referidas decisões.³⁴⁰ Com o incremento da transnacionalização das organizações, seria possível identificar a intensificação de uma *situação ambígua* entre inclusão e exclusão para muitos indivíduos: pessoas seriam *excluídas* das tomadas de decisão que as afetam, mas, ao mesmo tempo, seriam *incluídas* nas consequências negativas dessas decisões. As decisões de algumas instituições financeiras, por exemplo, teriam o potencial de produzir reflexos negativos na

In: CALABRIA, Carina; PALMA, Maurício (Org.). **Fugas e variações sobre o transconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 110).

³³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 37.

³³⁹ Os “países centrais, através das suas agências de cooperação e assistência internacional”, e o “Banco Mundial, FMI e Banco Interamericano para o Desenvolvimento”, consoante Santos, seriam protagonistas da promoção “nos países periféricos e semiperiféricos” de “profundas reformas jurídicas e judiciais” orientadas à “criação de uma institucionalidade jurídica e judicial eficiente e adaptada ao novo modelo de desenvolvimento, assente na prioridade do mercado e das relações mercantis entre cidadãos e agentes econômicos.” Em relação ao papel do direito e do sistema judicial no processo de globalização econômica e na concessão de crédito ao consumo, Santos conclui que “a expansão do consumo, que é o motor da globalização econômica, não é possível sem a institucionalização e popularização do crédito ao consumo e este não é possível sem a ameaça credível de que quem não pagar será sancionado por isso, o que, por sua vez, só é possível na medida em que existir um sistema judicial eficaz.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 43-88).

³⁴⁰ Ver, para uma distinção entre os conceitos de risco e perigo aplicados à análise de decisões de organizações econômicas, MASCAREÑO, Aldo. Introducción. In: LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 33 e LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 373.

concretização dos direitos de diversas pessoas espalhadas pelo globo, inclusive do direito de consentimento em relação a assuntos que lhes afetam.³⁴¹

Dentre as organizações globais fortemente orientadas pela *racionalidade econômica*, destacamos exemplos como o Banco Mundial, o BID e a OCDE. É possível identificar os *estudos* e as *diretrizes* publicadas pelas referidas organizações com os discursos orientados principalmente para o *fortalecimento de setores econômicos*, para a *busca da eficiência dos mercados*, o que passaria, em regra, pela *não participação direta ou excessiva do Estado* nessa esfera da vida social. O presente trabalho categoriza as referidas organizações como integrantes da posição social das *organizações político-econômicas globais*, já que os discursos produzidos por elas estão relacionados principalmente à lógica e à semântica de dois sistemas funcionais: a política e a economia.³⁴²

Sob o ponto de vista dessa posição social, a *inclusão social* das pessoas, consequentemente, dar-se-ia a partir do acesso a um *mercado habitacional eficiente*, e não de uma atuação mais incisiva do Estado. Há uma espécie de tensão entre essa perspectiva e aquelas abordagens que serão aprofundadas na próxima Seção, como as da ONU e suas agências, que focam na habitação como um direito humano cuja concretização requer participação ativa dos Estados.

Desse modo, os *riscos* e *perigos* evidenciados pela *globalização da economia* convivem em tensão com o reconhecimento de *direitos sociais globais*, como o chamado *direito à habitação adequada*. Na próxima Seção, analisaremos como os direitos sociais, e especialmente o direito à habitação adequada, estão inseridos na sociedade mundial, destacando as tensões entre as decisões e os discursos econômicos e jurídicos. Veremos no próximo Capítulo que o SFH brasileiro recebe algumas influências dessas tensões em escala mundial entre economia e direito.

³⁴¹ MASCAREÑO Aldo; CARVAJAL, Fabiola. Los distintos rostros de la inclusión. **Revista CEPAL**, n. 116, p. 131-146, 2015. p. 139-140.

³⁴² Como já foi destacado nessa Seção, Royer chama as organizações como o Banco Mundial de “organizações ‘market-oriented’”. Na perspectiva dessas organizações, “o problema habitacional não é exatamente uma questão de direito social, mas sim um problema de crédito, de renda, enfim, um problema individual do cidadão consumidor.” No Brasil, a criação do SFI seria resultado de um processo de “minimização do papel do Estado, ao menos no nível do discurso, visando reforçar e solidificar o papel do mercado como o único capaz de prover recursos para um sistema de financiamento imobiliário e habitacional de forma a atingir o enorme desafio do déficit habitacional brasileiro.” Filiando-se à matriz teórica da “nova economia institucional”, o Banco Mundial vem, desde 2000, “propugnando para todos os países emergentes uma agenda de crescimento voltado ao ‘building institutions for markets’” (ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 18).

4.2 GLOBALIZAÇÃO JURÍDICA E SOLUÇÕES GLOBAIS

O direito da sociedade moderna pode ser descrito como um *direito global*. A regulação e a interpretação do SFH brasileiro não estão alheias a essa realidade do sistema jurídico moderno, que, nas últimas décadas, sofreu diversas transformações relacionadas aos processos de globalização da economia e de desenvolvimento de um complexo quadro de governança global ou multinível.

O SFH brasileiro deve ser compreendido a partir da sua contextualização no movimento global de transformações nos processos de produção normativa, de tomada de decisão jurídica e mesmo de reflexão teórica sobre o direito.³⁴³ Esse processo evolutivo do sistema jurídico está relacionado às condições da globalização da economia e dos novos tipos de práticas jurídicas transnacionais. Desenvolvem-se tanto um novo tipo de emaranhado de normas e contratos de direito privado quanto uma nova função criativa das agências administrativas. Surgem novas formas de atuação em redes transnacionais, compostas por atores públicos e privados.³⁴⁴

As recentes transformações do direito podem ser compreendidas como consequências de um processo evolutivo que modifica internamente o direito doméstico. O novo paradigma (global) não substitui completamente o anterior (estatal): o direito passa a ser compreendido como um sistema multicamadas.³⁴⁵

Nesse sentido, o SFH brasileiro pode ser contextualizado em um quadro de regulação multinível voltada para a questão da habitação adequada, que conta com uma dimensão global importante. A presente Seção tem o objetivo de descrever essa *resposta*

³⁴³ Ver, para uma descrição sobre “a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana”, que aborda a realidade brasileira e o seu contraste com as normas internacionais sobre a moradia adequada, CARVALHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. **Em busca da cidade: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

³⁴⁴ Segundo Ladeur, apoiado na teoria dos sistemas, essas mudanças não põem em questão “the autonomy of law as a self-constructing system which operates with its own tool box and observes itself and its environment (the other systems in particular) and is not just driven by external forces (like the political or the economic system).” (LADEUR, Karl-Heinz. The emergence of global administrative law and the evolution of general administrative law. **SelectedWorks**, Sep., 2010. p. 6-7). Por outro lado, Neves afirma, com base no mesmo referencial teórico, que a globalização da economia representa uma expansão hipertrófica do código do sistema econômico, em prejuízo do código e da autonomia dos sistemas jurídico e político, que teriam dificuldades para conseguir impor suas decisões às organizações e relações econômicas transnacionais (NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. 3. ed. Tradução do autor. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 218-219).

³⁴⁵ LADEUR, Karl-Heinz. The emergence of global administrative law and the evolution of general administrative law. **SelectedWorks**, Sep., 2010. p. 5-6.

global do sistema jurídico, que conta com a participação de diversos atores sociais e a edição de múltiplos instrumentos normativos.

A ONU pode ser identificada como um dos principais protagonistas da *rede de regulação internacional da habitação*. Um dos 17 novos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” que foram elencados pelos chefes de Estado e de Governo e altos representantes de países, na sede da ONU, em setembro de 2015, está diretamente relacionado à questão habitacional. Trata-se do “Objetivo 11”: “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Para cumprir esse objetivo, foram estabelecidas algumas metas, como a de número 11.1: “Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”.³⁴⁶

Esse recente compromisso assumido pelos Estados-membros da ONU soma-se a uma série de “conferências, declarações e planos de ação” que, desde a década de 1970, têm sido direcionados ao *direito à moradia adequada*.³⁴⁷

A ONU possui uma agência denominada “Habitat”, que tem a finalidade de promover “cidades social e ambientalmente sustentáveis” e o objetivo de prover “abrigo adequado para todos”. Essa agência foi criada após uma reunião ocorrida em 1976 em Vancouver que ficou conhecida como “Habitat I”. Nesse período, o enorme crescimento urbano e os problemas dele decorrentes, especialmente nas cidades de países em desenvolvimento, eram o foco das preocupações da agência. Em 1996, realizou-se em Istambul a reunião “Habitat II”, que resultou na “Agenda Habitat”, adotada por 171 países. Essa agenda abarcou diversos compromissos e recomendações voltados para contribuir com “o objetivo global do Sistema das Nações Unidas de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável”.³⁴⁸

O compromisso da ONU e da Agência Habitat com a questão da moradia adequada foi recentemente renovado. Uma nova agenda urbana foi adotada após a conferência sobre

³⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Tradução do Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). 13 out. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em 08 nov. 2016. p. 30.

³⁴⁷ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 33.

³⁴⁸ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 31. Como se verá no próximo Capítulo, a reunião Habitat II produziu reflexos nos debates políticos nacionais que resultaram, por exemplo, na inclusão da moradia no rol dos direitos sociais fundamentais da Constituição brasileira.

habitação e sustentabilidade urbana realizada em 2016 em Quito (Habitat III), com a participação de Chefes de Estado e de Governo, ministros, altos representantes, governantes locais e subnacionais, parlamentares, sociedade civil, indígenas, comunidade local, setor privado, profissionais, comunidade acadêmica e científica e outros atores relevantes. Estima-se que a população urbana mundial praticamente dobrará até 2050, trazendo grandes desafios em diversos campos sociais, inclusive na área da habitação. Por isso, a nova agenda traz inúmeros compromissos voltados para o problema habitacional. Dentre eles, destacamos o compromisso de encorajar e promover *habitação e financiamento habitacional a preços acessíveis*.³⁴⁹

A Agência Habitat é considerada um dos importantes atores políticos que, em parceria com “governos e autoridades locais”, “organizações não governamentais” e “grupos da sociedade civil ampla internacional”,³⁵⁰ integram um quadro complexo de governança global com diferentes níveis, agentes e instituições.³⁵¹ Trata-se de uma espécie

³⁴⁹ Dentre os inúmeros compromissos estabelecidos nessa nova agenda urbana que estão diretamente relacionados à acessibilidade dos preços da habitação e do financiamento habitacional, podemos destacar: “46. We commit ourselves to promoting the role of affordable and sustainable housing and housing finance, including social habitat production, in economic development, and the contribution of the sector to stimulating productivity in other economic sectors, recognizing that housing enhances capital formation, income, employment generation and savings and can contribute to driving sustainable and inclusive economic transformation at the national, subnational and local levels. [...] 106. We will promote housing policies based on the principles of social inclusion, economic effectiveness and environmental protection. We will support the effective use of public resources for affordable and sustainable housing, including land in central and consolidated areas of cities with adequate infrastructure, and encourage mixed-income development to promote social inclusion and cohesion. 107. We will encourage the development of policies, tools, mechanisms and financing models promoting access to a wide range of affordable, sustainable housing options, including rental and other tenure options, as well as cooperative solutions such as co-housing, community land trusts and other forms of collective tenure that would address the evolving needs of persons and communities, in order to improve the supply of housing (especially for low-income groups), prevent segregation and arbitrary forced evictions and displacements, and provide dignified and adequate reallocation. This will include support to incremental housing and self-build schemes, with special attention to programmes for upgrading slums and informal settlements. [...] 140. We will support the development of appropriate and affordable housing finance products and encourage the participation of a diverse range of multilateral financial institutions, regional development banks and development finance institutions, cooperation agencies, private-sector lenders and investors, cooperatives, moneylenders and microfinance banks to invest in affordable and incremental housing in all its forms.” (UNITED NATIONS. **Draft outcome document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)**. Set. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-E.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2016).

³⁵⁰ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 31-32.

³⁵¹ CASSESE, Sabino. **A crise do Estado**. Tradução Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale. Campinas: Saberes, 2010. p. 24-30.

de governança multinível, caracterizada pela cooperação entre instâncias internacionais, nacionais e setoriais, públicas e privadas.³⁵²

Desse modo, percebe-se que o SFH brasileiro está diretamente ligado às normas internacionais voltadas para o “direito à moradia adequada”, considerado um direito humano.³⁵³ Dentre os dispositivos relacionados ao tema no ordenamento internacional dos direitos humanos está o artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), segundo o qual:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.³⁵⁴

Outro importante instrumento internacional voltado para a questão da moradia é o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pelo Brasil por meio do Decreto nº 591, de julho de 1992. Esse decreto estabelece que o Pacto “será executado e cumprido tão inteiramente como nele se contém”. O PIDESC, em seu artigo 11, disciplina que:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.³⁵⁵

³⁵² KEUNE, Maarten; MARGINSON, Paulo. Transnational Industrial Relations as Multi-Level Governance: Interdependencies in European Social Dialogue. **British Journal of Industrial Relations**, v. 51, n. 3, p. 473-497, 2013. p. 473-474. Essa ideia governança, segundo Bora e Hausendorf, está relacionada à emergência de novas formas de cooperação e regulação: “[i]t means the coordination of new forms of social cooperation, i.e. more horizontal activities between state institutions, non-governmental organisations, private enterprises, and individual actors. [...] the use of the term governance indicates that new forms of – non-hierarchical, de-central, co-operative, ‘enabling’ – regulation replace older models of central regulation.” (BORA, Alfons; HAUSENDORF, Heiko. PARADYS - Participation and the Dynamics of Social Positioning. **Final Report to the European Commission**, Bielefeld and Bayreuth, July 30, 2004. p. 21).

³⁵³ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 32.

³⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Tradução do Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Ago. 2019. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2016. p. 13.

³⁵⁵ BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 26 dez 2016.

O Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC) da ONU adotou comentários gerais direcionados ao tema da habitação. O Comentário Geral nº 4, que tem a finalidade de fornecer orientações interpretativas para o artigo 11 do PIDESC, estabelece, dentre outras orientações, que o direito à habitação: i) não deve ser interpretado como “o abrigo meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos” ou “o abrigo exclusivamente como uma mercadoria”; ii) “deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade”; iii) “é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada”; e iv) “deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos”, já que os direitos na Convenção derivam da “inerente dignidade da pessoa humana”.³⁵⁶

Nessa direção, o referido Comentário Geral dispõe sobre o modo como a referência à habitação “no artigo 11(1)” deve ser interpretada:

[...] a referência no artigo 11(1) deve ser lida referindo-se não apenas à habitação, mas à habitação adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, ‘habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável’.³⁵⁷

³⁵⁶ BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 34-36.

³⁵⁷ O Comentário Geral adotado pelo CDESC estabelece outras relevantes orientações interpretativas para o artigo 11 do PIDESC: “Assim, a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir ‘habitação adequada’, pelos propósitos da Convenção. Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes: [...] c. Custo acessível. Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada de acordo com os níveis de renda. Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tais como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. Em sociedades em que materiais naturais constituem as principais fontes de materiais para construção, passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar a disponibilidade desses materiais.” (BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. p. 34-36).

Em direção similar, pode-se destacar a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em 22 de novembro de 1969.³⁵⁸ No capítulo sobre direitos econômicos, sociais e culturais, a referida Convenção dispõe, em seu artigo 26, que os Estados Partes comprometem-se a adotar as providências necessárias para “conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos”.³⁵⁹

Em seu artigo 34, a Carta da OEA disciplina que a “[h]abituação adequada para todos os setores da população” é uma das “metas básicas” em relação às quais os Estados membros convêm “dedicar seus maiores esforços à consecução”. Trata-se de uma das metas necessárias para que os Estados membros alcancem os “objetivos básicos do desenvolvimento integral”, como “a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento”.³⁶⁰

Verifica-se, portanto, que as normas internacionais voltadas para a questão habitacional chamam atenção para a necessidade de *universalização* do acesso à *habituação adequada*, entendida como um *direito humano*, e não apenas como uma mercadoria. Esse direito é compreendido como condição para o acesso a uma série de outros direitos

³⁵⁸ No Brasil, o Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, dispõe que a Convenção “deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.” (BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 23 jun. 2018).

³⁵⁹ O artigo 26 da Convenção dispõe que “[o]s Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 23 jun. 2018).

³⁶⁰ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 23 jun. 2018. A Carta da OEA, conforme o Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952, também deve ser “executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém” (BRASIL. **Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952.** Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30544-14-fevereiro-1952-340000-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 jun. 2018).

humanos, razão pela qual deveria estar acessível a custos razoáveis e adequados aos diversos níveis de renda.

Essa perspectiva, em grande medida, colide com aquela das *organizações político-econômicas globais*. Trata-se de uma posição social diversa, que neste trabalho denominaremos de *organizações político-jurídicas globais*. A lógica e a semântica dos sistemas funcionais da política e do direito estão presentes nos discursos de organizações globais como a ONU, a Agência Habitat, o CDESC e a OEA.³⁶¹

Em grande medida, os *direitos sociais globais*, aqui representados pelo direito à habitação adequada, colidem com os *impulsos expansivos da economia*, representados exemplificativamente na Seção anterior pelos estudos e diretrizes do Banco Mundial, BID e OCDE.³⁶²

³⁶¹ Os direitos humanos, consoante Fischer-Lescano e Möller, costumam ser instrumentalizados por instituições como o FMI e o Banco Mundial, que são organizações que têm uma “orientação político-econômica”, mas esse é “apenas um lado da moeda, uma vez que se pode demonstrar como organizações não governamentais e redes articulam suas preocupações por meio da linguagem dos direitos humanos, escandalizando injustiças existentes na esfera pública transnacional.” Além disso, os autores ressaltam que “[n]a sombra da produção jurídica neoliberal pode se encontrar um direito social de reação. [...] existem ideias e normas com uma forte dimensão ‘social’ e global que imprimem um carimbo social na estrutura normativa da sociedade mundial. As primeiras são os pactos e standards sociais internacionais, principalmente os direitos humanos sociais. O já mencionado PIDESC da ONU de 1966 é principal exemplo. No plano regional, destaca-se a Carta Social Europeia do Conselho da Europa de 1961. Uma vez no mundo, os direitos sociais adquirem o potencial de legitimar juridicamente e inspirar forças contra-hegemônicas.” (FISCHER-LESCANO, Andreas; MÖLLER, Kolja. **Luta pelos direitos sociais globais**: o delicado seria o mais grosseiro. Tradução Carolina Alves Vestena e Guilherme Leite Gonçalves. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 28-48).

³⁶² No entanto, deve-se chamar atenção para algumas convergências entre os impulsos expansivos da economia e aqueles da política ou do direito. A própria expectativa política e normativa de uma casa acessível, que está na base da semântica da propriedade do *American Dream*, também pode ser identificada como uma das raízes, por exemplo, da crise financeira do subprime norte-americana. Após elencar uma série de políticas públicas norte-americanas posteriores à “Great Depression”, Mascareño afirma que “[o]ne cannot expect that all these policies, which instantiate highly-fixed and normatively-based political expectations acting upon financial operations, have no effect on the cognitively-driven financial system. [...] The political normative-expectation of a ‘white picket fence’ or at least an ‘affordable home’ for the ‘sub-prime electors’ then became partitioned into financial strategies which aimed to manage the financial risk implicit in the norm.” A partir de uma interpretação da relação entre expectativas normativas e cognitivas, o autor afirma que “[i]n a contingent world, normative expectations do not provide for any natural certainty in upcoming events. This is the reason why morality and religion have lost their central position in modern society, and it is also the reason why a political system has a conflictive relationship with other systems: it is hard for the political system to harmonise the production of normative world-views with the required learning-capacity to know how, when, and to what extent, goals must be altered, delayed or even discarded in order to protect the norm from dramatic disappointments. This is precisely what *did not* happen with the highly-fixed normative expectation of a ‘white picket fence’.” Desse modo, Mascareño conclui que a crise financeira do subprime seria um exemplo de conflito entre as expectativas normativas e cognitivas que convivem no mundo moderno: “the highly-fixed and normatively-driven political expectations of an ‘affordable home’ for low-income clients de-differentiate the cognitive operations of the financial system and over-impose a normative construction upon cognitive procedures. This cancels the contingency of financial operations and triggers illiquidity.” (MASCAREÑO, Aldo. *The Ethics of the Financial Crisis*. In: KJAER, Poul F; TEUBNER, Gunther;

No plano global, há uma espécie de *tensão entre o sistema jurídico e o sistema econômico* que resulta, por exemplo, em uma espécie de modelo de direito “heterárquico” e “pluralista”. Essa nova ordem jurídica é marcada por decisões que “tendem a se desdobrar numa pluralidade sequencial de outras decisões decorrentes das primeiras ou atreladas a elas, conforme o curso dos acontecimentos”. A produção normativa decorrente de decisões não governamentais e de instâncias não legislativas passa a ganhar cada vez mais espaço, compondo “redes de legalidade justapostas ou paralelas”.³⁶³

No contexto da globalização, os âmbitos de tomada de decisão e de produção jurídica se diversificam e descentralizam. Intensifica-se a produção de normas independentes do direito nacional e do direito internacional público, como as padronizações técnicas, as regras profissionais, as regulações intraorganizacionais e as contratualizações. Desenvolvem-se meios alternativos de resolução de conflito, como a arbitragem, a mediação e a conciliação. Surgem discursos em torno de um “direito global sem Estado”³⁶⁴, que, em alguma medida, independe de delegação constitucional ou legal. A tradicional construção hierárquica, típica do direito estatal e do direito público internacional, tem sido “suplementada por uma tendência em direção a uma dimensão heterárquica da reprodução do sistema jurídico.”³⁶⁵

No entanto, os perfis de tomada de decisão e de produção jurídica também passam por transformações no próprio âmbito estatal. Percebe-se, cada vez mais, por exemplo, a importância, para uma solução rápida e efetiva de controvérsias relacionadas ao SFH, da mobilização do Poder Judiciário, dos bancos públicos e privados e dos mutuários e seus advogados em torno da possibilidade de conciliação.³⁶⁶ O sentido jurídico passa a ser construído a partir de “vários textos e contextos de práticas sobrepostos em uma abordagem experimental que compreende os domínios domésticos e transnacionais”.³⁶⁷

FEBBRAJO, Alberto (eds.). **The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation**. Oxford: Hart, 2011. p. 344-353).

³⁶³ FARIA, José Eduardo. **Sociologia jurídica: direito e conjuntura**. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 7.

³⁶⁴ TEUBNER, Gunther. Foreword: Legal Regimes of Global Non-state Actors. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). **Global Law Without a State**. Aldershot: Dartmouth, 1997. p. xiii.

³⁶⁵ LADEUR, Karl-Heinz. The emergence of global administrative law and the evolution of general administrative law. **SelectedWorks**, Sep., 2010. p. 60.

³⁶⁶ Ver, para um exame das experiências brasileiras voltadas para a solução de conflitos envolvendo o SFH pela via da conciliação, SANTOS, Erivaldo Ribeiro dos. A conciliação nas causas do sistema financeiro da habitação. **Revista CEJ**, Brasília, v. 8, n. 24, p. 9-12, jan./mar., 2004 e LOBÃO, Marcelo Meireles. Reflexões sobre a conciliação nos processos envolvendo o SFH. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, v. 24, n. 8, p. 31-36, ago., 2012.

³⁶⁷ LADEUR, Karl-Heinz. The emergence of global administrative law and the evolution of general administrative law. **SelectedWorks**, Sep., 2010. p. 62.

O Estado e o direito doméstico passaram por mudanças, mas não perderam a sua relevância. O direito público estatal influencia os processos transnacionais de produção normativa, por exemplo, quando é adotado “como critério para o reconhecimento da legalidade de decisões de organizações transnacionais privadas que impactam sobre os direitos constitucionais dos indivíduos.” Observa-se uma espécie de “Estado desagregado”, que “se transforma dentro de uma ‘rede’ de acoplamento frouxo de atores públicos e privados que estão ligados por um conjunto fragmentado de tarefas regulatórias de ‘moderação’.”³⁶⁸

No caso brasileiro, um exemplo da atuação estatal nesta rede regulatória em torno da habitação adequada pode ser identificado no Plano Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH-3), aprovado por meio do Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009, cuja implementação, segundo o seu artigo 2º, deve se dar de acordo com alguns eixos orientadores (e suas respectivas diretrizes), dentre os quais está o “Eixo Orientador II: Desenvolvimento e Direitos Humanos”. Na explicação desse Eixo, que consta no Anexo do referido Decreto, encontramos o destaque à relação entre “a noção de desenvolvimento”, “os direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais” e a busca do “acesso ao trabalho, à saúde, à educação, à alimentação, à vida cultural, à moradia adequada, à previdência, à assistência social e a um meio ambiente sustentável.”³⁶⁹

Observa-se, portanto que a *tensão entre os movimentos expansivos da economia e do direito no âmbito mundial* promove reflexos na regulação e na interpretação do direito nacional, inclusive no campo do SFH. A atuação estatal tradicional passa a ser complementada pela atuação política e jurídica de organizações globais voltadas à promoção e defesa dos direitos humanos (como a ONU, a Agência Habitat, o CDESC e a OEA), mas também pelo trabalho de organizações globais interessadas em reformas

³⁶⁸ LADEUR, Karl-Heinz. The emergence of global administrative law and the evolution of general administrative law. **SelectedWorks**, Sep., 2010. p. 71-73.

³⁶⁹ As Diretrizes associadas ao referido Eixo são: “a) Diretriz 4: Efetivação de modelo de desenvolvimento sustentável, com inclusão social e econômica, ambientalmente equilibrado e tecnologicamente responsável, cultural e regionalmente diverso, participativo e não discriminatório; b) Diretriz 5: Valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento; e c) Diretriz 6: Promover e proteger os direitos ambientais como Direitos Humanos, incluindo as gerações futuras como sujeitos de direitos;” (BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm>. Acesso em: 02 mar. 2018). No entanto, as ações governamentais “para garantir a moradia adequada às populações de baixa renda” estabelecidas no PNDH-3, consoante Carvalho, Ribeiro e Rodrigues, representam “mais uma demanda que fica apenas no âmbito simbólico das leis.” (CARVALHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. **Em busca da cidade**: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 79).

institucionais e regulatórias que fortaleçam os setores financeiro e imobiliário (como o Banco Mundial, o BID e a OCDE).

Variados são os diagnósticos e os remédios apresentados na literatura contemporânea para essas tensões entre direito e economia no plano global (e seus reflexos na dimensão local). Por um lado, é possível observar aqueles que “reivindicam a importância do direito para bloquear os danos gerados pelos interesses econômicos transnacionais e para produzir uma justiça global.” Por outro lado, não se pode deixar de notar que “os atores do mercado econômico mundial fazem amplo uso de regras jurídicas transnacionais para criar segurança para seus negócios e investimentos.” Conforme Vestena e Gonçalves, o “direito global” pode assumir tanto a forma de “direitos sociais globais” quanto a forma de uma “lex mercatoria”, sendo, portanto, um “mecanismo contraditório” que se divide entre a “emancipação” e a “dominação”.³⁷⁰

Assim, a compreensão do âmbito local do SFH passa, em grande medida, a depender do entendimento desses movimentos em escala mundial de aproximação e distanciamento, convergência e divergência, entre os sistemas do direito e da economia, que foram representados neste Capítulo, respectivamente, por duas posições sociais: as *organizações político-econômicas globais* e as *organizações político-jurídicas globais*. Após a análise dessa arena global, podemos avançar na investigação mais detida dos embates entre direito e economia no plano local.

³⁷⁰ VESTENA, Carolina Alves; GONÇALVES, Guilherme Leite. Apresentação: a luta pelos direitos sociais globais. In: FISCHER-LESCANO, Andreas; MÖLLER, Kolja. **Luta pelos direitos sociais globais: o delicado seria o mais grosseiro**. Tradução Carolina Alves Vestena e Guilherme Leite Gonçalves. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. XI-XIV. Como destacam Fischer-Lescano e Möller, “[c]om base nos contratos da chamada *lex mercatoria*, a ordem jurídica alheia ao Estado da economia globalizada, as companhias transnacionais movimentam-se nos mercados globais. Elas desenvolveram técnicas refinadas para colocar o direito a seu serviço e para criar um mundo a sua imagem [...]” Assim, os autores afirmam que “[s]e abandonarmos a política jurídica transnacional aos *players* globais e nos voltarmos para atenuar os impactos da globalização nos Estados (nacionais) de bem-estar social, não atacaremos as raízes do problema, mas apenas seus sintomas. Nesse sentido, é importante buscar caminhos capazes de renovar a promessa de justiça social no plano global.” Os “direitos sociais globais”, que se contrapõem “às normas do neoliberalismo”, avançariam “no sentido de uma agenda contra-hegemônica”, aspirando “por um outro futuro solidário” (FISCHER-LESCANO, Andreas; MÖLLER, Kolja. **Luta pelos direitos sociais globais: o delicado seria o mais grosseiro**. Tradução Carolina Alves Vestena e Guilherme Leite Gonçalves. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 3-8).

5 FINANCIAMENTO HABITACIONAL NA REALIDADE BRASILEIRA

O SFH brasileiro é marcado pela atuação de posições sociais como as *organizações político-econômicas locais* e as *organizações político-jurídicas locais*. Algumas das constantes tensões entre *direito* e *economia* na referida área podem ser identificadas nos *discursos* dessas *posições sociais*. Como se verá neste Capítulo, grande parte das *inclusões* e *exclusões* promovidas como consequência direta ou indireta do SFH podem ser entendidas a partir da observação dessas tensões.

A adequada compreensão do quadro atual do *financiamento habitacional no Brasil* exige uma análise da *questão urbana no país*, que, segundo Maricato, seria geralmente negligenciada “nos cursos acadêmicos de economia, sociologia, engenharia e direito”. Essa “alienação do intelectual brasileiro em relação à realidade do país” e, especialmente, à “realidade do ambiente construído” pode ser chamada de “analfabetismo urbanístico ou geográfico”. Dentre os aspectos carentes de reflexão, estão aqueles ligados aos conflitos em torno da “produção do espaço físico”.³⁷¹

Como se discutirá ao longo deste Capítulo, a produção do espaço urbano conta com o importante papel do Estado e de “uma luta surda pela apropriação dos fundos públicos”. Por um lado, “os *lobbies* imobiliários atuam fortemente junto aos Executivos e Legislativos de todos os níveis de poder”. Por outro lado, os movimentos sociais urbanos

³⁷¹ A partir de uma “abordagem marxista sobre o tema da cidade” (baseada em Marx e Harvey), Maricato afirma que o “conflito básico” em torno da produção do espaço físico estaria ligado à “profunda oposição” entre a classe trabalhadora e os capitais (incorporação imobiliária, capital de construção e edificações, capital de construção pesada ou infraestrutura, capital financeiro imobiliário e proprietários de terra): “Como já apontou inicialmente Marx e desenvolveu Harvey, entre o valor de troca da cidade mercadoria e o valor de uso da cidade condição necessária de vida para a classe trabalhadora, há uma profunda oposição que gera um conflito básico” (MARICATO, Erminia. *Cidades e luta de classes no Brasil: O urbano da conjuntura do início do século XXI*. In: MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015, p. 17-24). Embora a presente tese adote o referencial sistêmico luhmanniano, que entende que a sociedade é “demasiado complexa” para que possa ser concebida “com a oposição de capital e trabalho”, essa escolha “não tem o sentido de dissimular ou ignorar a injustiça da distribuição. Trata-se antes de concebê-la no contexto.” Como aponta Luhmann, a orientação pela “diferenciação funcional” oferece “uma teoria mais complexa da sociedade” (especialmente “quando realmente se aproveita o potencial analítico da teoria dos sistemas”): “Na teoria de Karl Marx, a diferenciação funcional foi pouco aclarada – precisamente porque no *Kapital* sucedeu de modo muito convincente articular a oposição das classes com o auxílio de uma teoria da economia. A teoria da sociedade diferenciada funcionalmente tem, ao contrário, um lugar para o conceito de classes. Ela pode mostrar que com a diferenciação funcional são produzidas distinções de estratos e talvez mesmo de modo mais acentuado [...]” (LUHMANN, Niklas. *Sobre o conceito de classe social*. In: LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: vol. I, estrutura social e semântica. Tradução Patrícia da Silva Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018, p. 136-130).

também elaboram “plataformas para mudanças políticas com propostas programáticas.” Somou-se a esses movimentos sociais a atuação de alguns “pesquisadores, professores universitários e profissionais de diversas áreas, socialmente engajados”. Especialmente com o crescimento dos partidos de esquerda, esses agentes deixariam de ser apenas “críticos do Estado e das políticas públicas”, para contribuir diretamente com “[n]ovos programas, novas práticas, novas leis, novos projetos, novos procedimentos, sempre com participação social”.³⁷²

Iniciativas recentes como o PMCMV, que será aprofundado nas próximas Seções deste Capítulo, não estão fora desse quadro de *tensões* entre a *lógica da eficiência econômica* (defendida por setores empresariais) e a *lógica da justiça social e urbana* (defendida por movimentos sociais). Contudo, as referidas *tensões* não são um componente novo na realidade do país. Ainda que sob outros contornos, elas já estavam presentes no contexto das primeiras iniciativas estatais voltadas para a questão habitacional.

O *planejamento social* apenas aparece tardiamente no Brasil. Embora “o intuito de controlar o desenvolvimento econômico” tenha surgido no país a partir da década de 1930 e o Governo de Getúlio Vargas (Governo Vargas) tenha colocado “em prática uma arrojada política que deu origem ao Direito do Trabalho”, não se verificou “sistematização e entrosamento das atividades sociais”, como educação, saúde, sistema previdenciário e habitação. Consoante Kowarick, as estratégias de desenvolvimento eram equacionadas a partir de uma *lógica exclusivamente econômica*.³⁷³

O Governo Vargas (1930-1945) foi marcado por um “quadro em que todas as questões econômicas tornaram-se preocupação do poder público e das entidades empresariais envolvidas na estratégia de desenvolvimento nacional”. Nesse contexto, a questão da moradia era observada “como aspecto crucial das condições de vida do

³⁷² Erminia Maricato, que integra o grupo de professores que se engajaram no Movimento Social pela Reforma Urbana, destaca alguns “marcos institucionais” recentemente conquistados pelo movimento, que reuniria profissionais, entidades sindicais, lideranças de movimentos sociais, ONGs, pesquisadores, professores, intelectuais etc.: “a) um conjunto de leis que, a partir da Constituição Federal de 1988, aporta instrumentos jurídicos voltados para a justiça urbana, sendo o Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/2001) a mais importante delas; b) um conjunto de entidades, como o Ministério das Cidades (2003) e as secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental, que retomavam a política urbana agora de forma democrática; e c) consolidação de espaços dirigidos à participação direta das lideranças sindicais, profissionais, acadêmicas e populares como as Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007) e o Conselho Nacional das Cidades (2004).” Por outro lado, a autora ressalta que o PMCMV, que teria “a finalidade explícita de enfrentar a crise econômica de 2008”, representou uma retomada da “visão empresarial da política habitacional” e “formalizou as condições para um *boom* imobiliário no Brasil.” (MARICATO, Erminia. *Cidades e luta de classes no Brasil: O urbano da conjuntura do início do século XXI*. In: MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 24-37).

³⁷³ KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 79.

operariado, pois absorvia porcentagem significativa dos salários e influía no modo de vida e na formação ideológicas dos trabalhadores.” Por isso, segundo Bonduki, a habitação social era vista, por um lado, “como fator econômico na estratégia de industrialização do país” e, por outro lado, “como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador”.³⁷⁴

Nesse período, desenvolveu-se a noção de que o problema habitacional – que, desde o início da República (1889), era deixado sob a responsabilidade da iniciativa privada, incumbida de uma produção da habitação voltada ao mercado de locação – dependeria de *intervenção estatal*. Como resultado dessa mudança de perspectiva em relação ao tema, foram criados ou fortalecidos “órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção de habitações, como as Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões [1937], e a Fundação da Casa Popular [1946].” No mesmo contexto, o Governo, por meio da Lei do Inquilinato (1942), interferiu no mercado de locação, congelando todos os aluguéis.³⁷⁵

No entanto, essas medidas não foram suficientes para solucionar a carência habitacional. Em alguns casos, as intervenções estatais contribuíram para o aumento do problema, devido ao desincentivo gerado para a continuidade das iniciativas privadas voltadas para a obtenção de lucro com a produção de “moradias de aluguel”. Por isso, a população precisou mobilizar-se contra o despejo ou as ameaças de despejo. Além disso, as famílias despejadas e os novos contingentes de trabalhadores que chegavam às grandes

³⁷⁴ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 81.

³⁷⁵ Como destaca Bonduki, “[a] partir de 1930, o predomínio da concepção keynesiana e a ascensão do fascismo e do socialismo criaram um clima ideológico amplamente favorável à intervenção do Estado na economia e no provimento aos trabalhadores das condições básicas de sobrevivência, inclusive habitação. A produção de habitação social por alguns países europeus, sobretudo social-democratas nos anos 1920, reforçou a tese. No continente, o I Congresso Pan-Americano da Vivenda Popular, realizado em Buenos Aires em 1939, foi importante para reforçar uma mentalidade estatizante.” (BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 86-89). Até 1930, o problema habitacional não contava com intervenções estatais diretas: “A produção da moradia era uma atividade exercida pela iniciativa privada, objetivando basicamente a obtenção de rendimentos pelo investimento na construção ou aquisição de casas de aluguel [genericamente conhecidas como cortiços].” Após esse período, a intervenção do Estado na questão habitacional surge especialmente por meio de três medidas: “1. a criação das *Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência*, em 1938 – representando o início da produção direta ou financiamento de unidades habitacionais por órgãos estatais, tendência reforçada em 1946 pela criação da Fundação da Casa Popular (FCP); 2. o decreto da *Lei do Inquilinato*, em 1942 – congelando e controlando os aluguéis e dando início à regulamentação das condições de locação, até então deixadas à livre negociação entre proprietários e inquilinos; 3. O *Decreto-lei 58* de 1938, que regulamentou os loteamentos populares, garantindo a aquisição de terrenos à prestação.” (BONDUKI, Nabil. *Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra*. In: KOWARICK, Lúcio (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 113-141).

idades, como São Paulo, acabaram construindo as suas próprias casas, sem investimentos públicos ou privados, em favelas próximas ao centro e “em loteamentos periféricos desprovidos de qualquer melhoria urbana.”³⁷⁶

A partir da década de 1940, essa “crise habitacional” desencadeou “ações reivindicatórias que visaram forçar o Estado a suprir as carências urbanas existentes.” Conforme se verá adiante, a população se mobilizou especialmente contra “[a] precariedade urbana e a falta de equipamentos de infra-estrutura e transporte”, dando início à chamada “*luta pelo direito à cidade*”.³⁷⁷

Como destaca Bonduki, a “tensão permanente entre uma perspectiva social e outra atuarial marcou as atividades das carteiras imobiliárias dos IAPs [Institutos de Aposentadoria e Pensões] e, conseqüentemente, o surgimento das políticas de habitação social no Brasil.” Por um lado, o Decreto n.º 1.749, de 28 de junho de 1937, que criou as “condições para uma atuação mais vigorosa dos IAPs na área da habitação”, “estabelecia condições de financiamento habitacional” que eram “favoráveis ao atendimento dos setores de renda mais baixa”, como “a redução das taxas de juros e a dilatação dos prazos de pagamento”. Por outro lado, o referido Decreto demonstrava “a preocupação de destinar recursos de Previdência para segmentos de renda mais elevada, objetivando uma rentabilidade superior à obtida com títulos da dívida pública.”³⁷⁸

As operações imobiliárias dos IAPs eram baseadas principalmente em três planos, que vigoraram “com poucas alterações até 1964”:

- 1) *Plano A*: locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido.
- 2) *Plano B*: financiamento aos associados para aquisição de moradia ou construção em terreno próprio.
- 3) *Plano C*: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse convenientes, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.³⁷⁹

³⁷⁶ BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lúcio (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 113-141.

³⁷⁷ BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lúcio (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. p. 113-141.

³⁷⁸ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 109-123.

³⁷⁹ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 112.

Os planos A e B teriam “um objetivo social”, apesar de os IAPs também terem “atendido associados de média ou alta renda.” A sua “implementação abriu a perspectiva de concretizar uma política de habitação social” no país. Já “o plano C representava a perspectiva atuarial dos IAPs, cujo objetivo era assegurar a máxima rentabilidade para as reservas acumuladas.”³⁸⁰

A conjuntura política “exerceu forte influência na distribuição dos recursos entre os três planos”: “no período da ditadura os investimentos no plano C foram relativamente maiores, enquanto que no período de 1945 a 1950, deu-se maior prioridade à habitação social (planos A e B do IAPs e criação da Fundação da Casa Popular).” Dentre os fatores que contribuíram para essa “ênfase na habitação social durante o pós-guerra”, estaria a “necessidade do governo Dutra se contrapor ao avanço do Partido Comunista do Brasil (PCB) nos grandes centros”. Temia-se “que a insatisfação gerada pela crise de habitação e de abastecimento em geral pudesse causar perigosas rebeliões.”³⁸¹

Entre os problemas que marcaram a produção habitacional dos IAPs, Bonduki destaca: i) “a existência de apadrinhamento político e clientelismo na indicação da demanda para os conjuntos e para a obtenção dos financiamentos”; ii) “o fato de sua concepção estrutural não estabelecer, de modo claro, exclusividade para a baixa renda”; e iii) “o caráter corporativo dos institutos, que estabelecia uma distinção entre quem podia e quem não podia ser beneficiado, não pelo aspecto social, mas pela associação a uma corporação.”³⁸²

Em relação a esse último problema, além de promover a exclusão de “segmentos importantes da sociedade que ainda não haviam sido integrados à economia formal capitalista” (como os trabalhadores rurais e os trabalhadores informais urbanos), a estruturação dos IAPs criou “diferenciações entre as próprias categorias profissionais”. Isso porque as categorias que recebiam os maiores salários (como os bancários) também gozavam de um “melhor atendimento habitacional”.³⁸³

O “caráter corporativo” dos IAPs traçou “uma linha divisória entre os cidadãos com direitos sociais, entre os quais os trabalhadores assalariados, e os subcidadãos, que não

³⁸⁰ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 113.

³⁸¹ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 109-123.

³⁸² BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 109-123.

³⁸³ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 109-123.

tinham lugar na nova ordem social.” Além disso, ao “[f]inanciar ou alugar moradias abaixo do custo, sem dispor de recursos para dar continuidade à ação”, a atuação estatal “não configurava uma política social e sim populismo, com objetivos políticos de curto prazo”:

Uma política de habitação social deveria estabelecer critérios de investimento que dirigissem os subsídios para quem de fato tinha necessidade, definindo a origem dos recursos necessários para cobri-los. E, por outro lado, garantir o retorno dos recursos a serem financiados para que não houvesse depreciação de seus fundos. [...] Tendo seus fundos dilapidados por investimentos imobiliários que não davam retorno, corroídos que eram pela inflação, os institutos resignaram-se a atribuir tal desgraça a uma cota de sacrifício, em ‘nome do social’. E gradativamente, com a redução das reservas previdenciárias nos anos 1950, foram deixando de investir nos planos A e B.³⁸⁴

Já a Fundação da Casa Popular (FCP), instituída pelo Decreto-lei n.º 9.218, de 1.º de maio de 1946, foi o primeiro órgão *nacional* voltado *exclusivamente* para a provisão de moradia popular, quase integralmente subsidiada. Como já mencionado, motivações políticas estariam entre as principais razões para a criação dessa fundação (e para o fortalecimento em geral da área de habitação social): a ascensão do Partido Comunista Brasileiro (PCB) incentivou tentativas do Governo no sentido de “ganhar as simpatias dos setores populares através de ações de cunho social.”³⁸⁵

Após a promulgação do Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946, a FCP tornar-se-ia “um verdadeiro órgão de política urbana *lato sensu*”, cabendo-lhe, para enfrentar o problema da moradia, por exemplo, “atacar os entraves representados pela ausência de infra-estrutura física e de saneamento básico” no país. Segundo Azevedo e Andrade, “[a] experiência se encarregaria de demonstrar, nos anos seguintes, quão irrealistas e pretensivas eram” as suas metas. A tarefa seria “desproporcional à força, aos recursos e à maturidade institucional” da FCP. Além de limitações quanto à competência e ao respaldo político da FCP, existiam “constrangimentos de ordem técnica, financeira e administrativa que tornavam inviável a abertura de tantas frentes de trabalho.”³⁸⁶

³⁸⁴ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 109-123.

³⁸⁵ AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 19-54.

³⁸⁶ Azevedo e Andrade afirmam que não se dimensionou bem o tamanho da tarefa: “Como atacar simultaneamente o problema da moradia popular no campo e na cidade e o da infra-estrutura sanitária? Como dotar as prefeituras de pessoas qualificadas e ao mesmo tempo realizar pesquisas e estudos que conduzissem ao barateamento de construções? Como financiar a indústria de materiais carentes no mercado e prestar assistência social às classes trabalhadoras?” (AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 19-54).

Mesmo com as correções da “‘megalomania’ inicial” por meio de legislação posterior, a FCP teria apresentado problemas como: i) o *clientelismo* (“na decisão de onde construir, na seleção e classificação dos candidatos”); ii) o *paternalismo autoritário* (“na administração dos conjuntos” habitacionais); iii) o *desequilíbrio em favor do Sudeste* (“onde se localizavam 70% de todas as moradias construídas”); e iv) o *desempenho pouco expressivo* (contribuindo “com um pouco menos de 10% das moradias construídas por todas essas instituições [IAPs, caixas de pensões, poder público estadual e prefeituras de grandes cidades] no período populista”).³⁸⁷

Na avaliação de Azevedo e Andrade, os “minguados resultados” da FCP seriam explicados pela adoção do “modelo da casa integralmente subsidiada”, que se revelou “um poço sem fundo.” A “política habitacional populista” se viu diante de um impasse, já que, ao “subsidiar quase totalmente” as casas populares, não “lograria ampliar significativamente o atendimento”.³⁸⁸

Sob a *lógica do populismo*, não haveria interesse em “resolver o problema” dos “parcos recursos financeiros destinados à FCP, diminuídos ainda mais pela inflação”: “Perante essa lógica, como pôr em prática um mecanismo de atualização dos valores da prestação, necessário para evitar a descapitalização da FCP, se isso acarretaria uma grita dos compradores?”³⁸⁹

Além disso, apesar de apresentar um “cunho eminentemente social” (já que não exigia “níveis de renda mínima”), o modelo permitia, a princípio, que “setores bem aquinhoados pudessem também disputar as almeçadas casas populares” (uma vez que previa tetos elevados de renda: 12,8 salários mínimos líquidos mensais). Isso não aconteceu “em grande escala” porque “houve uma exclusão voluntária dos setores médios, que não achavam condizente com a sua posição social habitar os conjuntos populares.”³⁹⁰

Dentre os fatores responsáveis pela inserção dos setores sociais nos planos governamentais, deve-se destacar não apenas as já mencionadas razões políticas, mas

³⁸⁷ AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 19-54.

³⁸⁸ AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 19-54.

³⁸⁹ Uma mudança nesse quadro apenas aconteceria com a criação do BNH, no contexto do regime militar. Embora tenha aproveitado “algumas das linhas de política divisadas anteriormente”, o novo regime apresentaria hostilidade contra a FCP, vendo-a como “um antro de ‘corruptos, incompetentes e comunistas.’” (AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 19-54).

³⁹⁰ AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. p. 19-54.

também “a tomada de consciência do subdesenvolvimento” expresso em indicadores sociais. Após a 2ª Guerra Mundial, as organizações internacionais divulgaram o “problema dos baixos índices de bem-estar que afetava 2/3 da população mundial, e o das flagrantes deficiências em educação, saúde etc., que poderiam representar um entrave ao desenvolvimento.”³⁹¹

No entanto, o poder público apenas passaria a atuar de modo mais incisivo no financiamento do espaço urbano brasileiro e, em especial, da habitação social, após o golpe militar de 1964.³⁹² O estilo populista de governo que havia no Brasil entre 1930 e 1964 ajuda a explicar a incorporação tardia dos setores sociais no planejamento federal brasileiro. Esses setores faziam parte de “uma dinâmica política de interesses e barganhas” que seria incompatível com a prática do planejamento. A construção de obras públicas, como escolas e hospitais, por exemplo, associava-se a práticas de distribuição de favores ligados a interesses políticos e eleitorais.³⁹³

Esse quadro muda a partir de 1964, quando a base de sustentação governamental passa a depender do “controle social”, e não mais de processos eleitorais, razão pela qual “o planejamento passa a ser um dos instrumentos de maior eficácia” do Governo. Verifica-se, então, um processo de centralização das decisões em torno do Poder Executivo e uma “ruptura do jogo político que se processava a partir das oposições partidárias, sindicatos e dos grupos de pressão os mais vários”.³⁹⁴

³⁹¹ KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 80. Especialmente após a 2ª Guerra Mundial, a questão da “marginalidade urbana” desenvolve-se como “problema teórico e prático” na América Latina: “Na medida em que o ritmo da urbanização se acentuava devido à intensificação das migrações internas, as populações migrantes passaram a se localizar na periferia ou nas áreas decadentes das grandes metrópoles, dando origem ao que denominou de *bairros marginais*. Neste primeiro momento, por conseguinte, a marginalidade foi abordada em termos de precariedade habitacional a que estavam sujeitos estes grupos sociais [...]” (KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. p. 13).

³⁹² BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 326.

³⁹³ KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 80-81.

³⁹⁴ Segundo a hipótese desenvolvido por Kowarick no início da década de 1970, havia uma exploração política dos proventos sociais no Brasil até 1964 que seria “relativamente incongruente com a prática do planejamento”: “os proventos sociais são explorados em termos políticos, segundo interesses eleitorais, de maneira paternalista e personificada e constituem uma das fontes de manipulação social de que necessita um govêrno populista para encontrar o equilíbrio de sustentação do Poder em que está assentado.” Em 1964 esse quadro político é modificado, com a implantação de “um sistema político autoritário de caráter não mobilizador”, que adota um estilo de planejamento “de cunho tecnocrático”: “Após 1964, não é mais o confronto de grupos típicos de uma democracia limitada que marca a política do País, mas um govêrno caracterizado por uma máquina decisória impessoal e autoritária, em que os processos sociais deixam de ser manipulados em função de uma política distributiva de favores para se enquadrar dentro de uma concepção de fiscalização das forças sociais” (KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 81-83).

Assim como os setores sociais da saúde e da educação, o setor habitacional apenas se tornou definitivamente “um instrumento fundamental da política de desenvolvimento” do Governo brasileiro a partir de 1964. Isso só aconteceu com a criação de um sistema financeiro habitacional que contaria com a participação de órgãos públicos e agentes privados. Nesse período, os planos de desenvolvimento do país que abordaram o setor da habitação preconizaram “que boa parcela do financiamento habitacional deve[ria] ser aplicada a grupos populacionais de baixa renda.” A questão social também foi pensada a partir dos “reflexos econômicos do programa habitacional, em particular no que se refere à criação de novos empregos”.³⁹⁵

A política habitacional brasileira foi definida com base na intensa *intervenção do Estado*, notadamente por meio do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e seu órgão central, que era o Banco Nacional de Habitação (BNH). O Estado “estruturou uma rede de agentes financeiros privados, fortaleceu o mercado imobiliário e a indústria de construção, viabilizando um movimento vigoroso em todo o país de provisão de habitação para as classes médias e altas, fundamentalmente.”³⁹⁶ Nesse contexto, as “atribuições das carteiras prediais [dos IAPs] e da FCP” foram transferidas para o BNH.³⁹⁷

Esse modelo de financiamento habitacional dividia o mercado em “níveis de renda familiar”. Uma “faixa de mercado” destinava-se às camadas da população que recebiam

³⁹⁵ Segundo Kowarick, “[o] PAEG [Programa de Ação Econômica do Governo – 1964-1966] estipula que 60% dos recursos deverão ser empregados em residência cujo valor não ultrapasse 60 vezes o salário mínimo, enquanto o Estratégico [Programa Estratégico de Desenvolvimento – 1968-1970] canaliza cerca de 17% dos recursos aos grupos cuja renda familiar mensal seja inferior a 1,15 salários mínimos, 36% para os grupos situados entre 1,15 e 4,30 salários mínimos e 35% de recursos para as famílias cuja renda se situe entre 4,31 e 33,75 salários mínimos.” Além disso, consoante o autor, “[...] de janeiro a dezembro de 1968, foram criados, só no setor de construção civil, cerca de 125 mil [novos empregos], e nos primeiros meses do ano seguinte montante pouco inferior, o que, quando a isto se adiciona os reflexos indiretos, comprova as repercussões do programa habitacional na ampliação do mercado de mão-de-obra.” (KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 67-69). Consoante Maricato, assim como o Plano Nacional de Habitação de 1964, o Plano Nacional de Habitação Popular de 1973 confere centralidade à “habitação popular” e à “erradicação do déficit habitacional brasileiro”. Além disso, novamente, “são lembrados os benefícios [...] ao desenvolvimento do país através do estímulo à indústria da construção e através da geração de milhares de empregos diretos e indiretos” (MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 42).

³⁹⁶ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 87. O acesso à propriedade, por intermédio de um modelo de “habitação de baixo padrão”, contribuía para “alimentar o conformismo social”, já que servia como uma espécie de “blindagem contra o ‘assédio comunista’”. Na década de 1970, o Banco Mundial atuou politicamente na direção de “demonstrar a viabilidade financeira e política” desse modelo de habitação, que tinha o objetivo de servir “de veículo para investimentos considerados produtivos, e não apenas para transferências sociais.” (PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**, v. 11, n. 21, p. 260-282, jul.-dez., 2010. p. 268).

³⁹⁷ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 127.

“acima de seis salários mínimos”, estavam a cargo apenas da iniciativa privada (isto é, “sem participação direta das agências estatais”) e eram financiadas pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Já as “faixas de renda inferiores” eram atendidas por entidades públicas – notadamente o BNH e as Companhias Habitacionais (COHABs) – e financiadas com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).³⁹⁸

Conforme um Relatório de Pesquisa do IPEA do ano de 1976, os programas de habitação teriam um “caráter redistributivo”, já que as condições do financiamento eram mais favoráveis às classes mais baixas:

Os financiamentos para o mercado Popular, i. e., destinados às famílias de menor renda são feitos a taxas de juros mais baixas e prazos mais extensos. Essas condições são progressivamente menos favorecidas à medida que se destinam a classes de maior renda familiar. Desse modo, nos financiamentos para o mercado Médio são aplicadas taxas de juros mais elevadas e prazos mais reduzidos.³⁹⁹

No entanto, consoante o referido Relatório, as estatísticas já sugeririam em 1976 que “a expansão dos financiamentos às classes de mais baixa renda deve encontrar séria restrição de mercado” e que essa restrição deve afetar mesmo “famílias de rendas médias, uma vez que suas taxas de poupança ainda seriam relativamente baixas.”⁴⁰⁰

³⁹⁸ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 32. Inicialmente, como aponta um Relatório de Pesquisa do IPEA de 1976, “[a]s contribuições compulsórias eram feitas pelas empresas com empregados sujeitos a desconto para institutos de aposentadoria e pensões, à razão de 1% de suas folhas mensais de salário. Todavia, essas contribuições foram abolidas em 1966, por efeito da lei que criou o FGTS. A gestão deste novo Fundo foi entregue ao BNH, cabendo-lhe assim, o direito de uso dos recursos e a atribuição de garantir as obrigações do FGTS.” (BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. **FGTS: uma política de bem-estar social**, por Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard. Rio de Janeiro: IPEA, 1976. p. 56-57). Em 1966, a Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, constituiu o referido fundo parafiscal, que, como descreve Royer, “é um fundo financeiro formado pela contribuição mensal de empregadores aos seus empregados mediante depósito de 8% das remunerações em conta vinculada, de natureza privada e sob gestão pública, conformando uma poupança compulsória do trabalhador que o empregador recolhe na fonte. A magnitude dos recursos do FGTS alçou o BNH à condição de segundo estabelecimento bancário do país de sua criação até o início dos anos 70 por conta da aplicação e liquidez de seus recursos.” Já em 1968 seria regulamentada a “caderneta de poupança, por meio da Resolução do Conselho Diretor do BNH.” Esse banco exercia o papel de órgão central do SBPE, espécie de “subsistema” ou “sistema auxiliar do SFH.” Com isso, “[r]apidamente, ambos os recursos oriundos do FGTS e da caderneta de poupança, tornaram-se os principais instrumentos de *funding* para o crédito habitacional e imobiliário do país.” (ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 51-57).

³⁹⁹ BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. **FGTS: uma política de bem-estar social**, por Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard. Rio de Janeiro: IPEA, 1976. p. 113-132.

⁴⁰⁰ BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. **FGTS: uma política de bem-estar social**, por Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard. Rio de Janeiro: IPEA, 1976. p. 113-132.

Apesar dos vultosos recursos empregados, o déficit de moradias do país não foi resolvido, tanto em razão “das deficiências historicamente acumuladas” quanto “do alto grau de crescimento demográfico fruto das intensas migrações para as zonas urbanas” que caracterizou o país nos primeiros anos do programa habitacional. Além disso, ao menos na sua etapa inicial, as “indicações programáticas” do setor situar-se-iam somente no campo das “normas gerais” (introdutórias). Essas programações, consoante Kowarick, seriam diretrizes sem “um mínimo de objetividade”, “uma visão mais compreensiva do fenômeno urbano ou rural do País” ou uma adequada consideração dos aspectos socioculturais da “clientela”.⁴⁰¹

A partir dessa leitura, “a motivação primeira do plano habitacional” seria “visivelmente econômica”. Em vez de focar na melhoria do “nível de bem-estar da população a partir da criação de padrões de moradia mais elevados”, o plano estaria mais preocupado com o “efeito dinâmico em certos ramos industriais” e com a decorrente “ampliação no mercado de trabalho e conseqüentemente do consumo através da criação de novos empregos.” Os “resultados sociais” apareceriam de “forma secundária”, como consequência da primordial “rentabilidade econômica”.⁴⁰²

Já no início da década de 1970 havia indícios de que os programas habitacionais, ao contrário do que se estipulou originalmente, estariam dirigindo-se “cada vez mais aos

⁴⁰¹ KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 69-71. É importante registrar que a análise de Kowarick se dirige ao período do BNH que Royer descreve como a “fase de estruturação institucional” (*primeira fase* do BNH). A partir de 1971, o BNH iniciaria “uma importante mudança institucional” que culminou “com a sua formatação em empresa pública (e não mais em autarquia) em 1973. Começa a operar como banco de segunda linha, ou seja, exerce o controle e a fiscalização das operações sem operar diretamente com o público.” Nessa *segunda fase* seriam criados “programas como o CURA (1972), Fundos Regionais para o Desenvolvimento Urbano (1973), Financiamento para Urbanização (1974), Financiamento para Sistemas Ferroviários para Transporte Urbano de Passageiros (1975), Financiamento para Planejamento Urbano (1975), Apoio ao Desenvolvimento de Polos Econômicos (1976). Há nitidamente uma mudança visando diversificar os programas para conseguir financiar obras urbanas, [...] tendo como tomadores de empréstimos os estados, municípios e companhias de saneamento.” Além disso, em 1975, foram criados Programas Complementares, “destinados a dotar de infraestrutura os próprios conjuntos financiados com recursos do BNH”: Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais, Financiamento de Equipamento Comunitário de Conjunto Habitacional e Financiamento de Lotes Urbanizados. A partir de 1975, verificar-se-ia a *terceira fase* do BNH, quando surgem alguns resultados positivos “dos programas destinados a faixa de mais baixa renda”, especialmente em relação aos aspectos “quantitativos dos programas vinculados às COHAB.” Esse é o período em que “a Carteira de Operações Sociais ganha alguma expressão no SFH.” Por fim, na *quarta e última fase* do BNH, que antecedeu a “grave crise que acomete o equilíbrio financeiro do sistema a partir de 1983”, foram criados “programas ditos alternativos como o Financiamento da Construção ou Melhoria de HIS (1977), a reformulação do Programa de Lotes Urbanizados (1978), e o Programa de Erradicação de Subhabitação (1979).” (ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 52-73)

⁴⁰² KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 71-72.

grupos de renda média e média inferior”, que seriam aqueles “cuja capacidade econômica permite o pagamento dos preços estipulados pelas regras de amortização.” Além disso, “os compradores de baixo poder aquisitivo” estariam sujeitos a um “processo de endividamento” que prejudicava o consumo de produtos e serviços vitais para a sobrevivência, como aqueles ligados à alimentação e à saúde.⁴⁰³

Outro fator que se revelou importante para a compreensão desses programas habitacionais foi a desigual distribuição dos financiamentos nas regiões brasileiras e mesmo nos Estados de uma mesma região. As aplicações do BNH em habitação e saneamento não favoreceriam as regiões que mais precisavam de melhorias, mas a região Sudeste, especialmente os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo.⁴⁰⁴

Dessa forma, havia uma tendência ao direcionamento de financiamentos aos locais mais desenvolvidos do país, em que as atividades econômicas e os mercados de trabalho eram mais organizados, inclusive do ponto de vista da proteção jurídica dos trabalhadores. Os dados de 1969 apontam que, enquanto no Sudeste o FGTS “abrangeria um máximo de 55% do total de empregados não-agrícolas”, no Nordeste, onde “os vínculos empregatícios

⁴⁰³ KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 72. Outra não é a constatação de um estudo produzido por Maricato na década de 1980: “ao organizar a provisão de residências em moldes capitalistas, centralizada fortemente por organismos federais, de forma autoritária, o Estado exclui desse mercado a maior parte da população submetida ao arrocho salarial. Isso representa aproximadamente 77% da população que ganha de cinco salários mínimos para baixo.” A explicação para essa exclusão, segundo a autora, poderia ser identificada na “própria natureza de Banco” do BNH: “A necessidade de investir de forma rentável forçou o BNH a buscar clientes com capacidade para fazer frente às dívidas corrigidas com juros e correção monetária fixados pelo banco. Em 1969, a política de habitação popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido ao total descompasso entre os rendimentos da clientela popular (e sua lenta velocidade de correção) e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria (e sua acelerada velocidade de correção).” Dentre os efeitos negativos desse problema, verificou-se uma “inadimplência (de três meses de atraso nas prestações)” que girou em torno de “30% do total dos mutuários entre 1971 e 1974”. Em contraste, entre 1969 e 1972, “[o]s setores de rendas mais elevadas sustentaram uma efervescente produção imobiliária residencial”, que, embora voltada para uma estreita camada populacional, era “bastante rentável” para os setores privados do SFH (MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 30-38).

⁴⁰⁴ Segundo o já referido Relatório de Pesquisa do IPEA de 1976, entre 1969 e 1974, os financiamentos achavam-se “fortemente concentrados na região Sudeste, tal como se observa em relação a vários outros agregados econômicos, *e. g.*, renda interna e emprego. [...] Em 1969 cerca de 64% dos financiamentos concedidos pelo BNH destinaram-se à região Sudeste. Esse percentual caiu para 56% em 1972, conquanto em 1974 atingisse cerca de 62%.” Isso “decorre basicamente das elevadas participações dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, que absorveram mais da metade dos totais concedidos pelo BNH no período 1969/74.” Em síntese, o estudo conclui que “o volume de financiamentos concedidos pelo BNH é mais elevado nas regiões que exibem maior participação na formação de suas receitas, através de depósitos no FGTS.” (BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. **FGTS: uma política de bem-estar social**, por Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard. Rio de Janeiro: IPEA, 1976. p. 44-148).

seriam os mais frágeis”, essa proteção “não atingiria 30% dos empregados em atividades urbanas.”⁴⁰⁵

Esses elementos reforçam a hipótese de que a habitação, como os demais “aspectos sociais do desenvolvimento”, serviria como lubrificante para “o funcionamento da engrenagem econômica”:

[...] os programas habitacionais devem, antes de tudo, criar empregos, não tanto porque existem desempregados, mas porque a economia precisa de mercado, o sistema educacional deve adequar-se às exigências do tipo e do montante da expansão econômica, os Planos de saúde, através da melhoria sanitária, visam o aumento da produtividade do trabalho, e a previdência social, setor que engloba um conjunto de serviços vitais, coloca a sanidade de grande parcela da população em dependência da sanidade financeiro-orçamentária do governo.⁴⁰⁶

Predominantemente orientado para a venda da *mercadoria* “casa própria”, o SFH ampliou “a provisão de habitações no Brasil”. Por um lado, ele criou e fortaleceu “empresas capitalistas ligadas ao financiamento, à produção e à venda de moradias”. Por outro lado, ele “disciplinou a drenagem de recursos de poupança voluntária (principalmente cadernetas de poupança) pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e de recursos compulsórios, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)”.⁴⁰⁷

Diante desse contexto, consoante autores como Santos, o “veneno do consumismo” não apenas teria sido “instilado pelas forças do mercado”, mas também pelo Estado, já que “o próprio poder público ajudou na sua difusão.” A “casa própria” inseriria “o indivíduo no circuito do consumo e da mercadoria, fetichizando no ato de compra e de venda o que é necessidade social essencial”: “A casa própria não é a necessidade, esta é a de morar decentemente.” Segundo essa chave de leitura, a cidadania seria destruída com a ajuda do Estado sob o império da “ideologia do consumo”, que levaria à confusão do “direito à

⁴⁰⁵ BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. **FGTS: uma política de bem-estar social**, por Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard. Rio de Janeiro: IPEA, 1976. p. 44-148. Essa tendência já se verificava na produção habitacional do período populista, quando “o atendimento habitacional privilegiou claramente o Distrito Federal (Rio de Janeiro) e, de maneira geral, os estados do sudeste (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, além de Brasília), que receberam quase três quartos do total de unidades produzidas no país” pelos IAPs (Plano A e Plano B) e pela FCP: “Os dados mostram um claro direcionamento dos recursos para as áreas de maior potencial econômico, concentração operária e mobilização política.” (BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 137).

⁴⁰⁶ KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 90.

⁴⁰⁷ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 30.

moradia” com o “direito de ser proprietário”: “Quando se confundem cidadão e consumidor, a educação, a moradia, a saúde, o lazer aparecem como conquistas pessoais e não como direitos sociais.”⁴⁰⁸

Verificou-se, no referido momento histórico, uma redefinição das *funções do Estado*, que passou a assumir uma “crescente presença nas atividades produtivas”, exercendo “um controle sobre o conjunto das atividades econômicas e sociais.” A “ideologia do planejamento” substituiu aos poucos a “ideologia liberal pura”. Buscou-se “introduzir de maneira explícita e programada mecanismos de intervenção” que fornecessem “ao sistema maior previsão e rentabilidade.” Segundo Kowarick, haveria “um predomínio do ‘econômico’ nas razões do Estado” e um uso do “social” como “instrumento dos imperativos econômicos”.⁴⁰⁹

Em paralelo, o *direito* e a *normatização estatal* também passariam por mudanças. Por um lado, os direitos e garantias individuais tornaram-se “meramente formais”, com uma perda de autonomia decisória do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Por outro lado, ampliaram-se as áreas passíveis de legislação estatal: “o conceito de legalidade não cobre mais um número restrito de relações sociais estratégicas”, diminuindo-se “a relativa independência dos diversos subsistemas sociais que compõem a sociedade brasileira.”⁴¹⁰

No âmbito do *direito constitucional*, nota-se que “o constitucionalismo do século XX evoluiu a partir da estruturação de uma ordem econômico-financeira integrada, tendo no planejamento o principal instrumento da organização estatal do modo de produção capitalista.” Entre 1945 e 1973, o fundo ou orçamento público tinha como “grande função” garantir, “por meio de direitos sociais e serviços públicos, com o crescimento do ‘salário

⁴⁰⁸ SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014. p. 153-155.

⁴⁰⁹ KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 91-95. Segundo Maricato, esse modelo de intervenção estatal mostrou-se particularmente concentrado no âmbito federal: “Raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação, independentes do BNH, tal o acentuamento da centralização de recursos e decisões nas mãos do governo federal, durante o período que vai do início do regime militar, 1964, até seus últimos anos, 1982 a 85 (quando novas experimentações são tentadas, principalmente através da institucionalização de construção com mutirões).” (MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.p. 31).

⁴¹⁰ Segundo Kowarick, desenvolveu-se “não só o controle das principais mediações sociais de caráter organizatório global – como sindicatos, partidos políticos e órgãos de comunicação de massa”, como também “a tentativa de formular o que seriam ‘padrões desejáveis de comportamento’ em relação ao sistema educacional, religioso e mesmo da família.” (KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971. p. 95-96). A “censura política e ideológica que marcou o período que vai de 1969 a 1975” no Brasil, conforme Maricato, seria responsável pelo desconhecimento das dimensões do fracasso dos “empreendimentos voltados à população de baixa renda” (MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 42).

indireto’, [...] a reprodução da mão-de-obra, da força de trabalho necessária para manter e acelerar o processo de acumulação de capital.” Em tese, a maioria da população seria contemplada com o “orçamento do chamado Estado Social”.⁴¹¹

Contudo, durante o período do regime militar (entre abril de 1964 e março de 1985), segundo Neves, embora o sistema constitucional brasileiro possa ser caracterizado, de modo geral, como “instrumentalista”, as determinações constitucionais voltadas para a questão social apresentariam “traços nominalistas”:

Sob esse ponto de vista, não havia distância entre *direito* constitucional e realidade *política* como pressuposto para a autonomia dos respectivos sistemas sociais [...]. Os dispositivos constitucionais serviam, antes de tudo, como instrumento de luta para a estabilização e a manutenção do regime autoritário; quando não mais contribuía para isso, eram, sem qualquer limite jurídico, revogados, modificados ou suspensos pelos detentores do poder. [...] Nessas condições, a Constituição subordinava-se imediatamente às relações de poder. [...] Em relação às determinações constitucionais próprias do Estado de bem-estar, porém, podem-se constatar traços nominalistas: apesar do regime ‘modernizante’, não havia nenhuma transformação significativa na estrutura social do ‘subdesenvolvimento’.⁴¹²

Retomando a discussão do Capítulo 4 sobre a possível ausência de primado da diferenciação funcional em países da periferia da sociedade mundial, como o Brasil e outros países latino-americanos, podemos identificar com mais clareza *nesse momento histórico*, por exemplo, uma “falta de ‘soberania’ como reprodução autopoietica do sistema político no interior de determinadas fronteiras territoriais”. O golpe militar de 1964 contou “com o importante apoio dos Estados Unidos” (por meio de financiamento, envio de agentes e funcionários etc.). Isso trouxe “consequências diretas para o sistema jurídico, cuja positividade [enquanto capacidade de autodeterminação do direito] pressupõe a autonomia operacional do sistema político”.⁴¹³

⁴¹¹ BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, v. XLIX, p. 57-77, 2006. p. 59-68.

⁴¹² NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018. p. 202-204.

⁴¹³ NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2018. p. 197-204. Como ressalta Campilongo, “[o] Brasil viveu, entre 1964 e 1985, um período de suspensão da ordem jurídica. [...] O regime militar representava desrespeito à legalidade, violação dos direitos individuais e negação da ordem jurídica. [...] Aquilo que hoje não causaria espanto – a aplicação da lei –, nos anos 70 era visto como ato de coragem, resistência e heroísmo. [...] Do ponto de vista jurídico, o hibridismo entre liberalismo de fachada e autoritarismo de plantão se traduziu na sobreposição entre ordem constitucional (‘Constituições’ de 1967 e 1969) e ordem institucional (basicamente, o AI-5). [...] As ditaduras tendem à desdiferenciação totalitária entre direito e política, em favor da última.” Ademais,

Sob o *ponto de vista econômico*, o SFH brasileiro foi relativamente bem sucedido, principalmente entre 1968, momento em que foi estruturado de modo mais exequível, e 1980, quando entrou em “profunda crise em consonância com toda a economia do país”. Contudo, como ressalta Maricato, esse relativo *sucesso econômico* foi resultado do “fato de ignorar os setores de menores rendimentos da população e tratar a habitação como uma mercadoria a ser produzida e comercializada em moldes estritamente capitalistas.”⁴¹⁴

Com base nos dados das PNADs e dos censos realizados, Royer afirma que entre 1964 e 1986 foram construídas 15,5 milhões de novas unidades habitacionais, mas apenas aproximadamente 4,45 milhões unidades foram financiadas pelo SFH. Dessas unidades, apenas 33,1% foram destinadas às faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos (faixas do mercado popular).⁴¹⁵

O quadro abaixo permite comparar o número aproximado de “1,5 milhão de financiamentos concedidos no âmbito do mercado popular” com o número de cerca de 2,1 milhões de unidades financiadas no mercado médio (acima de 10 salários mínimos)⁴¹⁶:

“[a] ditadura militar valeu-se, durante algum tempo, de um critério teleológico de legitimação. Acreditava que o ‘milagre econômico’ – traduzido em expressivos crescimentos do PIB, entre 1970 e 1973, de, aproximadamente, 11% ao ano – pudesse compensar a eliminação do Estado de Direito. [...] Desde o início, a ditadura militar foi hostil ao direito. As exigências e os controles de **validade formal** eram percebidos como empecilhos aos desígnios da ideologia da segurança nacional e às pretensões do ‘Brasil Potência’. O lema da ditadura era: ‘Brasil, ame-o ou deixe-o’. Legalidade, democracia e Estado de Direito não gozavam de prestígio entre os ditadores.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Kelsen, o positivismo e o ensino do direito nos anos 70. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 32-38).

⁴¹⁴ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 29-30. Segundo Royer, “mais de 40 anos após sua criação, a avaliação do SFH quanto ao seu desempenho ainda divide analistas acadêmicos e é fonte de disputa ideológica. A análise progressista vê no período de vigência do BNH toda a regressividade do investimento a despeito do reconhecimento da importância de sua arquitetura institucional e financeira. A crítica de filiação neoclássica analisa o BNH e o SFH identificando uma forte intervenção estatal no mercado imobiliário e habitacional, imputando a essa intervenção boa parte da causa de seu fracasso no cumprimento de sua agenda inicial. No entanto, o saldo de unidades habitacionais construídas no período, tanto com recursos do FGTS quanto com recursos do SBPE é muito significativo [...]” (ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 65-68).

⁴¹⁵ Consoante Royer, “no período de 1964 a 1986, segundo o PNADs e os censos realizados, 15,5 milhões de novas unidades habitacionais foram erguidas, sendo financiadas pelo SFH, [...] aproximadamente, 4,45 milhões de unidades. Pode-se afirmar, portanto, que aproximadamente 25% do total de novas unidades do país contaram com financiamento nos moldes do SFH, sendo o restante construído com autofinanciamento e autoconstrução. [...] Destas 4,45 milhões de unidades, no entanto, somente 33,1% foi destinada para faixas de renda de 1 a 3 salários mínimos” (ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 67-69).

⁴¹⁶ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 67-69.

Quadro 3 – SFH/BNH: Número de Financiamentos Habitacionais Concedidos Entre 1964 e Julho de 1986

Mercado Popular	Programas Tradicionais – COHABs	1.235.409	27,7%
	Programas Alternativos (1)	264.397	5,9%
	Total	1.499.806	33,6%
Mercado Econômico	Cooperativas	488.659	10,9%
	Outros Programas (2)	299.471	6,7%
	Total	788.130	17,6%
Mercado Médio	SBPE	1.898.975	42,5%
	Outros Programas (3)	280.418	6,3%
	Total	2.179.393	48,8%
Total SFH		4.467.329	100%

Fonte: ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional:** limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 69.

Nota: (1) Promorar; João-de-Barro; FICAM; Profilurb. (2) Instituto, Hipoteca, Emp.P / Pron., Prosin. (3) Recon; Prodepo. Dados Primários: BNH/Departamento de Planificação e Coordenação (DPLAC).

Os números de unidades habitacionais produzidas pelo BNH podem ser considerados *modestos* quando comparados com as necessidades do país ou com o número total de habitações construídas no período, mas se mostram *significativos* quando comparados com aqueles da época do “populismo brasileiro”. Sob o ponto de vista *quantitativo*, a produção habitacional dos IAPs (123.995 unidades habitacionais) e da FCP (18.132 unidades habitacionais)⁴¹⁷ foi bastante inferior àquela do BNH (4.467.329 unidades habitacionais).

O efeito colateral do sucesso econômico do SFH (isto é, do desenvolvimento de um “espaço da acumulação”), como aponta Maricato, foi a construção de um “universo da clandestinidade” como solução para as necessidades de habitação da “massa de trabalhadores urbanos” e da “massa pobre, desempregada, recém-chegada do campo” (ou

⁴¹⁷ Por outro lado, como ressalta Bonduki, sob o ponto de vista *qualitativo*, “a produção de conjuntos habitacionais pelos IAPs merece destaque tanto pelo nível dos projetos como pelo impacto que tiveram, definindo novas tipologias de ocupação do espaço e introduzindo tendências urbanísticas inovadoras.” Além disso, mesmo do ponto de vista *quantitativo*, a produção não foi tão inexpressiva assim quando se considera “a população total do Brasil na época” (44,9 milhões de habitantes), o número de habitantes em “zonas urbanas” (16,2 milhões) e “em cidades com mais de cinquenta mil habitantes [(8,7 milhões)], onde o problema habitacional era mais dramático”, bem como “o número médio de pessoas por família em 1950” (seis), momento de maior produção habitacional do período populista: “[...] é razoável concluir que a atividade dos IAPs e da FCP beneficiou cerca de 10% da população que então vivia nas cidades com mais de cinquenta mil habitantes.” Por fim, o número de unidades habitacionais produzidas pelos IAPs não engloba a “produção imobiliária privada destinada à classe média”, já que esse dado foi omitido pelos institutos, em razão das críticas à “destinação de recursos para a construção de edifícios de luxo numa conjuntura de aguda crise de moradias” (BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil:** arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 113-136).

seja, o desenvolvimento de um “espaço da miséria”). Esse último espaço seria marcado pela “provisão informal de habitação”: autoconstrução, favela, loteamento clandestino etc.⁴¹⁸

Fora do âmbito formal dos textos constitucionais e legais, a *ausência de Estado* foi a realidade enfrentada pela “grande maioria da população, a de renda mais baixa”, a quem restou o “outro lado da política habitacional” brasileira: “o da ilegalidade, dos loteamentos clandestinos, da irregularidade das construções, das invasões de terra, das favelas, dos cortiços, do sobretrabalho na autoconstrução, do congestionamento habitacional, da promiscuidade, da insalubridade, etc.”⁴¹⁹

Trata-se do cenário já introduzido de modo teórico-sociológico no Capítulo 3 desta tese: por um lado, *inclusão na exclusão*, por outro lado, *subinclusão*.⁴²⁰ As *inclusões* promovidas pelo SFH brasileiro conviveram com diversas formas de *exclusão* e *desigualdade*, sofridas tanto pelos que conseguiram participar do mercado *formal*, quanto por aqueles que precisaram recorrer ao mercado *informal* da habitação.

A produção *informal* da habitação, que recebe nomes como “casas domingueiras, casas de periferia, casas próprias autoconstruídas, casas de mutirão”, expandiu-se no país a partir da década de 1940 “à margem das estatísticas oficiais”. Esse *empreendimento da casa própria* – “no espaço da casa em construção, do lote bagunçado, da quadra clandestina, da rua semioficializada, do ponto de ônibus sempre cheio, do tempo infinito até o trabalho” – tornou-se uma das principais formas “de incorporação à cidade e à

⁴¹⁸ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 29-31.

⁴¹⁹ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 87. Realidade similar já se verificava no país na década de 1940, quando, como ressalta Bonduki, “em consequência da crise habitacional, da desestruturação do mercado rentista e da incapacidade do Estado em financiar ou promover a produção de moradia em larga escala, consolidou-se uma série de expedientes de construção de casas à margem do mercado formal e do Estado que, de modo sintético, irei chamar de autoempreendimento da moradia popular, baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução [...]. Esse processo acabou predominando em São Paulo e em grande parte das cidades brasileiras, tornando-se a forma mais comum de moradia dos setores populares.” (BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 289).

⁴²⁰ MASCAREÑO Aldo; CARVAJAL, Fabiola. Los distintos rostros de la inclusión. **Revista CEPAL**, n. 116, p. 131-146, 2015. p. 137-143. Como visto, a noção de *subinclusão* ou *subintegração* é desenvolvida por Neves para explicar situações de carência de cidadania (“enquanto mecanismo político-jurídico de inclusão social”), especialmente em países periféricos (NEVES, Marcelo. A Constituição e a esfera pública – Entre diferenciação sistêmica, inclusão e reconhecimento. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. P. 130-131).

cidadania, e também a aspiração máxima de ascensão social acessível aos trabalhadores de baixa renda.”⁴²¹

No entanto, com o passar das décadas, o modo de produção *informal* foi se tornando “cada vez mais improvisado, em loteamentos precários ou em favelas.” Dentre os problemas decorrentes desse padrão de crescimento urbano, destacam-se “enchentes, poluição, ausência de áreas verdes, desbarrancamentos etc.”⁴²²

Dentre as formas de *inclusão na exclusão* dessa parcela populacional, podemos destacar também a inclusão em uma espécie de *direito informal das favelas*. As “comunidades urbanas oprimidas” criariam um *sistema jurídico informal e não oficial* “para preservar a sobrevivência da comunidade e um mínimo de estabilidade social numa sociedade injusta, onde a solvência econômica e a especulação imobiliária determinam o âmbito efetivo do direito à habitação.” Em sua investigação na favela do Jacarezinho (Rio de Janeiro) no início da década de 1970, Santos observou uma “relativa passividade do Estado” em relação àquela comunidade *ilegal/ clandestina* e seu direito *não oficial*.⁴²³

Uma “tolerância continuada” conferiria “à favela um estatuto sociojurídico peculiar, de algum modo *alegal* ou *extralegal*: uma comunidade ilegal cuja ilegalidade é neutralizada pela trivialidade da sua aceitação.” Em alguma medida, assim como o mercado *informal* da habitação liberava as organizações estatais, os agentes financeiros e as construtoras do peso da provisão habitacional para essa parcela da população, o direito

⁴²¹ Sem deixar de destacar o papel da *autoconstrução* “nas altas taxas de acumulação [capitalista]” (por meio do aumento da “exploração do trabalho”) e “o imenso sacrifício que [ela] exigiu das famílias de baixa renda”, Bonduki afirma que “a ênfase nesse aspecto obscurece o fato de que a obtenção da casa própria representava para os trabalhadores uma melhoria efetiva das suas perspectivas de vida, proporcionando-lhes condições mais favoráveis para sobreviver numa sociedade em que os direitos sociais inexistem ou são pouco respeitados. [...] De acordo com os dados disponíveis, a possibilidade de melhoria das condições de vida e de progresso de suas famílias foi muito maior do que a dos que continuaram morando em casas de aluguel.” Por exemplo, “quem obteve casa própria passou a ter direitos e a se beneficiar dos investimentos públicos realizados no entorno de sua propriedade; quem permaneceu inquilino tendeu a perder o direito a qualquer melhoria em relação à moradia.” Por outro lado, esse modelo habitacional, que foi imposto ao trabalhador na década de 1940 devido à “crise de habitação”, teria “raízes claramente conservadoras e pequeno-burguesas, tanto no âmbito político mais geral, como no âmbito micropolítico, da organização da vida privada. Esta passa a girar em torno da família nuclear, consolidada, monogâmica e reprodutora de valores tradicionais, concretizando um modelo de vida individualista, pobre de relações sociais e pouco receptivo aos processos coletivos de organização e participação, fora aqueles absolutamente necessários para viabilizar o próprio projeto da casa própria.” (BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 289-325).

⁴²² BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 328.

⁴²³ Conforme constata Santos, “[a] pesar de ilegal e sujeito a um controle repressivo, o bairro é tolerado, algumas das instituições comunitárias são oficialmente reconhecidas e alguns equipamentos infraestruturais são concedidos (sobretudo em períodos eleitorais).” (SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**: sociologia crítica do direito, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014. p. 342-344).

informal das favelas libertava “os tribunais oficiais e os gabinetes de assistência jurídica do fardo de terem que atender aos casos das favelas”.⁴²⁴

Assim, ao lado das instâncias de resoluções formais de conflitos, como a polícia e o Poder Judiciário (nem sempre disponíveis ou acessíveis), desenvolveram-se modos *informais* de resolução dos conflitos entre os moradores dessas comunidades, notadamente por meio da atuação do *crime organizado* (coativa) e das *associações de moradores* (arbitral/consensual). Essas “formas societais” de produção do direito se caracterizariam, em grande medida, “pela incorporação de um elevado grau de violência física e simbólica.”⁴²⁵

Nas palavras de Rolnik, as favelas brasileiras, ao lado de diversos outros assentamentos populares espalhados pelo mundo, constituem “zonas de indeterminação entre legal/ilegal, planejado/não planejado, formal/informal, dentro/fora do mercado, presença/ausência do Estado.” Em diversas situações, os moradores vivem “em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semilegais ou quase legais, tolerados ou legitimado por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades.”⁴²⁶

Em relação à provisão *formal* de habitação voltada à população de baixa renda (como a promovida pelas COHABs), Maricato destaca alguns “enganos” que prejudicaram a política habitacional que se executou a partir de 1964. Essa política seria caracterizada por uma “ação paternalista do BNH” que tomou as pessoas como “objetos passivos”:

O primeiro grande engano contido na proposta dos tecnocratas que formularam essa política habitacional estava em não reconhecer a fragilidade, enquanto

⁴²⁴ A partir do paradigma teórico marxista adotado por Santos, seria possível afirmar que, ao solucionar (ainda que precariamente) o problema da propriedade habitacional e da resolução de conflitos jurídicos, esses mecanismos informais contribuiriam para a “socialização dos habitantes” em uma “ideologia” que “consolida a dominação de classe.” Isso ajudaria a explicar a “tolerância” estatal em relação às favelas: “Ao fornecer alojamento para as classes trabalhadoras pobres, Pasárgada [pseudônimo desenvolvido pelo autor para a favela do Jacarezinho] contribui para as condições de reprodução da força de trabalho.” Por outro lado, “[e]nquanto a sua qualidade jurídica oficial (externa), como bairro *clandestino*, é um reflexo das relações sociais capitalistas, a sua qualidade interna, como bairro, é uma tentativa para melhorar as condições de vida das classes populares e conquistar alguma liberdade de ação coletiva autônoma – uma tarefa progressista numa situação em que a existência de um enorme exército industrial de reserva torna a norma capitalista indiferente à reprodução da força de trabalho.” (SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos: sociologia crítica do direito**, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014. p. 344-350).

⁴²⁵ Ver, para um panorama dos desdobramentos na Sociologia do Direito brasileira da pesquisa de Boaventura de Sousa Santos sobre o pluralismo jurídico nas favelas do Brasil, JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **A sociologia do direito no Brasil: introdução ao debate atual**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993. p. 143-180.

⁴²⁶ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 169-179.

mercado, da população à qual as COHABs se dirigiam inicialmente. [...] O isolamento dos conjuntos habitacionais, construídos sempre a longa distância dos locais de trabalho e locais de abastecimento e serviços, a falta de recursos das prefeituras para a produção dos complementos à habitação, a falta de recursos ou de interesses das empresas públicas em relação à implantação de redes de serviços, a falta de fiscalização da construção são alguns dos outros ‘enganos’ cometidos.⁴²⁷

No entanto, “apesar da má qualidade das construções”, das “dúvidas acerca da durabilidade da habitação durante o tempo de duração da dívida (25 anos)” e de todos os outros problemas mencionados acima, “a obtenção de uma unidade residencial do tipo COHAB” se tornou um “grande privilégio” e “um sonho” para as pessoas. Essa era a realidade sob os olhos de quem teria como opção sobreviver em “um barraco” em alguma das favelas brasileiras, diante da elevada demanda habitacional popular no país.⁴²⁸

Em face desse quadro de *escassez habitacional*⁴²⁹, as *mobilizações populares* mostraram-se particularmente relevantes na formulação e no ajuste das políticas habitacionais brasileiras. Como ressalta Maricato, “os movimentos ligados à habitação são os mais constantes e freqüentes dos muitos que eclodiram em nossas grandes cidades.” As organizações e associações de moradores de favelas desempenharam papel importante na reivindicação da “posse da terra e infra-estrutura urbana com rede de água e de energia elétrica, iluminação pública, transportes, etc.”:

⁴²⁷ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 45-46. Como destaca Royer, o projeto de lei que criou o BNH e o SFH contou com a participação ativa do grupo lacerdista, que apoiou o golpe de 1964 e “conseguiu fazer o primeiro presidente do Banco, a professora Sandra Cavalcanti. A ideia básica de intervenção habitacional propugnada pelo grupo lacerdista [...] era a erradicação de favelas e a construção de grandes conjuntos nas distantes periferias das cidades, que já mostravam sinais de ocupação acelerada. Sob a batuta de Cavalcanti, e seguindo o exemplo da COHAB Guanabara, que já havia sido construída em 1962, foram criadas de maio de 1964 a outubro de 1965, em, aproximadamente, 17 meses, 19 COHABs em todo o país.” (ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2014. p. 53).

⁴²⁸ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 52. Como destaca Bonduki, “a partir de 1964, ocorreu um divórcio entre arquitetura e moradia popular, com graves repercussões na qualidade do espaço urbano. [...] predominaram – salvo raríssimas exceções – projetos medíocres, uniformes, monótonos e desvinculados do meio físico e da cidade, uma intervenção urbanística muito inferior à dos IAPs.” (BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 326).

⁴²⁹ Como indicam os dados do IBGE (sistemizados pela FJP) referentes ao *déficit habitacional* e aos *domicílios vagos* do país, o quadro de *escassez habitacional* é resultado da *desigual distribuição* de moradias no país. A habitação é excedente para alguns e escassa para muitos. Por um lado, “[e]m 2015, o déficit habitacional estimado corresponde a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural”. Por outro lado, “[d]e acordo com a Pnad 2015, o Brasil possui 7,906 milhões de imóveis vagos, 80,3% dos quais localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados, 1,012 milhão estão em construção ou reforma.” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015.** Belo Horizonte: FJP, 2018).

Se no início da década de 1970 a palavra de ordem é de remoção dos favelados, no fim da década já não se fala mais nisso. O discurso oficial é de recuperação e urbanização das favelas. As invasões organizadas são toleradas e até auxiliadas, por vezes, pelas Secretarias de Promoção Social.⁴³⁰

Como vimos no Capítulo 3 desta tese, algumas regiões favelizadas, resultantes de ocupações coletivas em grandes cidades, como Salvador, foram recuperadas e urbanizadas. Trata-se de uma das respostas do Estado à “ocupação aleatória de terras urbanas” pela população de baixa renda, que, “pela própria contingência de ter que morar em algum lugar e de não encontrar outras alternativas, [...] acabou fazendo ‘justiça com as próprias mãos’, conquistando um espaço de moradia através das invasões.”⁴³¹

Entretanto, embora tenham sido, em alguns casos, toleradas e até auxiliadas pelo Estado, em diversas situações, como as observadas em Salvador (Figura 1 – Capítulo 3), as comunidades resultantes das ocupações foram separadas por muros físicos e simbólicos, notadamente quando situadas em áreas menos afastadas do núcleo urbano.⁴³²

As lutas e movimentos reivindicatórios urbanos ocorrem em muitas frentes, mas encontram um ponto de convergência no combate às *deficiências da política habitacional*:

Moradores de loteamentos clandestinos lutam pela regularização de seus lotes vendidos em situação totalmente ilegal sob a conivente ineficácia da fiscalização municipal. As lutas que se travam por melhores transportes, pela melhoria da rede pública de água, pela construção de creches, ou contra as enchentes, de alguma forma, estão todas ligadas à habitação e ao processo que caracteriza o crescimento urbano e elas atestam a falência daquela política habitacional.⁴³³

Assim, após conquistar “a habitação através da edificação autoconstruída em áreas informais, dotadas de infra-estrutura mínima, ainda que em situação de precariedade e

⁴³⁰ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 57.

⁴³¹ GORDILHO-SOUZA, Angela. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 402-406.

⁴³² A “condição de periferia associada a pobreza e a informalidade” identifica-se mesmo nas áreas não afastadas do núcleo urbano, já que, nesses casos, “delineia-se uma outra condição de separação de classes de rendimento no espaço, marcada por limites físicos mais próximos, constituídos nos condomínios fechados, grades e muros entre territórios de pobreza e de riqueza, ainda que justapostos.” No entanto, como aponta Gordilho-Souza, podemos identificar em cidades como Salvador “avanços em relação àqueles projetos de urbanização que mantêm os moradores no lugar onde estavam, buscando meios de integrar esses lugares aos circuitos da cidade e promover melhorias ambientais.” (GORDILHO-SOUZA, Angela. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 402-406).

⁴³³ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**: Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 57-58.

deficiência”, a população de baixa renda luta por demandas que se situam especialmente “na criação e na qualificação de seus espaços públicos, de infra-estrutura sanitária, de melhorias individuais nas habitações e, sobretudo, na sua inclusão urbana.”⁴³⁴ Tudo a indicar que descrever essas *peessoas* como meros *corpos* representaria, no mínimo, uma visão bastante simplificadora da realidade.⁴³⁵

A teoria dos sistemas, consoante Campilongo, não reservou historicamente um espaço central da sua construção teórica para a análise dos movimentos sociais, observando-os, em certas oportunidades, com “má-vontade” ou “desconfiança”. No entanto, trabalhos recentes desenvolvidos no Brasil, como o do referido autor, ressaltam a relevância desses movimentos, que “são produto e reação da sociedade moderna a si mesma”: “São porta-vozes de [...] conflitos, desequilíbrios, desigualdades, distribuição assimétrica de recursos, direitos, poderes e riscos.”⁴³⁶ Como será visto na Seção 5.2, a

⁴³⁴ GORDILHO-SOUZA, Angela. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008. p. 405.

⁴³⁵ Luhmann desenvolve a distinção entre *inclusão* e *exclusão* em paralelo com a diferença entre *peessoas* e *corpos*: “A inclusão (e, correspondentemente, a exclusão) apenas pode referir-se ao modo pelo qual, no nexos comunicacional, seres humanos são *identificados*, ou seja, considerados como relevantes. Também se pode dizer, ligado ao sentido tradicional do termo: o modo pelo qual eles são tratados como ‘peessoas’. [...] Há alguns pontos a favor de que, no âmbito da exclusão, os seres humanos deixem de ser compreendidos como pessoas e passem a ser vistos, antes, apenas como corpos. [...] Violência física, sexualidade, satisfação pulsional de necessidades primárias voltam a se tornar livremente disponíveis (isto é, sem consideração para com as recorrências simbólicas), e isso impede uma comunicação mais rica de pressupostos.” No entanto, o próprio autor ressalta que o seu olhar em relação ao tema ainda seria “grosseiro” e que “toda tentativa de descrever a sociedade com base em apenas uma distinção leva a um contraste exagerado e irreal. A diferença inclusão/exclusão nunca está tão claramente dada, do ponto de vista empírico, que todas as pessoas possam ser associadas a um ou outro lado.” Haveria “casos limítrofes” que precisam ser detalhados em pesquisas empíricas (LUHMANN, Niklas. *Inclusão e exclusão*. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013. p. 19-43). Como destaca Campilongo, a “[e]xclusão ‘parece’ importar unicamente ‘corpos’, mas não é, de forma alguma, o que se vê nos movimentos sociais brasileiros, nem nos espaços mais recorrentes de ‘exclusão’, como as favelas, onde ‘peessoas’ dão seguidas mostras de que podem alargar suas possibilidades de comunicação.” O autor mobiliza o exemplo do “movimento de moradores de uma das maiores favelas da cidade de São Paulo, Paraisópolis”: “Os moradores protestam e mobilizam o direito para regularizar a situação de suas casas. Apesar de contarem com rede de apoio e com assessoria jurídica especializada [desenvolvida pelo Núcleo de Direito à Cidade do Departamento Jurídico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP], são os próprios atingidos que realizam comunicações orientadas ao protesto. Paraisópolis é um exemplo de rede de movimentos sociais e de organizações não governamentais. Vale destacar a diversidade de protestos e temas de movimentos sociais em Paraisópolis: contra a violência, pelo direito das mulheres, por direito à manifestação de pensamento (rádio e imprensa comunitária) e outras formas de constituição de sistemas comunicativos muito distantes do ‘depósito de corpos’.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 52-67).

⁴³⁶ Os *movimentos sociais*, segundo Campilongo, são *sistemas sociais* (isto é, sistemas de comunicação) que “atuam no meio ‘temas’”, como a inadequação ou o déficit habitacional. Esses temas se cristalizariam “na forma protesto/não protesto”. Os movimentos sociais “atuam nos vários sistemas de funções da sociedade” (como o direito, a política e a economia), orientando os referidos valores “de acordo com o âmbito de atuação” ou, em outros casos, tentando “subverter o modo de operação dos sistemas de função.” Conforme o autor, “movimentos sociais fazem crítica da sociedade. Logo, seus alvos são as

presente tese filia-se a essa agenda de pesquisa, buscando compreender o papel dos movimentos de moradia na evolução da política habitacional e do direito à moradia no país.

A princípio, “sistemas de função, como o direito e a economia, incluem a todos”, mas “essa inclusão porta assimetrias”, já que “[o]rganizações formais (empresas, escolas, tribunais etc.) incluem pessoas de maneira limitada”. Por exemplo, “todos estão incluídos no sistema jurídico”, porém “nem todos têm seu pretense direito reconhecido no tribunal”. A “sociedade inclui e exclui simultaneamente” e é justamente “contra as exclusões que protestos são organizados.”⁴³⁷

Ao longo da história, o Estado assumiu um importante papel “na organização e realização do vigoroso capital imobiliário brasileiro”, que engloba “a indústria da construção e o capital financeiro”. Como já destacamos, trata-se de um setor historicamente marcado por uma “dinâmica de influências dos lobbies” e “poderosos grupos de pressão”. Em grande medida, os interesses econômicos desses grupos acabam sendo representados pelo Estado. No entanto, não se pode desconsiderar que também se formam “lutas reivindicatórias urbanas” que conseguem ver atendidos alguns dos pleitos que dirigem aos poderes públicos.⁴³⁸

Difícil dimensionar de forma precisa o grau de influência do *setor empresarial* e dos *movimentos sociais* no reconhecimento e efetivação de direitos sociais ou na formulação e execução de políticas públicas.

Contudo, como se verá na Seção 5.1, há uma clara atuação da posição social das *organizações político-econômicas locais* (como as associações e os sindicatos empresariais) no sentido de contribuir, por exemplo, para a formulação e evolução de programas habitacionais, como o PMCMV. Por outro lado, como abordaremos na Seção 5.2, a posição social que denominamos de *organizações político-jurídicas locais* (como as

lacunas, as inconsistências, as perversões, o mau funcionamento e os efeitos do próprio funcionamento dos sistemas de função. [...] Movimentos sociais não se alinham à turma dos contentes. [...] Mas uma coisa é estar insatisfeito e usar o sistema, aproveitar suas fraquezas, estimular sua variabilidade, buscar sua mudança; outra coisa, bem diversa, é levar a insatisfação ao extremo: corromper a lógica sistêmica, insistir no impasse, bloquear o encadeamento das comunicações. No primeiro caso, pode-se falar num uso criativo dos sistemas funcionais. No segundo, num uso destrutivo, descrente ou descompromissado com os sistemas de funções. No primeiro grupo estão os movimentos de desintegração: insistem no uso de sistemas funcionais. No segundo, os movimentos de protesto: provocam os sistemas como sinal de rejeição.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 41-70).

⁴³⁷ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 50-51.

⁴³⁸ MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987. p. 14-27.

organizações dos movimentos sociais de moradia) também contribui, ainda que com estratégias diversas, para estas mesmas atividades ligadas aos programas habitacionais. As pressões dessas duas posições sociais voltadas às *organizações estatais* (como o Congresso Nacional e o Ministério das Cidades), aos *bancos públicos* (como a CEF) e aos *tribunais judiciais* (em suas várias instâncias), serão apresentadas nas mencionadas Seções.

Assim, por meio da análise das referidas posições sociais, avançaremos nas fases mais recentes do financiamento habitacional no Brasil. Tratam-se dos períodos posteriores à fase *desenvolvimentista* ou *intervencionista* (já apresentada neste Capítulo), que são os períodos do *neoliberalismo* (a partir das políticas liberalizantes dos anos 1990) e da *retomada do ativismo estatal* (principalmente a partir da crise financeira internacional de 2008).⁴³⁹

A atual etapa – que parece se desenvolver, ao menos de forma mais explícita, principalmente a partir do processo de *impeachment* da Presidente da República Dilma Vana Rousseff em 2016 – ainda é muito recente, o que dificulta a apresentação de uma análise mais sistemática neste trabalho. Contudo, ao que tudo indica, trata-se de uma fase marcada pela *retomada das políticas neoliberais*. Nessa fase, verifica-se, ainda, a importação de uma *resposta neoconservadora*, que, como destaca Harvey, é “perfeitamente compatível com o programa neoliberal de governança pela elite, desconfiança da democracia e manutenção das liberdades de mercado.”⁴⁴⁰

⁴³⁹ Tomamos emprestada aqui a *periodização político-institucional do Brasil pós-1930* (até 2014) proposta por Coutinho (“desenvolvimentismo”, “neoliberalismo” e “ativismo estatal”), chamando atenção para a ressalva do autor de que, como toda periodização, ela comporta “certa dose de simplificação”: “seja porque os termos ‘desenvolvimentismo’, ‘neoliberalismo’ e ‘ativismo estatal’ são em alguma medida vagos, seja porque na história econômica, jurídica e institucional de um país épocas assim demarcadas costumam resultar de convenções arbitrárias que não refletem as reais transformações das estruturas produtivas, seja porque, finalmente, representações estilizadas de economia política, padrões de atuação do Estado na economia e tipos de instituições não se substituem inteiramente uns aos outros com o passar do tempo, sendo mais plausível supor que se sobreponham, cumulativamente, em ‘camadas geológicas’. Trata-se, pois, mais do amálgama do novo com o velho, de novas instituições convivendo e interagindo com antigas, do direito revogado com o direito revogador, em oposição à visão, um tanto esquemática e artificial, de que um regime jurídico ou arranjo institucional sucede a outro inteiramente.” (COUTINHO, Diogo R. **Direito econômico e desenvolvimento democrático**: uma abordagem institucional. Tese (Concurso de Professor Titular). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2014. p. 93-97).

⁴⁴⁰ Considerando a experiência norte-americana, Harvey afirma que as práticas neoliberais são remoldadas a partir de duas preocupações fundamentais dos neoconservadores: “com a ordem como resposta ao caos de interesses individuais” e “com uma moralidade inflexível como o cimento social necessário à manutenção da segurança do corpo político *vis-à-vis* de perigos externos e internos.” Diante da primeira preocupação, “algum grau de coerção” passa a ser defendido: “[o]s neoconservadores enfatizam assim a militarização como remédio para o caos dos interesses individuais. Por esse motivo, mostram-se mais propensos a acentuar ameaças, reais ou imaginadas, nos planos doméstico e externo, à integridade e à estabilidade do país.” Já em face da segunda preocupação, “valores morais” são produzidos como resultado da coalizão “entre a classe de elite e os interesses de negócios desejosos de restaurar seu poder de classe, de um lado, e uma base eleitoral entre a ‘maioria moral’ da classe trabalhadora branca ressentida, de outro.” Esses

Por fim, a Seção 5.3 será responsável pela conclusão do Capítulo, oportunidade em que serão retomadas as reflexões anteriores com o objetivo de compreender a evolução produzida pela tensão entre a *lógica da cidadania e dos direitos sociais* e a *lógica do mercado e do consumo*. Como fio condutor dessa análise, desenvolveremos reflexões sobre a resolução de conflitos pelo Poder Judiciário brasileiro na área do SFH, identificando o modo como a referida tensão manifesta-se nessa organização central do sistema jurídico.

5.1 POLÍTICAS NEOLIBERAIS E SETOR EMPRESARIAL

Uma adequada compreensão das *políticas neoliberais* e do papel do *setor empresarial* para a evolução recente do SFH brasileiro exige reflexões sobre a *lógica econômica* que lhes é subjacente. Por isso, nesta Seção, partiremos de uma breve análise teórica sobre a *lógica da economia* para, em seguida, observar os reflexos das *políticas neoliberais* e das *organizações político-econômicas locais* no financiamento habitacional brasileiro.

A moradia é tema de comunicações não apenas do sistema jurídico e do sistema político, mas também do sistema econômico. Com base no seu código e função próprios, o sistema econômico também *traduz*, por exemplo, as necessidades humanas e os espaços físicos (ambiente externo da sociedade), bem como as normas jurídicas voltadas para a habitação adequada (ambiente interno da sociedade). Essas necessidades, espaços e normas (e todas as outras informações que possam ter relevância econômica) são *lidas* a partir da lógica dos “custos ou pagamentos em dinheiro”, “preços” ou “equivalência[s] monetária[s]”.⁴⁴¹

Com base na teoria dos sistemas, pode-se afirmar que “o sistema econômico rege-se exclusivamente pela linguagem dos preços. Só nessa linguagem pode-se comunicar economicamente.” Isso significa que a economia vale-se dos *preços*, por exemplo, para

valores seriam “centrados no nacionalismo cultural, na retidão moral, no cristianismo (de uma certa modalidade evangélica), nos valores familiares e em questões de direito à vida, assim como no antagonismo a novos movimentos sociais como o feminismo, os direitos homossexuais, a ação afirmativa e o ambientalismo.” (HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: edições Loyola, 2014. p. 91-96). Eventos políticos recentes, como, por exemplo, o *impeachment* da Presidente da República Dilma Vana Rousseff em 2016 e as eleições de 2018, indicam que o Brasil importou mais essas *ideias fora do lugar*, que prometem ditar o tom da política no país durante os próximos anos, com consequências ainda difíceis de avaliar, inclusive para a área da habitação.

⁴⁴¹ LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 82-84.

interpretar e utilizar o ambiente da sociedade (como os recursos ambientais ou os motivos psicológicos dos seres humanos para consumir e trabalhar).⁴⁴²

Os *preços* são “estruturas da autopoiese” da economia (isto é, “possibilitam a diferenciação da economia” e, ao mesmo tempo, são possibilitados por essa diferenciação): “Sem preços nenhum pagamento pode ter lugar.” Com a diferenciação funcional da sociedade moderna, o cálculo de preços torna-se uma operação exclusiva do sistema funcional da economia.⁴⁴³

Já o *dinheiro* pode ser concebido “como *codificação* das operações econômicas”, que é representada pelos *pagamentos* e *não pagamentos*. Por exemplo, tanto a determinação de *comprar* quanto a de *não comprar* um imóvel devido ao seu *preço* é “um evento elementar da economia”.⁴⁴⁴

Dessa forma, o *pagamento* pode ser identificado como a principal operação da economia, já que esse sistema adquire a sua unidade como sistema autopoietico por meio do recurso ao referido evento. A produção de pagamentos depende de pagamentos anteriores e serve de base para pagamentos futuros. Trata-se, portanto, de uma rede de produção e reprodução de pagamentos.⁴⁴⁵

No entanto, esse *fechamento operacional* convive com a *abertura cognitiva* do sistema econômico, que, em relação ao direito, por exemplo, acontece principalmente por meio da *propriedade* e do *contrato*. Esses mecanismos permitem, por um lado, que as

⁴⁴² LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 107-110.

⁴⁴³ Em face desse contexto evolutivo, os outros sistemas funcionais diferenciam as suas operações dos *cálculos de preços* e descobrem as suas *racionalidades próprias*, descomercializando-se (LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 194-196).

⁴⁴⁴ Como destaca Luhmann, o *pagamento* e o *não pagamento* são “eventos acoplados”: “Quien paga no puede preservar su dinero y quien lo preserva no puede pagar, de modo que *siempre tiene lugar una coorientación hacia lo opuesto*.” A partir dessa perspectiva, “todo aquello que funcionaba como concepto fundamental de la teoría económica – producción, cambio, distribución, capital, trabajo – [pode ser tratado] como procesos derivados” dos “pagos como operaciones fundamentales del sistema [económico]” (LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 121-130).

⁴⁴⁵ LUHMANN, Niklas. La economía de la sociedad como sistema autopoietico. **Revista Mad – Universidad de Chile**, n. 29, set. 2013. p. 6. O *pagamento* é uma operação equivale funcionalmente à *decisão jurídica*, que é o elemento básico do direito. Enquanto o sistema econômico *reproduz pagamentos em dinheiro*, o sistema jurídico reproduz *decisões jurídicas* (LUHMANN, Niklas. *Economia e diritto. Problemi di collegamento strutturale*. In: Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale (org.). **L’informazione nell’economia e nel diritto**. Congresso Internazionale, Milano, 30-31 mar. 1989. p. 28-29). Embora possam ser descritos como *operacionalmente fechados*, já que produzem e reproduzem os seus elementos por meio dos seus próprios elementos, esses sistemas também podem ser apontados como *cognitivamente abertos*, uma vez que são necessárias razões para os pagamentos e as decisões jurídicas que produzem. Essas razões, em última análise, são encontradas no ambiente dos respectivos sistemas (LUHMANN, Niklas. La economía de la sociedad como sistema autopoietico. **Revista Mad – Universidad de Chile**, n. 29, set. 2013. p. 9-10).

operações econômicas irrite o direito, e, por outro lado, que as operações jurídicas irrite a economia. Como já abordado no Capítulo 3, esses mecanismos possibilitam aprendizados mútuos para os dois sistemas.⁴⁴⁶

A partir dessa leitura, a *abertura cognitiva* entre direito e economia (por meio da propriedade e do contrato) é observada por cada um desses sistemas de modo diverso. Sob o prisma do direito, a busca de *justiça ou de decisões jurídicas consistentes* acontece “sob condições que o sistema econômico complicou”. Sob a perspectiva da economia, por sua vez, a busca da *lucratividade ou rentabilidade* se dá “sob condições que o direito complicou”.⁴⁴⁷

A “satisfação de necessidades” pode ser interpretada como uma *prestação* da economia aos demais sistemas parciais da sociedade. Porém, como já se mencionou nesta tese, a *função* social do sistema econômico (que diz respeito à sua relação com a própria sociedade) está associada à questão da *escassez* (de bens e serviços e de dinheiro), isto é, à regra de que “qualquer consumo sempre custa algo”. Essa função reside na vinculação de “*uma provisão futura estável com a distribuição atual.*” Não se trata da “redução da escassez” ou da “multiplicação da riqueza”, mas, sim, da “geração e regulação da escassez para a desproblematização da futura satisfação de necessidades.”⁴⁴⁸

No entanto, deve-se ressaltar que essas necessidades são “de diversas pessoas e sistemas” e que há “problemas de distribuição”. O “conceito de classe” tem sido mobilizado para descrever “a distribuição de pessoas em relação à distribuição de segurança futura.” Contudo, o conceito deixa escapar o “processo basal em si”. A teoria dos sistemas explica essa desigualdade de distribuição por meio da ideia de função da economia, que tende a dar “mais aos ‘ricos’ [...] do que aos ‘pobres’”, inclusive crédito. O foco aqui coloca-se na comunicação e no papel do dinheiro como meio de comunicação simbolicamente generalizado. O dinheiro “reforça a probabilidade de aceitação em situações em que seria mais esperável o rechaço”, aumentando “a possibilidade de que se comunique.”⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder e Universidad Iberoamericana, 2005. p. 520-538.

⁴⁴⁷ LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder e Universidad Iberoamericana, 2005. p. 524.

⁴⁴⁸ LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 140-142.

⁴⁴⁹ LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017. p. 143-145.

Com base nessa perspectiva, as “complexas bases da reprodução corrente de desigualdades regionais e por estratos [...] devem ser procuradas exatamente na operação racional dos sistemas funcionais.”⁴⁵⁰ Consequentemente, torna-se necessário compreender a *lógica econômica*, assim como as demais lógicas que contribuem para a reprodução daquelas desigualdades, como a *lógica política* e a *lógica jurídica*. Como já foi visto ao longo desta tese, o SFH apresenta variadas oportunidades de reflexão sobre essas lógicas, inclusive em suas interfaces com os problemas da exclusão e da desigualdade.

A habitação é uma “necessidade básica de todo ser humano independente de credo, etnia, gênero, renda, idade, etc.” Trata-se de um “bem de consumo privado” e, como tal, de uma *mercadoria*. Contudo, a sua indispensabilidade e o seu elevado *preço* a tornam “uma mercadoria diferente das demais” (“uma mercadoria complexa”): “a partir da sociedade industrial [...], a habitação exige um capital destinado ao financiamento da produção (recursos vultosos e períodos longos de realização) e financiamento ao consumo (alto valor em relação aos salários).”⁴⁵¹

Por isso, não é recente a relação entre a “produção privada de moradias” e a “política pública habitacional”. Essa interface entre mercado imobiliário e Estado remonta ao período *intervencionista* ou *desenvolvimentista* do país, principalmente entre os anos de 1964 e 1985, época em que a política habitacional brasileira estava centralizada no BNH. Contudo, a partir da década de 1990 foram constituídos “mecanismos jurídicos e institucionais que prepararam o terreno para a ampliação e a consolidação da produção privada de moradias” no país.⁴⁵²

Com a extinção do BNH, a CEF incorporou em suas atividades a atuação no setor da habitação que competia àquele banco. No entanto, “somente no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995, após quase 10 anos do fim do BNH”, surgiria uma espécie de novo “paradigma” na política habitacional brasileira, com o fortalecimento dos “princípios de mercado na provisão da habitação.”⁴⁵³

⁴⁵⁰ LUHMANN, Niklas. Sobre o conceito de classe social. In: LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: vol. I, estrutura social e semântica. Tradução Patrícia da Silva Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018. p. 137.

⁴⁵¹ MARICATO, Erminia. Apresentação. In: ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 7.

⁴⁵² SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 17.

⁴⁵³ Ao fazer um balanço da política habitacional no Governo FHC, Shimbo conclui que “[i]mplementou-se [...] uma abordagem de mercado na política habitacional, segundo a qual os recursos utilizados na concessão de financiamentos”, em geral, “necessitavam retornar ao sistema, cobrindo todos os custos financeiros e administrativos envolvidos.” (SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a

Por um lado, verificou-se a criação do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), com o objetivo de aproximar o *mercado imobiliário* do *mercado de capitais*. Além disso, foram instituídas “diversas modalidades do Programa Carta de Crédito”, viabilizadas “com os recursos do FGTS e do SBPE” e destinadas “diretamente para o mutuário final (famílias com renda entre três e 12 salários mínimos)”. Houve, ainda, a criação do “Programa Apoio à Produção, que se voltava ao financiamento direto ao produtor privado, também contando com recursos do FGTS.”⁴⁵⁴

Por outro lado, foram criados programas como o Pró-Moradia (com recursos do FGTS) e o Habitar Brasil (com recursos do Orçamento Geral da União). Esses programas tinham o objetivo de viabilizar o “financiamento, em alguns casos, a fundo perdido, para recuperação de áreas habitacionais degradadas, ocupadas principalmente por população com renda até três salários mínimos, por meio de melhoria ou de construção de unidade habitacional e de infraestrutura.”⁴⁵⁵

Essa etapa do financiamento habitacional no país, que costuma ser associada ao chamado *neoliberalismo*, não se caracteriza pelo distanciamento entre “o ‘social’ e o ‘mercado’”, mas justamente pela amálgama entre as duas dimensões. Shimbo chega a denominar o “*segmento econômico*” do SFH, que se destina “às famílias com renda mensal entre três e 10 salários mínimos”, como “*habitação social de mercado*”. Trata-se do contexto e do segmento em que “as empresas construtoras e incorporadoras expandiram sua produção no Brasil” beneficiando-se “dos incentivos públicos e, paralelamente, da tendência mundial de financeirização da economia, aumentando vertiginosamente o seu capital e ampliando geograficamente sua atuação”.⁴⁵⁶ Ao analisar a política habitacional “tanto nos países do centro quanto nos países subdesenvolvidos”, Royer aponta para uma “inflexão substantiva na trajetória de reconhecimento de direitos e na oferta estatal de bens e serviços públicos” como resultado da “crise fiscal, associada à

confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 33-36).

⁴⁵⁴ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 35.

⁴⁵⁵ Consoante Shimbo, como funcionavam por meio do financiamento de estados e municípios e houve um “alto grau de inadimplência dos municípios brasileiros”, esses financiamentos (Pró-Moradia e Habitar Brasil) “não ganharam ampla extensão”. A autora destaca ainda dois outros programas voltados para a habitação no final do Governo FHC: o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado ao atendimento de famílias com renda entre três e seis salários mínimos, e o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), direcionado às famílias com renda de até três salários mínimos (SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 35-36).

⁴⁵⁶ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 18-19.

reestruturação da apropriação do excedente no sistema mundial”. Essa política, compreendida inicialmente “como uma política de bem-estar”, teria migrado “paulatinamente, do discurso universalista dos direitos fundamentais para a lógica seletiva dos mercados, articulando-se de maneira inovadora com a arquitetura financeira dos novos padrões de acumulação do capital”. Segundo a autora, na “periferia do sistema mundial” essa “inflexão fez-se sentir de maneira bastante profunda”, como no caso do Brasil, onde “a crise de financiamento do Estado” teria contido “as aspirações transformadoras embutidas na efetivação dos direitos sociais, especialmente, no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte”.⁴⁵⁷

No Brasil, além das “peculiaridades do capitalismo tardio” e das “dificuldades de formação de um Estado de Bem-Estar autossuficiente”, o “projeto nacional de desenvolvimento” teria sido reduzido “ao aperfeiçoamento das instituições de mercado e à inclusão seletiva de cidadãos no sistema de crédito direcionado.”⁴⁵⁸

Nos chamados “países centrais do capitalismo”, durante o Estado de Bem-Estar, “a habitação foi um dos maiores, senão o maior, item de subsídios nos orçamentos públicos”. No entanto, no Brasil, embora tenham sido desenvolvidos bons “programas de habitação social” nos diversos níveis de governos, verificar-se-ia uma “falta de significância quantitativa das respostas ao direito social previsto na Constituição Federal pela Emenda Constitucional n. 26 de 2000.”⁴⁵⁹

Com as mudanças promovidas “pela reestruturação do capitalismo, conhecida como globalização” (marcada “pelo ideário neoliberal”), passar-se-ia “da era do estado provedor, das políticas sociais, dos subsídios, da solidariedade para o primado do mercado, da competição, do individualismo.” Apesar de o Brasil não ter “conhecido o Welfare State, como os países centrais, a mudança é notável e mais desastrosa, exatamente, devido à pesada herança de desigualdade histórica que acompanha o início da globalização neoliberal.”⁴⁶⁰

Os países que contam com uma “tradição” de cidadania passaram por lentos processos de luta e mudança social, que, em certa medida, prepararam o solo para o

⁴⁵⁷ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 13-14.

⁴⁵⁸ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 14.

⁴⁵⁹ MARICATO, Erminia. Apresentação. In: ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 8.

⁴⁶⁰ MARICATO, Erminia. Apresentação. In: ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2014. p. 9.

chamado “neoliberalismo”. No entanto, a evolução histórica da cidadania em países como o Brasil passou por outra trajetória, na medida em que, como destaca Santos, os fatores “escaloados no tempo nos países do Norte, aqui aparecem e se implantam de uma só vez.” A formação da cidadania no país seria marcada negativamente pela “convergência de várias causas, ao mesmo tempo revolucionárias e dissolventes”. O Brasil passou pelo desenvolvimento abrupto de processos (contemporâneos e concomitantes) de desruralização, migração, urbanização, expansão do consumo de massa, crescimento econômico, concentração da mídia, degradação das escolas, instalação de um regime repressivo e triunfo de uma filosofia de vida materialista.⁴⁶¹

Nesse contexto, algumas *políticas neoliberais* que remodelaram o financiamento habitacional do país nas últimas décadas poderiam ser descritas como “ideias fora do lugar” contemporâneas – similares àquelas ideias liberais estrangeiras (francesas, inglesas e americanas) que, como descrito por Schwarz, “faziam parte de nossa identidade

⁴⁶¹ Conforme Santos, como consequência dessa soma de fatores em menos de trinta anos, “[e]m lugar do cidadão formou-se um *consumidor*, que aceita ser chamado de *usuário*.” (SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014. p. 19-25). Como destaca Campilongo, no contexto de um “Estado Burocrático-Autoritário forte para reprimir a sociedade, mas fraco para implementar políticas públicas capazes de superar problemas crônicos do país”, verificou-se, “[a]o longo da década de 1970-1980”, “um enorme êxodo rural, seguido do rápido crescimento da população das grandes cidades e expansão das favelas.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Pequena apresentação histórica do direito brasileiro. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 29). Santos ressalta que “[e]ntre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira”, já que em 1940 “a taxa de urbanização era de 26,35%” e “em 1980 alcança 68,86%”. Além disso, “[n]esses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia.” Nesse contexto, “[o] golpe de Estado de 1964 [...] aparece como um marco, pois foi o movimento militar que criou as condições de uma rápida integração do país a um movimento de internacionalização que aparecia como irresistível, em escala mundial. A economia se desenvolve, seja para atender a um mercado consumidor em célere expansão, seja para responder a uma demanda do exterior. [...] A população aumenta, a classe média ampliada, a sedução dos pobres por um consumo diversificado e ajudado por um sistema extensivo de crédito servem de impulso à expansão industrial.” Por outro lado, o autor ressalta as “profundas diferenças” entre as regiões do país: “Em 1980, é a região sudeste a mais urbanizada, com um índice de 82,79%. A menos urbanizada é a região nordeste, com 50,44% de urbanos, quando a taxa de urbanização do Brasil era de 65,57%.” (SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p. 31-63). No mundo globalizado, segundo Santos, “[c]onsumismo e competitividade levam ao emagrecimento moral e intelectual da pessoa, à redução da personalidade e da visão do mundo, convidando, também, a esquecer a oposição fundamental entre a figura do consumidor e a figura do cidadão. É certo que no Brasil tal oposição é menos sentida, porque em nosso país jamais houve a figura do cidadão. As classes chamadas superiores, incluindo as classes médias, jamais quiseram ser cidadãos; os pobres jamais puderam ser cidadãos. As classes médias foram condicionadas a apenas querer privilégios e não direitos.” (SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 24. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015. p. 49-50).

nacional” no século XIX, mas chocavam-se com a realidade do país, marcado pela “escravidão e seus defensores”.⁴⁶²

Como representação da “crise do Estado” e do “entusiasmo neoliberal”, houve “uma mudança significativa no modelo do SFH” e o lançamento do SFI, “[i]nspirado no modelo norte-americano”, “fundado na captação de recursos no mercado e na afirmação do protagonismo dos agentes privados na condução dos financiamentos.”⁴⁶³

Na base teórica dessas mudanças estaria a “nova economia institucional”, que incentiva a construção e o aperfeiçoamento de instituições com o objetivo de desenvolver as “economias de mercado, limitando o papel do Estado ao fomento do mercado e das condições reais para o seu livre funcionamento”. Essa matriz teórica faria parte da agenda das “organizações ‘market-oriented’”, ou, como preferimos chamar, *organizações político-econômicas globais*, como o Banco Mundial, “que, desde 2000, vem propugnando para todos os países emergentes uma agenda de crescimento voltado ao ‘building institutions for markets’.” Como essas organizações observam o acesso à moradia, em grande medida, a partir de uma *lógica econômica*, “o problema habitacional” não é visto como uma “questão de direito social”, mas como “um problema de crédito, de renda, enfim, um problema individual do cidadão consumidor.”⁴⁶⁴

No entanto, em nossa leitura, não se trata de afirmar, como faz Royer, que “[o] direito à moradia não dialoga com a mercadorização da habitação”. Como destaca a própria autora, ainda que o “modelo apresentado pelo SFI” não pareça “uma boa estratégia para alcançar uma cidadania social plena e para garantir a efetividade social do direito à moradia”, ao longo dos últimos anos, houve:

⁴⁶² Como aponta Schwarz, em contraste com a “vida ideológica” do país no século XIX, a escravidão integrava a sua realidade como “relação produtiva fundamental”: “O escravismo desmente as ideias liberais.” (SCHWARZ, Roberto. *As ideias fora do lugar*. In: SCHWARZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014. p. 49-51). Maricato descreve a “aprovação do SFI (Sistema Financeiro Imobiliário) em 1997, no Congresso Nacional (Lei 9.514/97)”, que teria o objetivo de oferecer uma alternativa “para o financiamento da produção e para o crédito imobiliário”, como o reflexo de “ideias fora do lugar” do empresariado: “A proposta buscava fazer uma ponte entre o mercado de capitais e o mercado imobiliário. Não faltaram ‘ideias fora do lugar’ por parte de empresários que se inspiravam no modelo americano, em franca expansão naquele momento, ignorando as características patrimonialistas do mercado brasileiro.” As “exigências do funcionamento da ‘arquitetura da securitização’” (“base de captação dos recursos do SFI”) seriam “complexas e sofisticadas para as condições de funcionamento do mercado imobiliário e do mercado de capitais no Brasil” (MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 69-70).

⁴⁶³ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 15-16.

⁴⁶⁴ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 18.

[...] um crescimento contínuo da concessão do crédito imobiliário, em especial destinado à habitação, e uma crescente participação na concessão de crédito da economia brasileira. O Relatório do Banco Central relativo ao ano de 2011 mostra que as operações de crédito habitacional totalizaram R\$ 200,5 bilhões de reais e a participação do crédito imobiliário no PIB, 4,8%. Em 2004, o volume desses recursos eram 25,8 bilhões. [...] O volume de financiamento e o número de unidades habitacionais contratadas tanto com recursos do FGTS quanto com recursos do SBPE é crescente. De um total de quase 30 bilhões em 2008, chegou-se a quase 80 bilhões em apenas 3 anos [...]. Percentualmente o aumento real de 2008 a 2012 é de 121,02 nos valores financiados pelo SBPE e 191,25 nos valores financiados do FGTS na área de habitação. O ambiente regulatório que vinha sendo construído desde a Lei 10.931/2004 ganhou um impulso com a edição do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009, impactando todo o mercado imobiliário. Ainda que não faça parte do MCMV, o SBPE teve um aumento de 2004 para 2012 da ordem de 1732,5%. No FGTS, principal fundo das faixas 2 e 3 do MCMV, o aumento, ainda que menor (552,4% de 2004 a 2012), foi muito significativo (sem somar os valores concedidos como desconto – subsídio).⁴⁶⁵

Além disso, conforme a mesma autora, a própria “securitização, tal como desenhada na Lei do SFI de 1997, avançou nesses últimos quatro anos. Em 2012, o volume de CRI emitido foi de, aproximadamente, 13,58 bilhões, suplantando as emissões dos anos de 2009 e 2010.” Assim, em nossa leitura, seja por meio desse modelo que trataria “a habitação como uma *commodity*, negociada em bolsa”⁴⁶⁶, seja pelo crescimento contínuo da concessão de crédito imobiliário descrito acima (com recursos do FGTS e do SBPE), a ideia de habitação parece vinculada à noção de *mercadoria*, ainda que nem sempre seja exclusivamente reduzida a tal.

A Faixa 1 do PMCMV é o principal exemplo que foge um pouco à regra da caracterização da habitação como uma *mercadoria*, já que a contrapartida financeira paga pelos moradores parece ter um efeito principalmente *simbólico*, diante dos elevados subsídios concedidos. Contudo, esse *pagamento* simbólico é representativo justamente das ideias de habitação como *mercadoria* e de inclusão pelo *consumo*. Trata-se, portanto, de mais uma evidência empírica de que a concretização do direito à moradia dialoga com a mercadorização da habitação, ainda que essa *conversa* entre direito e economia exija traduções e produza, frequentemente, mal-entendidos, ruídos e cacofonias.

Embora seja possível uma defesa teórica, política ou normativa de um modelo que não vincule a moradia a essa linguagem ou lógica econômica, os dados e a literatura indicam, como visto ao longo deste Capítulo, que o SFH brasileiro, desde os seus

⁴⁶⁵ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 18-19.

⁴⁶⁶ ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014. p. 18-20.

primórdios, sempre esteve ligado a um modelo de habitação como *mercadoria* e de inclusão social pelo *consumo*. Mesmo as experiências que lhe antecederam, como aquelas das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e da Fundação da Casa Popular (FCP), contavam com a previsão de *preços* a serem *pagos* pelos beneficiários.⁴⁶⁷

Na leitura de um advogado da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), os movimentos sociais não conseguiram “avançar” em um modelo que desvinculasse a moradia da ideia de “mercadoria” (“título de propriedade”, “casa própria”):

[...] a gente perdeu essa batalha. Tentar discutir coisas como a propriedade coletiva, como a concessão de direito real de uso coletivo, a concessão de uso especial pra fins de moradia de forma coletiva, ou seja, desmercantilizar a propriedade. Na regularização, estávamos ganhando essa briga. Isso tem sido utilizado para a regularização de favela, mas para a produção habitacional, não. Então, nesse caso, a ideia de mercadoria acabou prevalecendo. Está prevalecendo atualmente.⁴⁶⁸

Por outro lado, o advogado destaca que, embora *organizações político-econômicas globais* interfiram na formatação das políticas públicas e defendam “esquemas de

⁴⁶⁷ Com a promulgação do Decreto n.º 1.749, de 28 de junho de 1937, os IAPs passaram a poder empregar até metade de suas reservas “no financiamento para a aquisição, por compra ou construção, de prédios para moradia dos seus associados”, que pagariam a dívida “em prestações mensais, constituídas pelos juros de 6% (seis por cento) ao ano, duodécima parte dos impostos de taxas anuais, prêmio de seguros de vida e contra fogo e quotas de amortização, fiscalização e administração.” (BRASIL. **Decreto n.º 1.749, de 28 de junho de 1937**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1749-28-junho-1937-345513-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 21 nov. 2018). Já após a edição do Decreto-lei n.º 9.777 de 6 de setembro de 1946, a FCP passou a ter incumbências como “financiar, na zona rural, a construção, reparação, ou melhoramento, de habitações para os trabalhadores, de arquitetura simples e de baixo custo, mas que atendam aos requisitos mínimos de higiene e conforto, bem como suprimento de energia elétrica” e “financiar as construções, de iniciativa, ou sob a responsabilidade de Prefeituras Municipais, empresas industriais ou comerciais, e outras instituições, de residências de tipo popular, destinadas à venda, a baixo custo, ou à locação, a trabalhadores, sem objetivo de lucro” (BRASIL. **Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19777.htm>. Acesso em: 7 nov. 2018). Embora marque uma nova fase da “história da habitação no Brasil” a partir de 1964, o modelo do BNH se valeu da “experiência – erros e acertos – da ação habitacional dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular. Por exemplo, a criação de uma fonte de recursos permanente vinculada aos salários para a produção de moradias (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS) e a introdução da correção monetária nos financiamentos habitacionais são consequência da avaliação do período anterior, onde os fundos destinados à habitação rapidamente se esgotaram frente à inflação crescente, estreitando a produção pública.” (BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017. p. 324).

⁴⁶⁸ ADVOGADO DA UNMP. **Entrevista concedida em 8 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018.

financiamento [...] menos subsidiados”, o Brasil contaria com mais subsídios e proteções do que os demais países da América Latina.⁴⁶⁹

Em direção similar, autores como Trubek, Coutinho e Schapiro ressaltam que a experiência brasileira com o neoliberalismo foi limitada. Embora o Governo FHC tenha abraçado “muitas das prescrições neoliberais recomendadas pelo Consenso de Washington”, grandes empresas estatais permaneceram sob o controle do governo. Os três maiores bancos federais (Banco do Brasil, CEF e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), por exemplo, não foram privatizados. Além disso, ao contrário de muitos países, o “Brasil aumentou a porcentagem do PIB dedicada à proteção social” durante a década de 1990.⁴⁷⁰

No entanto, é inegável que o recurso à *lógica econômica* intensificou-se durante as últimas décadas no país. Para entender essa intensificação, podemos direcionar a nossa observação para as comunicações produzidas pelo setor empresarial no Brasil contemporâneo. Uma análise da posição social das *organizações político-econômicas locais*, como a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP), permite identificar na prática como a *lógica econômica* filtra as informações dos sistemas político e jurídico, como a política habitacional e o direito à moradia, observando a habitação principalmente como *mercadoria* (objeto de lucro).⁴⁷¹

A nossa observação será voltada especialmente para a ABRAINC, já que tivemos a oportunidade de entrevistar os seus gerentes de projetos (uma advogada, dois arquitetos e um administrador) e os representantes de algumas das suas empresas associadas (duas advogadas e um membro de Conselho de Administração). Ao contrário de grande parte dos sindicatos e associações empresariais desse setor, a ABRAINC tem uma abrangência nacional. Além disso, como indicaram vários entrevistados, a sua história tem ligação direta com a criação do PMCMV, já que a associação formou-se a partir da união de

⁴⁶⁹ ADVOGADO DA UNMP. **Entrevista concedida em 8 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018.

⁴⁷⁰ TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Toward a New Law and Development New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. **The World Bank Legal Review**, p. 281-314, Dec. 2012.

⁴⁷¹ Consoante Luhmann, as organizações podem participar em acoplamentos estruturais entre sistemas funcionais. Por exemplo, há casos em que “se construyen organizaciones relativamente grandes y poderosas, por ejemplo, sindicatos, asociaciones industriales para intermediar entre política y economía.” (LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Traducción Darío Rodríguez Mansilla. México: Universidad Iberoamericana, 2010. p. 456-457).

construtoras e incorporadoras imobiliárias que foram convidadas pelo Governo Federal para participar da elaboração do programa.

Na autodescrição do “papel” que desempenha, a ABRAININC afirma que é “representante” de “35 companhias de capital aberto e/ou de abrangência nacional” e, como tal, “trabalha para levar mais eficiência e qualidade à atividade de incorporação imobiliária e contribuir para o desenvolvimento sustentável do País”:

Isso se traduz em ações que promovem o equilíbrio nas relações com outros agentes da cadeia produtiva, no diálogo permanente com o governo e organismos reguladores, na oferta de mais e melhores produtos e no estímulo à ampliação de fontes de financiamento de imóveis.⁴⁷²

Por um lado, verifica-se um claro *caráter político* nas atividades da associação, em razão da sua interface com o *governo* e *organismos reguladores*. Por outro lado, as suas operações baseiam-se principalmente na *lógica econômica* e, conseqüentemente, na noção de habitação como *mercadoria*, como indica o objetivo de oferecer *mais e melhores produtos*.

Essa associação, *formalizada* em abril de 2013, já elenca uma série de “conquistas”, como a manutenção do Regime Especial de Tributação (RET) em 4% (com a “economia estimada” superior a 1 bilhão de reais, que equivale a “2% do faturamento só das cias. de capital aberto, 46 bi”), o “[a]umento do limite do SFH para R\$ 1,5 milhão (set 2016)” etc.⁴⁷³

⁴⁷² ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Guia ABRAININC de Boas Práticas no Canteiro de Obras**. Disponível em: <<https://www.abraininc.org.br/estudos/2016/11/10/guia-abraininc-de-boas-praticas-no-canteiro-de-obras/>>. Acesso em: 2 out. 2018. Conforme se pode verificar em seu site, a associação atua por meio de 5 Comitês temáticos: i) Jurídico; ii) Médio Alto Padrão; iii) MCMV; iv) Técnico; e v) Inovação (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Comitês**. Disponível em: <<https://www.abraininc.org.br/institucional/quem-somos/#comites>>. Acesso em: 11 dez. 2018).

⁴⁷³ Além das referidas conquistas, a ABRAININC cita em seu “Perfil Institucional”: a “[p]articipação como Amicus Curiae nos processos no STJ”; a “[a]tuação com BACEN [Banco Central] para que fosse revogado dispositivo da Resolução 4.537 que previa correção integral da correção monetária do Saldo Devedor nas parcelas”; o “papel decisivo na formatação, viabilização e evolução do Programa [Minha Casa, Minha Vida]”; a “[c]oordenação para aperfeiçoamento das Normas [de Desempenho]”; a “[r]edução da Burocracia Excessiva [nas prefeituras de São Paulo e Rio de Janeiro, nas concessionárias e no registro eletrônico]”; a “aproximação com o Governo Federal”; o “[a]companhamento dos Projetos de Leis [do Congresso Nacional] que impactam o setor”; e a “[i]nteração com Governos Municipais” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Perfil Institucional da Abraininc**. Disponível em: <<https://www.abraininc.org.br/institucional/perfil-institucional/>>. Acesso em 16 set. 2018). Importante registrar que, consoante disposto na Instrução Normativa nº 1435, de 30 de dezembro de 2013, da Receita Federal do Brasil, as incorporadoras podem optar pelo RET. Sob esse regime, as incorporadoras pagam mensalmente 4% sobre as receitas recebidas na incorporação e deixam de responder pelas dívidas tributárias relativas ao Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), à Contribuição para o PIS/Pasep e à Contribuição

Em relação às ações em andamento, é interessante registrar o esforço da ABRAINIC para melhorar a “imagem do setor” por meio da “Campanha Todos do Mesmo Lado”.⁴⁷⁴ A imagem do setor produz reflexos na imagem do seu *produto*, o que pode dinamizar ou estancar o número de vendas. Assim, campanhas como essa têm o objetivo de desconstruir a imagem negativa do setor, muitas vezes associado a acidentes e mortes de trabalhadores, casos de trabalho análogo ao de escravidão, poluição, lucros elevados, especulação imobiliária, corrupção etc.⁴⁷⁵

para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Essa espécie de “pagamento unificado” dos referidos tributos é equivalente a 1% no caso das habitações de interesse social no âmbito do PMCMV (BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1435, de 30 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre os regimes especiais de pagamento unificado de tributos aplicáveis às incorporações imobiliárias, às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e às construções ou reformas de estabelecimentos de educação infantil. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=48915&visao=anotado>>. Acesso em: 16 set. 2018).

⁴⁷⁴ Além da referida ação, a ABRAINIC menciona atuações em andamento como: “Distritos: Risco Sistêmico” (“Em discussão PL [Projeto de Lei]” e “Defesa via judiciário”); “Combate ao Abuso no exercício da Advocacia” (“Ingresso com Ação Civil Pública contra Associação que pratica ilegalmente o exercício da advocacia”); “Prefeitura de São Paulo” (implantação do “Aprova Rápido”, “Plano Diretor”, “Áreas Contaminadas” e “Cetesb [Companhia Ambiental do Estado de São Paulo]”); “Questões do trabalho” (“Corretor Associado”); “Acessibilidade” (“Adequar legislação a realidade das incorporadoras”); “Repasse na Planta” (“Aperfeiçoamento do produto para fomentar o setor” e “Em andamento grupo de trabalho com BB” [Banco do Brasil]); “BACEN” (“Implantação LIG [Letras Imobiliárias Garantidas]” e “Novas Regras Direcionamento”); “Indicador Aquecimento Imobiliário” (“Baseado em Alvarás”) (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Perfil Institucional da Abrainc**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/institucional/perfil-institucional/>>. Acesso em 16 set. 2018).

⁴⁷⁵ Em uma publicação conjunta da ABRAINIC e do SECOVI-SP, é possível identificar a resposta negativa para duas questões associadas à imagem das incorporadoras imobiliárias: “É justo tratar o incorporador como especulador imobiliário?” e “O lucro na incorporação imobiliária é muito elevado?” Na resposta à primeira questão, o documento afirma que “[n]o negócio imobiliário, a terra é um insumo e a aquisição de insumos com muita antecedência eleva riscos e custos de um empreendimento imobiliário. A prática comum é que o incorporador adquira insumos e os utilize no menor prazo possível para tornar seu produto mais competitivo e atender as expectativas dos compradores.” Já na resposta à segunda questão, verifica-se que “[a]s margens de lucro são absolutamente controladas pela competição do setor, que é formado por milhares de empresas que competem entre si com barreiras de entrada muito baixas.” Além disso, “o ciclo da incorporação imobiliária é longo e isso exacerba os riscos inerentes a qualquer projeto (riscos comerciais, jurídicos, financeiros, produção, etc.)” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS; SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO. **O ciclo da incorporação imobiliária**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2015/08/18/o-ciclo-da-incorporacao-imobiliaria/>>. Acesso em: 02 out. 2018. p. 11). Além de abordar temas sensíveis como estes em suas publicações, a ABRAINIC criou o endereço eletrônico “domesmolado.com.br”, em que é possível identificar referências à participação das incorporadoras: i) na realização do “maior sonho do brasileiro”, que é “garantir para sua **família** uma **moradia que represente dignidade, conforto e segurança**”; ii) no “desenvolvimento do Brasil”, impulsionando “negócios em diversos setores”; iii) no aumento da “qualidade de vida”, tornando “as cidades mais acolhedoras e receptivas para as pessoas”; e iv) na “**recuperação econômica do Brasil**”, que “passa pela **geração de mais empregos**” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **#Do Mesmo Lado**. Disponível em: <domesmolado.com.br>. Acesso em: 2 out. 2018).

Há uma relação tênue de *cooperação* e *concorrência* entre as empresas que integram a ABRAIN. Por um lado, trata-se de um espaço para discussão de desafios e problemas comuns das empresas, que se beneficiam das trocas de informações e buscas conjuntas de solução para as *questões políticas e jurídicas* que lhes afetam. Por outro lado, essas trocas de informações deparam-se com o limite da relação de concorrência entre as empresas, que não podem e não devem compartilhar as informações estratégicas e comercialmente sensíveis sobre as suas atividades econômicas.

A presença dos “setores empresariais” nas lutas da arena política não é uma novidade. Por exemplo, a regulamentação das “normas mais abertas, vagas e programáticas” da Constituição Federal de 1988 tem sido, historicamente, um dos importantes alvos das sugestões apresentadas pela “bancada representativa dos setores empresariais” no Congresso Nacional.⁴⁷⁶

Quando entrevistamos a gerente de projetos jurídicos da ABRAIN, recebemos uma planilha impressa com as atividades em curso do Comitê Jurídico da associação. A lista indica 40 frentes de atuação, que englobam temas como: i) combate à “advocacia desleal” (por meio de denúncias); ii) reuniões sobre “o problema da remediação integral” de “áreas contaminadas”; iii) participação em processos judiciais sobre atraso de obra, corretagem, distrato, condomínio, trabalho análogo ao de escravidão, terceirização e outros temas em diversos tribunais, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, Superior Tribunal do Trabalho e Supremo Tribunal Federal; iv) negociação de acordo com sindicato de corretores; v) acompanhamento (“revisões, estudos, negociações”) de Projetos de Leis (PLs) na Câmara dos Deputados, no Senado Federal e no Governo Federal; vi) organização de semana da conciliação (semestral).⁴⁷⁷

Percebe-se, portanto, uma forte atuação político-jurídica da associação. No entanto, a referida atuação também acontece em um nível mais sutil, como se pode verificar no Guia “O ciclo da incorporação imobiliária”, produzido pela ABRAIN e pelo SECOVI-SP. O referido Guia “reflete o desejo do setor de apresentar à sociedade brasileira o complexo negócio da incorporação imobiliária”, por meio da disponibilização de:

um vasto material para consulta e orientação aos vários agentes do mercado, em especial, ao Poder Legislativo, às autoridades do Poder Executivo, aos membros do Poder Judiciário e Ministério Público, às instituições financeiras, públicas

⁴⁷⁶ FARIA, José Eduardo. **O Brasil pós-constituente**. Rio de Janeiro: Graal, 1989. p. 61-67.

⁴⁷⁷ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. [Planilha de atividades do Comitê Jurídico da ABRAIN]. São Paulo: ABRAIN, 2018.

e/ou privadas, à academia e aos demais interessados no ciclo da incorporação imobiliária.⁴⁷⁸

Como é possível concluir do trecho acima, não apenas os “agentes do mercado”, mas também as referidas organizações e posições sociais tradicionalmente vinculadas aos sistemas político, jurídico e científico seriam um público alvo relevante para o setor. Daí o objetivo dessa publicação de, “[a]lém de prestar esclarecimentos ao público em geral e à área jurídica”, ser:

uma referência na evolução das discussões sobre o negócio imobiliário, assim como abrir espaço para o debate sobre temas que afetam os vários agentes do setor por todo o Brasil. Trata-se de um segmento dinâmico, sensível às mudanças do cenário socioeconômico nacional. Por isso, insumos para uma discussão de alto nível são chave para seu desenvolvimento, em linha com as demandas da sociedade.⁴⁷⁹

Percebe-se, portanto, que o documento não apenas descreve posições sociais ligadas aos sistemas da política, do direito e da ciência como um público estratégico, mas também ressalta uma espécie de atuação reflexiva das *organizações político-econômicas locais* no âmbito daqueles sistemas funcionais por meio da produção de “textos técnicos”, sistematização de “dados disponibilizados por empresas associadas” e apresentação de “estatísticas do setor”.⁴⁸⁰

O Guia aborda temas sensíveis relacionados à imagem do setor, como especulação imobiliária e lucros das empresas, ressaltando os diversos riscos assumidos nos projetos. Além disso, o documento enfrenta tópicos como os “[e]feitos negativos da burocracia

⁴⁷⁸ O guia, que nos foi oferecido em versão impressa pelo membro do Conselho de Administração de uma das construtoras e incorporadoras imobiliárias associadas à ABRAINC que entrevistamos, conta ainda com o apoio da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (SINDUSCON-SP), da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário (ADEMI-RJ) e do Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais (SINDUSCON-MG) (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS; SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO. **O ciclo da incorporação imobiliária**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2015/08/18/o-ciclo-da-incorporacao-imobiliaria/>>. Acesso em: 2 out. 2018. p. 4-6).

⁴⁷⁹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS; SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO. **O ciclo da incorporação imobiliária**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2015/08/18/o-ciclo-da-incorporacao-imobiliaria/>>. Acesso em: 2 out. 2018. p. 6.

⁴⁸⁰ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS; SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO. **O ciclo da incorporação imobiliária**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2015/08/18/o-ciclo-da-incorporacao-imobiliaria/>>. Acesso em: 2 out. 2018. p. 6.

sobre o custo e prazo do imóvel”, a participação do setor da construção civil no PIB do país (6% em 2013), a “[c]riação de postos de trabalho diretos e indiretos” (“1,100 milhão de novos empregos” entre 2007 e 2011), a importância da redução da carga tributária do setor, os prejuízos sofridos pelas incorporadoras quando ocorrem atrasos de obras, a definição de critérios para a devolução ou retenção de parcelas em hipóteses de resolução do contrato de compra e venda etc.⁴⁸¹

Em direção similar, a ABRAINCC editou o “Guia ABRAINCC de Boas Práticas no Canteiro de Obras”. Na seção “O papel da ABRAINCC”, verifica-se que a associação “visa engajar as associadas e promover o espaço urbano e suas conexões com o cidadão. A entidade apoia fóruns de discussão e busca promover o aperfeiçoamento das relações de trabalho e a simplificação da legislação.” Já na seção “Desafios e soluções”, pode-se ler que “[a]s informações contidas neste guia são sugestões de iniciativas que abrangem tanto a legislação quanto medidas de destaque já adotadas no setor e que a ABRAINCC sugere como boas práticas a serem seguidas pelas empresas associadas.”⁴⁸²

O documento indica que a associação, por um lado, assume o papel de promover discussões e *aperfeiçoar a legislação* trabalhista e, por outro lado, *sugere boas práticas* para o setor, que podem ser observadas como interpretações da legislação existente ou mesmo como autorregulações nos âmbitos de vagueza ou de lacuna legislativa.⁴⁸³

Em direção similar, com o objetivo de “contribuir para tornar o setor da construção mais ágil, transparente e moderno, facilitando a aquisição de imóveis no Brasil”, a ABRAINCC também contrata estudos como “O Custo da Burocracia no Imóvel”, realizado

⁴⁸¹ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS; SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO. **O ciclo da incorporação imobiliária**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2015/08/18/o-ciclo-da-incorporacao-imobiliaria/>>. Acesso em: 2 out. 2018.

⁴⁸² Também recebemos uma versão impressa desse Guia quando entrevistamos o já mencionado membro do Conselho de Administração de uma das incorporadoras imobiliárias associadas à ABRAINCC. O documento aborda, dentre outros temas, questões relacionadas ao “Desenvolvimento pessoal e profissional”, “Saúde e segurança”, “Relacionamento com a comunidade” e “Investimento socioambiental” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Guia ABRAINCC de Boas Práticas no Canteiro de Obras**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2016/11/10/guia-abrainc-de-boas-praticas-no-canteiro-de-obras/>>. Acesso em: 2 out. 2018, p. 6-8).

⁴⁸³ Outro exemplo de Guia de Boas Práticas foi entregue para nós pela gerente de projetos jurídicos da ABRAINCC. Trata-se de uma versão impressa de Guia voltado para a “troca de experiência” e a “qualidade” nas “relações entre incorporadoras, corretores de imóveis, imobiliárias parceiras e compradores.” O documento produzido pela ABRAINCC “reúne recomendações e iniciativas de destaque” na intermediação imobiliária, abordando questões jurídicas, éticas e operacionais (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Guia ABRAINCC de Boas Práticas na Intermediação Imobiliária**. São Paulo: ABRAINCC, 2018).

pela Booz & Company (Booz&Co). O estudo, que contou também com a iniciativa da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e do Movimento Brasil Competitivo (MBC), “analisa os gargalos burocráticos que oneram e atrasam os empreendimentos imobiliários no país, impactando toda a sociedade brasileira.”⁴⁸⁴

Em estudos como esse, verifica-se claramente como, sob o *ponto de vista econômico*, os elementos externos são *traduzidos* para a *linguagem dos preços*. A burocracia estatal é *interpretada economicamente* como um *custo* a mais para as empresas e, conseqüentemente, para os consumidores. Dentre as “barreiras burocráticas para o desenvolvimento do setor no Brasil” estariam: i) o impacto das mudanças dos Planos Diretores e Zoneamentos em projetos; ii) os atrasos e a subjetividade nas avaliações de licenças ambientais; iii) a falta de clareza nas regras e exigências legais (contraditórias, não alinhadas entre as esferas de governo etc.); iv) a ausência de padronização dos serviços e procedimentos de cartórios; v) os atrasos e as paralisações dos empreendimentos em razão de decisões judiciais; vi) as fiscalizações trabalhistas; e vii) o atraso no processo de repasse de financiamentos dos compradores.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Além de identificar que “o excesso de burocracia para a construção e aquisição da casa própria aumenta em até 12% o valor final do imóvel para o proprietário” e eleva “o prazo de entrega da casa própria” financiada pelo FGTS em dois anos, o trabalho propõe “uma agenda para redesenho e/ou simplificação dos processos administrativos para melhor desenvolvimento da Construção Civil brasileira no segmento imobiliário.” A “ineficiência da cadeia imobiliária” seria estimada “em até R\$ 19 Bi por ano, considerando os principais impactos mensuráveis” (BOOZ & COMPANY. **O custo da Burocracia no Imóvel**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2014/04/04/o-custo-da-burocracia-no-imovel/>>. Acesso em: 2 out. 2018). Conforme um dos gerentes de projetos da ABRAIN, esse estudo seria a “grande Bíblia” da associação. O documento embasaria a interface da ABRAIN com o poder público. Na leitura do gerente de projetos, o fato de o setor ser muito regulado traria uma “burocracia excessiva”. Por isso, a associação teria “alguns grupos de trabalho focados na parte de redução de burocracia e licenciamento, que são ações importantes da ABRAIN desde sempre, desde a sua existência, quando ela nasceu, a gente vem buscando reduzir a burocracia. A gente fez um estudo, há alguns anos, ele tá até desatualizado: 12% do custo de um imóvel é burocracia excessiva e não uma burocracia necessária, porque a gente sabe que existe uma burocracia necessária; os órgãos de controle são necessários; mas esse estudo mostra que a gente tem 12% de custo por burocracia excessiva e focado em dois momentos: um deles o processo de licenciamento do empreendimento, a aprovação de projeto na prefeitura; e o segundo momento é a parte de repasse, quando você tem toda a questão dos registros desses contratos nas matrículas, toda essa parte cartorária, ela ainda hoje é bastante complicada.” (GERENTE DE PROJETOS DA ABRAIN. **Entrevista concedida em 23 e 24 de outubro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

⁴⁸⁵ Em síntese, o estudo indica que as “estruturas ineficientes nas prefeituras, cartórios” etc. e uma “legislação que não favorece segurança jurídica” atrapalhariam o “desenvolvimento dos negócios”. Por isso, o trabalho elenca uma série de iniciativas de outros países e de algumas prefeituras brasileiras que podem melhorar os processos de aprovação de licenças e registros. As soluções passariam por formas de racionalização do processo de análise, como a segmentação da demanda de análise (de acordo com risco, complexidade etc.), a simplificação dos processos de análise (terceirização, eliminação de atividades etc.), unificação de processos de análise, gestão da eficácia dos processos de análise (definição de prazos, metas e incentivos etc.). Muitas dessas soluções passariam pela informatização dos processos, com a divulgação de informações, a submissão e o acompanhamento de pedidos e a gestão de processos (BOOZ & COMPANY. **O custo da Burocracia no Imóvel**. Disponível em:

O estudo conclui que as duas principais diretrizes que precisam ser seguidas para um “melhor desenvolvimento da Construção Civil brasileira no segmento imobiliário” são: a redução dos custos burocráticos e o aumento da segurança jurídica. Em relação ao último ponto, as soluções passariam pela revisão e harmonização das leis, mas também pelo alinhamento “das ‘regras não escritas do jogo’ com todos os stakeholders com potencial influência no processo decisório – ex.: prefeitura, Ministério Público, juízes, IPHAN, CETESB, etc. até que as mudanças legislativas sejam concluídas”.⁴⁸⁶

O SECOVI-SP, sindicato empresarial que atua em alguns projetos em parceria com a ABRAINC, é outro exemplo que se encaixa na posição social das *organizações político-econômicas locais*. Esse sindicato, por exemplo, contratou um relatório técnico denominado “Caracterização, Mapeamento e Cenários para a Demanda Habitacional no Brasil”, produzido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Em última análise, o objetivo do estudo é servir como “ferramenta relevante para o posicionamento estratégico das empresas associadas ao **Secovi-SP**.” Para tanto, o trabalho “dimensiona as necessidades habitacionais existentes na atualidade” e constrói “cenários para a evolução da mesma demanda habitacional ao longo dos próximos dez anos”.⁴⁸⁷

O programa Secovi-SP Debate, transmitido ao vivo no dia 30 de outubro de 2018 e disponível nos canais do YouTube e Facebook do sindicato, esclarece a perspectiva econômica e política dessa entidade. O objetivo do programa, que contou com a participação de uma jornalista, do presidente e do economista-chefe do sindicato, foi debater as perspectivas para o setor imobiliário após a eleição do novo Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro.⁴⁸⁸

<<https://www.abrainc.org.br/estudos/2014/04/04/o-custo-da-burocracia-no-imovel/>>. Acesso em: 2 out. 2018).

⁴⁸⁶ BOOZ & COMPANY. **O custo da Burocracia no Imóvel**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2014/04/04/o-custo-da-burocracia-no-imovel/>>. Acesso em: 2 out. 2018.

⁴⁸⁷ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Caracterização, Mapeamento e Cenários para a Demanda Habitacional no Brasil**. Relatório Técnico contratado pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – Secovi-SP. 6 abr. 2016. p. 6-7.

⁴⁸⁸ Durante o debate, os participantes do ressaltaram que o sindicato atua em todos os níveis de Governo (municipal, estadual e federal), levando ideias e propostas. Eles também mencionaram que a entidade já teria reunião marcada para aquela semana com a equipe de transição do Governo na Capital Federal. Em resposta a um dos internautas que acompanhava os debates ao vivo no Facebook, os debatedores pontuaram também a participação do sindicato nas discussões sobre os distratos dos contratos de financiamento, inclusive com os membros do Congresso Nacional. A entidade já estaria em contato com o novo relator do projeto de lei sobre o tema (SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO – SECOVI-SP. **Secovi Debate**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/secovisp/videos/334114497394665/>>. Acesso em: 30 out. 2018).

A discussão transmitiu um ponto de vista otimista sobre o cenário *econômico e político* nacional para os negócios do setor. Haveria um ambiente propício para o setor: juros baixos em relação ao histórico do país, inflação controlada, preços relativamente estáveis, grande demanda habitacional, ampliação do limite do FGTS para 1,5 milhão. Além disso, o Presidente da República eleito apresentaria, em tese, uma postura liberal.⁴⁸⁹

Podemos extrair das falas dos debatedores que os pontos-chave das pautas em relação às quais o “mercado” esperaria ações concretas do novo Governo (e, em geral, dos representantes políticos) são: ajuste fiscal, ajuste nas contas públicas, desburocratização, agilidade para a obtenção de licenças e aprovações, enxugamento do Estado, reforma da previdência social, reforma tributária (sem aumento de tributos), ampliação da reforma da legislação trabalhista e aumento da segurança jurídica. Na leitura dos debatedores, essas medidas poderiam levar à recuperação econômica do país, com impacto positivo no setor imobiliário, gerando, conseqüentemente, mais emprego, confiança e renda para as pessoas.⁴⁹⁰

⁴⁸⁹ SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO – SECOVI-SP. **Secovi Debate**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/secovisp/videos/334114497394665/>>. Acesso em: 30 out. 2018.

⁴⁹⁰ Em relação às pautas específicas do setor, os debatedores destacaram questões como: i) a importância de diversificação das alternativas de *funding* – como a Letra Imobiliária Garantida (LIG); ii) o papel estratégico do PMCMV – que o futuro Governo indica que irá manter, ainda que possivelmente alterando o seu nome para desvincular o programa dos Governos anteriores; iii) a preocupação com iniciativas que utilizaram os *recursos* do FGTS para outras finalidades – fora do setor imobiliário; iv) o respeito à *propriedade privada*, com uma resposta firme em relação à invasão ou ocupação de terrenos e imóveis, que, ao menos em um primeiro momento, seria um “problema de polícia” – que precisaria também contar com o apoio da Justiça. Em relação à última questão, os debatedores destacam que o Presidente da República eleito prometeria não “querer muita conversa” com os movimentos sociais de moradia e que esse diálogo com o novo Governo acabaria sendo papel das entidades empresariais, já que, na raiz do problema estaria também a dificuldade de acesso à moradia pela população. Esse problema é visto, por um lado, como uma pauta legítima de alguns movimentos sociais e como *oportunidade de negócios* para o setor, mas, por outro lado, como um desrespeito à *propriedade privada* por alguns líderes de movimentos, que seria “caso de polícia” em razão do descumprimento da Constituição e das leis (SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO – SECOVI-SP. **Secovi Debate**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/secovisp/videos/334114497394665/>>. Acesso em: 30 out. 2018). Outra é a perspectiva de representantes dos movimentos sociais como o coordenador do MTST e ex-candidato à Presidência da República Guilherme Boulos, que afirma que os 45 dias de transição até a posse do Presidente eleito “já começaram a ser utilizados para aprovação de uma agenda de retrocessos em direitos sociais e liberdades democráticas”, inclusive com “projetos que criminalizam movimentos sociais como ‘terroristas’”: “Os ataques a movimentos sociais têm tomado como alvos principais o MTST e o MST. Parecem desconhecer o fato de que estes não existem por vontade de lideranças, mas pela histórica negação dos direitos à moradia e à terra. Temos uma das estruturas agrárias mais concentradas do mundo e mais de 6 milhões de famílias sem acesso à moradia digna.” Os movimentos de moradia ocupariam “imóveis abandonados, grilados ou com dívidas impagáveis, que descumprem tanto a Constituição quanto o Estatuto das Cidades e que só não foram desapropriados para habitação social porque a lei frequentemente falha quando se trata de enfrentar grandes interesses econômicos.” (BOULOS, Guilherme. Liberdades democráticas em risco: tentar calar oposições não é um caminho

A divulgação de debates, diretrizes e estudos técnicos nos sites e perfis em redes sociais dessas associações e sindicatos é uma das evidências de que o objetivo da sua elaboração é não apenas guiar a atuação das empresas associadas, mas também servir de insumo para as *discussões políticas, jurídicas e científicas* ligadas aos *interesses econômicos* das referidas empresas. Como visto, essas finalidades podem ser lidas expressamente em alguns desses documentos.

Não apenas a produção de guias de boas práticas e materiais de consulta e orientação das diferentes posições sociais de algum modo ligadas ao setor, mas também as conquistas e as ações em andamento apresentadas pela ABRAINCA e pelo SECOVI-SP evidenciam que há uma clara intenção das *organizações político-econômicas locais* de influenciar nas decisões de organizações estatais e judiciais. Influências mais diretas como essas acontecem não apenas no Congresso Nacional, mas também no Governo Federal e nos Ministérios de Estado ligados ao setor, como o Ministério das Cidades.

A criação do Ministério das Cidades no início do Governo Lula, consoante Maricato, foi o resultado de “um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil.” Esse Ministério seria fruto de “muito conhecimento acumulado pelos movimentos sociais organizados em torno da temática da Reforma Urbana”, que remontam a “meados de 1970, quando o Movimento Contra a Carentia iniciou um processo de lutas urbanas que demandava melhores condições de vida e desafiava a ditadura.”⁴⁹¹

Mesmo a equipe inicial desse Ministério, que contava com militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos inseridos nos movimentos sociais urbanos, apoiou a regulação da *garantia da alienação fiduciária* “como condição para a retomada plena e para a ampliação do mercado privado em direção às classes médias.” Nesse contexto, com “uma velocidade de aprovação bastante alta” em razão do “apoio do governo, dos bancos e do capital imobiliário”, três projetos de lei tiveram o objetivo de “fornecer segurança jurídica ao investimento privado de modo que o mercado ampliasse os aportes produtivos à disposição da classe média”.⁴⁹²

aceitável. **Opinião.** Folha de S. Paulo, 4 nov. 2018. Disponível em: <<https://folha.com/sa6d51bu>>. Acesso em: 4 nov. 2018).

⁴⁹¹ Erminia Maricato participou da formulação do Ministério das Cidades, criado no início do Governo Lula, e foi secretária executiva encarregada pelo Ministro Olívio Dutra da coordenação técnica da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 8-35).

⁴⁹² MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil.** 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 66-67.

Os instrumentos legais criados (Lei nº 10.931/2004, Lei nº 11.033/2004, e Lei nº 11.196/2005) garantiram, além da *alienação fiduciária* (que confere maior rapidez no processo de retomada do imóvel diante do *não pagamento*), o *pagamento do montante incontroverso das prestações* de imóveis cujos contratos sejam questionados judicialmente por mutuários. Já os compradores “tiveram garantido o ‘patrimônio de afetação’, que desvincula cada empreendimento de uma mesma empresa dos demais.”⁴⁹³

Embora tenha se dirigido principalmente às organizações vinculadas ao setor da construção e incorporação imobiliária, a nossa análise das *organizações político-econômicas locais* poderia ser estendida às organizações ligadas ao setor financeiro. Dentre estas organizações, podemos destacar a Associação Brasileira de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP).⁴⁹⁴

No último número da Revista do SFI (publicação da ABECIP), por exemplo, pode-se ler um artigo do presidente da associação que ressalta a importância de leis como a que criou o SFI e “instituiu a alienação fiduciária de bem imóvel” (Lei nº 9.514/1997) e a que “consolidou o patrimônio de afetação e criou a figura do incontroverso” (Lei 10.931/2004) para a mudança no quadro do crédito imobiliário do país nas últimas décadas. Entre as décadas de 1980 e 1990, o “crédito imobiliário patinava”: “emprestar dinheiro para a habitação chegou a ser tratado, nos bancos, como cumprimento de obrigação regulatória, como se construir casas e financiá-las não fosse excelente negócio.”⁴⁹⁵

Podemos observar no site da ABECIP referências ao papel da associação no impulso aos debates ocorridos entre o final da década de 1980 e meados da década de 1990 que resultaram na criação do SFI (instituído pela Lei nº 9.514/1997 e complementado pela Lei 10.931/2004):

⁴⁹³ MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 66-67.

⁴⁹⁴ Como fomos informados por um gerente executivo jurídico da CEF, que é suplente de uma das comissões da ABECIP, os agentes financeiros que atuam na área do crédito imobiliário reúnem-se nessa associação para trocar ideias e experiências, buscando soluções para problemas comuns. Segundo ele, como os associados são concorrentes, não há apresentação de números das empresas. Dentre os assuntos discutidos nas comissões, estariam os processos legislativos e judiciais que são acompanhados pela associação para o *bem do mercado*, como os que envolvem a garantia da alienação fiduciária. Os agentes financeiros também se reúnem na Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), mas o escopo dessa associação seria mais geral, não se restringindo ao crédito imobiliário (GERENTE EXECUTIVO JURÍDICO DA CEF. **Entrevista concedida em 29 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

⁴⁹⁵ ABREU FILHO, Gilberto Duarte. Um futuro de crescimento do crédito imobiliário. **Revista do SFI**, a. 22, n. 48, p. 65-66, 2018.

Para fortalecer o aparato regulatório, conferir segurança às operações de crédito e incrementar o mercado secundário de ativos imobiliários, a Abecip promoveu centenas de reuniões, seminários, workshops, congressos nacionais e internacionais para buscar na experiência internacional as melhores soluções para aprimorar o modelo doméstico. [...] Aprovado no Congresso Nacional sob a forma da Lei 9.514, complementada, mais tarde, pela Lei 10.931, o SFI trouxe no seu bojo a securitização dos recebíveis imobiliários, o mecanismo da alienação fiduciária de bens imóveis, seguidos da criação do patrimônio de afetação.⁴⁹⁶

Não se pode negar que há algumas *convergências* entre as diferentes posições sociais ligadas ao SFH brasileiro que parecem dar razão ao *slogan* “Todos do Mesmo Lado”. A aprovação dos mencionados projetos de lei entre 2004 e 2005 indica que havia certa continuidade das políticas voltadas ao fortalecimento do mercado e da iniciativa privada (isto é, das denominadas políticas neoliberais) no primeiro mandato do Governo Lula. Mesmo em um Ministério das Cidades integrado por intelectuais e políticos de algum modo vinculados aos *movimentos sociais*, verificou-se também uma grande influência do *setor empresarial* na formulação e execução da política habitacional.

Contudo, as muitas divergências, por exemplo, entre as pautas das *organizações político-econômicas locais* e dos *movimentos sociais* também fazem parte dessa realidade. Segundo Rolnik, medidas recentes (consideradas conquistas de algumas *organizações político-econômicas locais*) como o “aumento para R\$ 1,5 milhão do valor limite dos imóveis que podem ser financiados com recursos do FGTS” e o “aumento do teto de renda familiar [...] para conseguir financiamento via Minha Casa Minha Vida” representariam um retrocesso “nas políticas públicas de habitação para a população mais pobre”. Em sua avaliação, “com essas alterações, a política pública passa novamente a privilegiar as famílias com maior renda, sem que o Estado tenha qualquer fonte de financiamento para viabilizar uma política habitacional para os mais pobres.”⁴⁹⁷

⁴⁹⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Origem e constituição.** Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/institucional-about-us/a-abecip>>. Acesso em: 5 dez. 2018. No Manual de Melhores Práticas da ABECIP, verifica-se a informação de que “[c]omo representante dos agentes financeiros do SBPE e do SFI, a ABECIP tem por escopo básico de sua atuação o acompanhamento do crédito imobiliário em todas as suas facetas: a proposição e o encaminhamento ao debate público de medidas para seu aperfeiçoamento, o diálogo maduro com as autoridades e com os públicos afins e, sobretudo, a contribuição para o desenvolvimento de um ambiente institucional propício à expansão da oferta da casa própria e dos demais produtos imobiliários.” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Manual de Melhores Práticas ABECIP 2017.** Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/institucional-about-us/a-abecip>>. Acesso em: 20 dez. 2018).

⁴⁹⁷ Além das referidas mudanças, Rolnik cita outras medidas anunciadas pelo Governo de Michel Temer: a “paralisação da produção de unidades para a faixa 1 do programa [MCMV]” e a “imposição de um teto para os investimentos públicos, reajustável nos próximos 20 anos apenas com base na inflação” (ROLNIK, Raquel. **Mudanças no FGTS e no Minha Casa Minha Vida: e os mais pobres?** **Yahoo**

Não é recente o diagnóstico de que as cidades são palcos de lutas “de grupos mais ou menos organizados” em torno de diversos “interesses de classes de categorias profissionais, de bairros, de tipos de proprietários [...], mas também de grupos étnicos, de gênero ou de comportamento sexual”. Autores como Santos destacam que esses grupos lutam “de maneira difusa ou com o apoio de *lobbies* mais ou menos agressivos e mais ou menos aparelhados, através de discursos, *marketing*, alianças duráveis ou colusões ocasionais, estratégias e táticas pela prevalência de suas reivindicações setoriais.”⁴⁹⁸

O papel assumido pelo *poder público* (e as disputas em torno dele) é uma das peças fundamentais do quebra-cabeça da produção das cidades, em que a questão da produção habitacional mostra-se central. Na leitura de Shimbo, no Brasil, o Estado extrapolaria o papel de “determinar a legislação urbanística e fundiária, os impostos e a legislação trabalhista” (isto é, a tarefa de ser “uma influência externa-chave”):

Sob a chave da produção pública de habitação, o Estado assume diferentes papéis e, dependendo deles, pode realçar ora a lógica universalizante da política habitacional –, portanto, seu caráter essencialmente público a partir da premissa da habitação como direito – ora a lógica privada da produção de moradia, que procura solvabilidade do sistema de financiamento.⁴⁹⁹

Consoante a autora, no tipo de produção chamada “habitação de interesse social” (como a Faixa 1 do PMCMV), o Estado cumpriria “o papel do incorporador, pois promove e articula as ações necessárias à produção da habitação”: “ele agencia a aquisição de terras

Notícias, 22 fev. 2017. Disponível em: < <https://br.noticias.yahoo.com/mudancas-no-fgts-e-no-minha-casa-minha-vida-e-os-mais-pobres-005606653.html>>. Acesso em: 22 set. 2018). Segundo um dos gerentes de projetos da ABRAIN, a associação produziu uma nota técnica para embasar discussões sobre a necessidade de aumento do valor limite para financiamentos com recursos do FGTS: “foi uma discussão com o Banco Central. A gente entregou uma nota técnica explicando os motivos, produzimos aqui internamente, tivemos algum embasamento teórico para isso, e acho que até na questão dos dados de mercado. A gente tem a Fipe acompanhando os empreendimentos que são lançados pelas associadas, que são divulgados todo mês, tudo mais. E a gente tá num momento de alto estoque, que pra se buscar uma retomada, o começo disso era a redução desse estoque num cenário de deterioração de taxa de juros. [...] foi identificado junto às empresas, às associadas, que tinha muito cliente, que o primeiro imóvel estava acima do valor limite da época [...]”. Segundo o gerente de projetos, o valor não estaria atualizado com a inflação: “Então por este descasamento a gente fez o pleito. E em 2016 foi atendido, por um ano, a extensão do limite pra 1,5 milhão do SFH. E agora com essa última alteração do BACEN, isso se tornou definitivo [...]”. (GERENTE DE PROJETOS DA ABRAIN. **Entrevista concedida em 23 e 24 de outubro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

⁴⁹⁸ Conforme Santos, esses diversos “corporativismos” impediriam uma visão da “cidade como um tudo”, tornando “difícil o estabelecimento de uma lógica de hierarquias e de uma ação concertada”, o que representaria “desperdício de recursos já escassos.” Isso agravaria a “anarquia da cidade capitalista”, enfraqueceria “as lealdades coletivas” e impediria a afirmação do “sentimento de comunidade”, o que dificultaria “o exercício da cidadania e da democracia.” (SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p. 120-121).

⁴⁹⁹ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 24-25.

(em geral, públicas), a seleção da demanda, a origem dos recursos e a construção das unidades habitacionais (contratando empresas construtoras)”. Em alguns casos, como se verá na próxima Seção, o Estado pode até mesmo “delegar a seleção da demanda e a construção da habitação para setores organizados da população, respondendo às demandas dos movimentos sociais de moradia, particularmente, e pode fomentar [...] as experiências de mutirão, autogestão e cooperativismo.”⁵⁰⁰

Já no chamado “mercado capitalista de habitação”, “mercado formal privado de habitação” ou “mercado imobiliário residencial” (como as Faixas 1,5, 2 e 3 do PMCMV), o Estado atuaria “na definição das legislações urbanísticas e edáficas” e poderia “cumprir o papel de regulador do financiamento habitacional, por meio do controle dos fundos públicos e semipúblicos e da criação de mecanismos regulatórios, dentro de uma política de crédito habitacional.” Aqui o Estado pode empregar recursos públicos e fomentar a produção privada da habitação, incentivando, assim, a apropriação privada do lucro e a lógica capitalista.⁵⁰¹

No entanto, como destaca Shimbo, “a separação analítica entre as modalidades pública e privada pode não dar conta da complexidade contemporânea presente nas relações entre Estado e mercado, fundamentalmente.” Segundo a autora, haveria “uma lacuna no debate quanto à interface entre a atuação do Estado e aquela do mercado na produção de habitação”, uma ausência de compreensão da “fronteira de indistinção, que se estabelece empiricamente, entre a forma de produção destinada à habitação de interesse social e aquela voltada para a habitação de mercado.” Verificar-se-ia, portanto, “uma zona intermediária híbrida – a ‘habitação social de mercado’.”⁵⁰²

A constatação de Shimbo é a de que “um conjunto de grandes empresas construtoras e incorporadoras” tem “a demanda para o consumo [...] garantida, em grande parte, pelo Estado – que também alimenta o capital de giro da[s] empresa[s], graças aos financiamentos à sua produção, também obtidas via SFH.” A justificativa para essa canalização de recursos públicos e semipúblicos estaria na eficácia da produção privada para atender ao déficit habitacional brasileiro.⁵⁰³

⁵⁰⁰ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 25.

⁵⁰¹ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 25.

⁵⁰² SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 26.

⁵⁰³ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 204-205.

Além disso, na primeira década deste milênio, somou-se ao *binômio Estado/mercado imobiliário* um terceiro elemento: o *mercado financeiro*. Diante do “contexto favorável à produção privada de habitação”, as empresas do setor imobiliário se aproximaram do “mercado financeiro a partir da captação de recursos via abertura de capitais.” Essas empresas aproveitaram o contexto econômico favorável (“estabilidade na economia, queda na taxa de juros, ampliação do consumo da ‘classe C’”), a “concentração de capital nas grandes empresas da construção civil” e os “incentivos públicos tanto aos financiamentos habitacionais como à consolidação do aparato institucional para a atuação do mercado imobiliário em geral”.⁵⁰⁴

Com a abertura de capitais, verificou-se, entre 2007 e 2008, um “boom imobiliário”, isto é, um “aumento vertiginoso da produção dessas empresas construtoras e incorporadoras, em menos de dois anos”. Em 2008, “as empresas de capital aberto responderam a aproximadamente 40% dos lançamentos imobiliários”. Grande parte das empresas de capital aberto “passou a destinar, ou já destinava, sua produção às faixas de renda mais baixas do que o padrão anterior do mercado imobiliário.” Por isso, segundo Shimbo, o mercado teria feito “a sua parte para dinamizar sua produção, a fim de contemplar uma faixa de renda que até então não era atendida pelos ‘grandes’ atores do mercado imobiliário e de pulverizar geograficamente sua atuação.”⁵⁰⁵

Para tanto, foram necessários ajustes no *produto* “para garantir a produção em escala”, já que, sob o ponto de vista das empresas, esse “produto” só faz sentido (economicamente) se lhes trazer *lucro*: “Nessa modalidade do mercado imobiliário, as fontes principais do lucro são a larga escala de produção e, conseqüentemente, de vendas, e a busca pela redução de custos que, por sua vez, são diluídos na própria escala.” Em última análise, os “produtos ofertados no segmento econômico” precisaram ser padronizados para que se tornassem acessíveis às faixas de renda mais baixas.⁵⁰⁶

Já o Estado “cumpriu sua parte na consolidação da habitação social de mercado ao arranjar e legalizar diversos mecanismos jurídicos e regulatórios, que já vinham se implementando desde os governos de FHC.” Isso trouxe “segurança e credibilidade à atuação dessa fatia do mercado imobiliário na produção da habitação social.” Como

⁵⁰⁴ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 205.

⁵⁰⁵ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 205.

⁵⁰⁶ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 205.

destaca Shimbo, essas mudanças “parece[m] ter seguido as orientações do próprio mercado”, como as propostas de organizações como o SINDUSCON-SP, voltadas ao “aprimoramento dos fundos de financiamento”, à “desburocratização das transações no setor” e à “facilitação dos financiamentos, com redução dos juros e subsídios moderados às famílias de baixa renda.”⁵⁰⁷

Na leitura da diretora jurídica de uma das construtoras e incorporadoras imobiliárias associadas à ABRAIN, o “marco regulatório” que surge em 2004 (regulamentação do patrimônio de afetação e regulação da alienação fiduciária de bens imóveis), a queda dos juros e o bom momento econômico do país propiciaram “um *boom* no mercado imobiliário como um todo” nos anos seguintes. Além disso, o governo foi responsável por uma “destinação massiva de recursos” com o objetivo de fomentar a “habitação popular”. O mercado teria ficado tão “aquecido” que uma das discussões judiciais comuns do setor está ligada ao problema do atraso de obras daquele período, já que “houve pico de emprego e a mão de obra começou a ficar muito cara”. O atraso de obras tornou-se “generalizado”.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 206-207.

⁵⁰⁸ Segundo a diretora jurídica, o atraso de obras não é mais um problema generalizado do setor (DIRETORA JURÍDICA DA CONSTRUTORA E INCORPORADORA A. **Entrevista concedida em 18 de outubro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018). Contudo, como destaca a gerente de projetos jurídicos da ABRAIN, ainda há recursos sendo analisados no STJ sobre o tema. A associação contrata estudos técnicos e leva economistas para as audiências públicas com o objetivo de apresentar as repercussões econômicas negativas que o atraso gera para as empresas e pedir que não se aplique uma multa pelo atraso, mas, caso necessário, cobre-se uma indenização, como o valor do aluguel de um imóvel parecido até a entrega do imóvel contratado. Na leitura da gerente de projetos, os atrasos de obra contribuíram para a difusão de uma imagem negativa do setor: “[...] quando deu o *boom*, acho que ninguém estava preparado estruturalmente. A gente atrasou a obra, mesmo. Não foi legal. Foi uma fase. Por exemplo, isso foi uma coisa que prejudicou muito o setor [...]”. Por outro lado, no momento das crises econômica e imobiliária vividas pelo país, a imagem do setor seria prejudicada devido ao fato de as construtoras terem retido 50% dos valores pagos nos casos de distratos, que afetariam principalmente os imóveis de médio e alto padrão. A questão dos distratos é uma das principais demandas da associação no âmbito do Congresso Nacional, já que se tornou uma questão frequentemente levada ao Poder Judiciário (GERENTE DE PROJETOS B DA ABRAIN. **Entrevista concedida em 18 de outubro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018). Segundo um relatório técnico da FGV contratado pela ABRAIN e mencionado pela referida gerente de projetos, “o surto de crescimento no setor de construção civil entre 2007 e 2013 e a disponibilidade abundante de crédito na economia” explicariam o retorno da “ideia de investir em imóveis” no país. O estudo indica que os investidores tenderiam a apelar para o distrato quando não há a valorização esperada dos imóveis, notadamente no “contexto atual, em que os preços dos imóveis residenciais vêm sofrendo quedas continuadas e o cenário econômico brasileiro é desfavorável”. Conforme o relatório, embora “a legislação estabeleça que os contratos firmados entre incorporadoras e compradores no ato da compra de uma unidade residencial na planta sejam irrevogáveis e irretiráveis, na prática não é o que acontece”, já que os investidores teriam “familiaridade [...] com a jurisprudência predominante” relacionada aos distratos (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise dos efeitos econômicos e financeiros dos distratos nas compras de imóveis residenciais na planta sobre as empresas incorporadoras**. Relatório técnico contratado pela Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias - ABRAIN. 30 out. 2017. p. 21-24). Na

Um relatório técnico da FGV contratado pela ABRAININC indica que, entre 2007 e 2013, “o PIB brasileiro cresceu 31% e o PIB da construção, 62% em termos acumulados”. Além disso, o “total de empregos com carteira no segmento de edificações e incorporação dobrou no mesmo período”. Mesmo em 2009, quando o mundo viveu os efeitos da crise financeira internacional, “o setor brasileiro da construção registrou crescimento elevado: naquele ano, o PIB setorial cresceu 7%” e o “setor de edificações gerou de 114,3 mil novos postos de trabalho”.⁵⁰⁹

Na avaliação do conselheiro de administração de uma das empresas associadas da ABRAININC, esse crescimento do setor estaria ligado a uma série de fatores. Dentre esses fatores, estariam: a estabilização da moeda, a oferta de juros mais baixos e condições de crédito (para o financiamento à compra e à construção), o crescimento da classe média, o aumento do emprego e da renda, a promoção de programas habitacionais pelo governo, a confiança dos consumidores e a minimização dos riscos dos bancos com a adoção da alienação fiduciária (garantia que tornou mais célere a retomada de imóveis dos compradores inadimplentes). Além disso, a partir de 2005, as construtoras e incorporadoras

avaliação da diretora jurídica de outra empresa associada da ABRAININC, o atraso de obras afetou os “produtos de habitação popular” do PMCMV. No entanto, o problema dos distratos não teria “um impacto tão grande nesse tipo de produto”, já que “a parte de inadimplemento e recuperação de crédito fica mais com a instituição financeira, no caso a Caixa, do que com as incorporadoras.” (DIRETORA JURÍDICA DA CONSTRUTORA E INCORPORADORA B. **Entrevista concedida em 12 de setembro de 2018.** Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018). Na mesma direção, consoante a gerente de projetos jurídicos da ABRAININC, o atraso de obras seria uma questão que afeta todos os empreendimentos, mas o problema dos distratos afetaria pouco os projetos do PMCMV, já que apenas durante o período de aprovação (2 ou 3 meses) dos documentos do comprador pela CEF, quando esse comprador está pagando no máximo uma pequena taxa de corretagem, haveria a possibilidade de um distrato que afetasse as empresas: “E, se for daqui pra frente, ele vai distratar com o banco, e não com a incorporadora.” Isso se explica pelo fato de o repasse do financiamento do PMCMV para as construtoras e incorporadoras acontecer durante a obra, e não após a obra estar pronta, como nos financiamentos para imóveis de médio e alto padrão (GERENTE DE PROJETOS B DA ABRAININC. **Entrevista concedida em 18 de outubro de 2018.** Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

⁵⁰⁹ O estudo indica dois dos fatores que “contribuíram para a grande expansão do mercado imobiliário e da economia nesse período”: i) “a estabilização da economia proporcionada pelo Plano Real (1994)”; e ii) “as mudanças regulatórias voltadas à melhoria do ambiente institucional que trouxeram maior segurança às famílias e aos investidores e permitiram a efetiva expansão do crédito, da demanda e, por fim da oferta habitacional.” Dentre estas mudanças regulatórias, o relatório destaca a “Lei nº 10.931, de 2004, que instituiu o patrimônio de afetação, instrumento que protege juridicamente o comprador do imóvel na planta. Ao separar o negócio da incorporação dos demais negócios da empresa, a Lei teve por objetivo garantir a entrega do imóvel ao comprador mesmo em caso de problemas financeiros da construtora.” Além disso, o documento ressalta a importância da regulamentação da “aplicação da alienação fiduciária” e da instituição do “valor incontroverso, instrumento que estabelece a continuidade do pagamento da parte da prestação não contestada nos casos de disputas judiciais.” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise dos efeitos econômicos e financeiros dos distratos nas compras de imóveis residenciais na planta sobre as empresas incorporadoras.** Relatório técnico contratado pela Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias - ABRAININC. 30 out. 2017. p. 12-13).

imobiliárias começaram a abrir o seu capital e os fundos de investimento começaram “a irrigar o mercado”.⁵¹⁰

Com a confluência do Estado com o mercado financeiro, “o segmento econômico do mercado imobiliário se beneficiou duplamente”, conseguindo acesso, por um lado, às “fontes de recursos destinadas à habitação de interesse social (principalmente o FGTS)” e, por outro lado, às fontes “destinadas à habitação de mercado, sobretudo via mercado de capitais.”⁵¹¹

Como destaca o referido estudo da FGV, “[e]ntre 2005 e 2007, 25 empresas levantaram R\$ 18,4 bilhões por meio de operações de abertura de capital.” Essa abertura contribuiria “para reforçar o crescimento do setor em bases mais sólidas em termos de padrão de gestão, governança, *compliance* etc., aspectos típicos das Sociedades Anônimas.”⁵¹²

A criação do PMCMV, ao contemplar as orientações dadas pelo *mercado* acima referidas, “potencializou aquele favorecimento do mercado na política habitacional, tornando ainda mais tênue a distinção entre aquilo que historicamente se configurou como ‘habitação social’ e o que hoje se considera como ‘habitação de mercado’.”⁵¹³

Mesmo em um contexto político-institucional que, como se verá na próxima Seção, pode ser descrito a partir da ideia de *retomada do ativismo estatal*, as relações entre Estado e mercado, que se tornaram ainda mais estreitas com as chamadas *políticas neoliberais*, permanecem firmes na área da habitação. Exemplo disso é o surgimento de parcerias público-privadas habitacionais, que são descritas pelo SINDUSCON-SP como “um novo conceito em moradia popular”: “Um modelo de negócios que vai além da construção de

⁵¹⁰ O conselheiro tomou como base para parte dessa avaliação um gráfico com a evolução do número de unidades habitacionais financiadas de 1980 até junho de 2017 (com recursos do SBPE e do FGTS), que mostra: i) um ciclo de diminuição e estagnação entre 1980 e 2000; ii) um ciclo de expressivo crescimento entre 2001 e 2013; iii) um ciclo chamado de “crise do mercado imobiliário” a partir de 2014. A maioria dos fatores elencados pelo conselheiro para explicar o ciclo de crescimento estão contidos nesse documento impresso que nos foi fornecido por ele. Embora não seja possível identificar a sua autoria, o documento menciona a ABECIP e a CEF como fontes dos dados (CONSELHEIRO DE ADMINISTRAÇÃO DA CONSTRUTORA E INCORPORADORA B. **Entrevista concedida em 24 de setembro de 2018.** Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

⁵¹¹ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 206.

⁵¹² Conforme o estudo da FGV, a “dimensão deste montante” (R\$ 18,4 bilhões) seria “muito expressiva”: “Em termos comparativos, esse valor é equivalente ao total de recursos com origem na poupança que foi disponibilizado para o financiamento habitacional em 2007.” (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise dos efeitos econômicos e financeiros dos distratos nas compras de imóveis residenciais na planta sobre as empresas incorporadoras.** Relatório técnico contratado pela Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINIC). 30 out. 2017. p. 14).

⁵¹³ SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Belo Horizonte: C/Arte, 2012. p. 207.

apartamentos. Os projetos são pensados para revitalizar a cidade, ocupar melhor os espaços públicos, que já possuem toda a infraestrutura, e dar mais qualidade de vida a toda a população.”⁵¹⁴

Esse é o resultado da confluência entre o Estado e as empresas que costuma ser descrito pela literatura como o resultado de *políticas neoliberais*. Por um lado, há críticas dirigidas à ideia de habitação como *mercadoria* ou modelo de *negócios* e à prática de inclusão social pelo *consumo*. Por outro lado, desenvolvem-se também argumentos em favor destas ideias e práticas. Ao trocarmos as lentes de observação, as conclusões sobre o tema parecem mudar, indicando que a compreensão desse embate passa pelo entendimento das próprias lentes usadas pelos operadores dessa luta em torno da habitação. Por isso, na próxima Seção observaremos de forma mais detida o papel dos *movimentos sociais* nessa arena política.

5.2 POLÍTICAS SOCIAIS E MOVIMENTOS DE MORADIA

A última década foi marcada pela *retomada do ativismo estatal* no país. A *crise financeira internacional de 2008* ajuda a explicar essa mudança de foco na arena política brasileira. Contudo, o próprio *contexto político local* também contribui para o fortalecimento da intervenção do Estado. Dentre os fatores que caracterizam o período, podemos destacar os Governos do Partido dos Trabalhadores (Governo Lula e Governo

⁵¹⁴ Com patrocínio da CEF e do Governo Federal, o SINDUSCON-SP elaborou quatro cartilhas sobre “parcerias público-privadas na construção civil”, que nos foram disponibilizadas por um gerente executivo jurídico da CEF. O volume 2 é destinado às parcerias público-privadas (PPPs) em habitação, que funcionam da seguinte forma: “a Administração Pública cede o terreno e subsidia uma parte das moradias, que são as [...] HIS [Habitação de Interesse Social], destinadas a quem tem menos condições financeiras. A iniciativa privada, o futuro concessionário, constrói as casa e os apartamentos e equipamentos urbanos, como escolas, postos de saúde, áreas de lazer e cultura, e fica responsável pela manutenção dos empreendimentos e serviços condominiais durante o período estabelecido do contrato, que pode variar segundo a Lei de PPPs entre 5 e 35 anos. O lucro vem da venda e manutenção garantidas das HIS ao Poder Concedente, das HMP (Habitações de Mercado Popular), que são unidades não subsidiadas e que podem ser comercializadas pela Concessionária, e ainda da exploração de espaços comerciais, culturais e de lazer na área dos empreendimentos.” A cartilha analisa dois casos. O primeiro é a PPP do Conjunto Habitacional Jardins Mangueiral, que se destina “a pessoas com renda entre 4 e 12 salários mínimos, por meio do financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal. Essa foi a primeira PPP em habitação do país (com contrato assinado em 2009). Já o segundo caso é a PPP Casa Paulista, que teve o contrato assinado em 2015 e é voltada “a famílias com renda de até seis salários mínimos paulista (R\$ 6.000)” e à “habitação de mercado popular, que contemplam famílias com renda entre seis salários mínimos e dez pisos salariais do Estado de São Paulo (R\$ 10.000). [...] O financiamento será obtido junto ao agente financeiro de acordo com a capacidade de pagamento da família.” (SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Parcerias Público-Privadas na construção civil**. Volume 2: PPPs em Habitação. São Paulo: SindusCon, 2017).

Dilma), historicamente vinculado aos *movimentos sociais*. Como veremos ao longo desta Seção, esses *fatores econômicos e políticos* tiveram um impacto mais claro no fortalecimento de *políticas sociais* voltadas para a habitação do que teve, por exemplo, a inclusão da moradia no rol de direitos sociais fundamentais da Constituição Federal de 1988.

A tradição constitucional brasileira é marcada por um claro distanciamento entre o texto e a realidade, notadamente no caso dos dispositivos de caráter social. Uma breve análise dessa trajetória constitucional e social pode nos ajudar a entender o consenso em torno da *constitucionalização do direito social à moradia* pelo Congresso Nacional.

Em sua origem, o processo de constitucionalização formal do Brasil, consoante Neves, está ligado à “subordinação do direito ao código do poder mediante o uso ‘simbólico legitimador’ do texto constitucional por parte do sistema político, tudo isso por falta dos pressupostos sociais para a positivação do direito.” Mesmo no período da Primeira República (1889) não se verificou o contexto (social, político e econômico) para “o funcionamento de uma Constituição ‘normativa’ e, por conseguinte, [para] a positivação do direito.” Tampouco o momento constitucional posterior à chamada “Revolução de 1930” foi capaz de afastar o “nominalismo constitucional”, marcado por uma “estrutura social promotora de privilégios e excludente da maioria da população.”⁵¹⁵

⁵¹⁵ NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 169-186. Consoante Campilongo, o período colonial brasileiro (1500-1822) foi marcado por uma justiça que mesclava “um padrão de eficiência, profissionalismo e organização técnica” e “laços pessoais assentados na amizade, no parentesco, na confiança mútua, no apadrinhamento e na corrupção”. Em sua leitura, “a organização colonial da justiça, no Brasil, revela sinais importantes de resistência, obstáculo e esvaziamento” de elementos como “a separação entre o público e o privado”, “a diferenciação de sistemas funcionais (direito, economia, política, família e religião, por exemplo)” e a “aplicação ‘desencantada’ de regras formais”. Verificar-se-ia uma tolerância da Coroa (explicada pelas “lealdades políticas” dos funcionários) em relação a “[t]roca de favorecimentos, obtenção de vantagens pessoais, abusos de autoridade, desvio das regras, atividades complementares às funções judiciais e várias outras formas de distorção e desvios dos padrões profissionais”. Em linhas gerais, esse foi o contexto social em que, após a “independência formal em relação a Portugal” (1822), foi elaborada “a primeira Carta Constitucional (1824)”. Essa Constituição, que foi outorgada por Dom Pedro I, “instaurou um governo monárquico e centralizador”, que contava com “um quarto poder – o Poder Moderador – que conferia amplas competências ao Imperador.” A Constituição era omissa em relação a temas como “o regime republicano, o federalismo, o Estado laico, o ideário das liberdades civil e da democracia representativa”, bem como “em relação à vergonhosa estrutura escravocrata do país.” Nesse contexto, o “liberalismo brasileiro do século XIX” foi rotulado de “liberalismo de fechada” ou “ideia fora do lugar”, já que transmitia a impressão de “uma adaptação forçada, desvirtuada e imprópria, especialmente de ideias europeias”: “Um liberalismo estranhamente atrelado ao mandonismo dos latifundiários, à produção agrícola baseada na estrutura escravista, ao caráter elitista e oligárquico do modelo político, às práticas de favorecimento, clientelismo, cooptação e compadrio personalista, a um dualismo entre a elite rural e a massa de escravos”. Embora tenha apresentado um “perfil liberal” e abolido o Poder Moderador, a “primeira Constituição Republicana” (1891) preservou o ideário “conservador e avesso ao aprofundamento das franquias democráticas.” As contradições também estiveram presentes no contexto social da Constituição

A única alteração importante em relação ao “progresso da cidadania” durante os 108 anos de história entre o período do Império (1822-1889) e a Primeira República (1889-1930), consoante Carvalho, foi a abolição da escravatura em 1888, que representou uma incorporação (embora “mais formal do que real”) dos ex-escravos aos direitos civis. Contudo, os direitos civis e políticos eram “tão precários” que “seria difícil falar de direitos sociais”. A marcha em direção à cidadania apenas seria acelerada a partir de 1930, com o “avanço dos direitos sociais”. No entanto, ocorreram instabilidades no campo dos direitos políticos (alternâncias entre ditaduras e regimes democráticos). Além disso, houve um progresso ainda lento no âmbito dos direitos civis, que permaneceram precários na “vida real” da “grande maioria dos cidadãos” e foram suspensos durante a ditadura (especialmente as liberdades de expressão e de organização).⁵¹⁶

O predomínio do “nominalismo constitucional”, segundo Neves, seria substituído com a implantação do Estado Novo (Governo Vargas), em 1937. Contudo, o modelo não cedeu espaço à “normatividade constitucional”, mas ao “instrumentalismo constitucional”, que, sob a alegação do “crescimento de tendências comunistas”, associou-se à criação de um “Estado *nacional autoritário*” centrado “na ampliação da competência do Executivo”. Apesar de apresentar um “caráter social”, essa espécie de “Estado social” foi “erigido ‘de cima para baixo’”, atingiu “praticamente apenas [...] a classe trabalhadora urbana emergente” e beneficiou as “oligarquias” por meio do controle estatal do “novo movimento trabalhista”.⁵¹⁷

Com o fim da Ditadura Vargas em 1945, retomar-se-ia o predomínio do modelo constitucional nominalista. No entanto, o golpe militar de 1964, como já destacado neste Capítulo, restaurou um modelo predominantemente instrumentalista. Especialmente após “a outorga do hiperautoritário Ato Institucional nº 5, de 13/12/1968, todas as disposições

de 1934, já que, por um lado, foram introduzidos pela primeira vez “direitos econômico-sociais”, mas, por outro lado, verificava-se a “discriminação, por exemplo, dos sindicatos ou grupos de trabalhadores que faziam oposição a Vargas” e, principalmente após a aprovação da Lei de Segurança Nacional, a adoção de “várias medidas repressivas” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Pequena apresentação histórica do direito brasileiro. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 20-27).

⁵¹⁶ CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 23-114. Como ressalta Acca, a Constituição de 1934 “inovou tematicamente o direito constitucional brasileiro ao assegurar direitos trabalhistas (‘Título IV Da ordem econômica e social’) e ao dispor sobre família, educação e cultura (‘Título V’). Some-se a isso o direito à subsistência assegurado no *caput* do art. 113.” Segundo o autor, essa Constituição teria formulado o “Estado Social no Brasil, pelo menos do ponto de vista formal” (ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria brasileira dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 161-162).

⁵¹⁷ NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 187-192.

[constitucionais] que serviriam à autonomia do sistema jurídico perante a política [...] perderam qualquer significado que pudesse ser levado a sério.” A Constituição passou a ser subordinada “imediatamente às relações de poder”. Apesar dos “traços nominalistas” das determinações “próprias do Estado de bem-estar”, os dispositivos constitucionais liberais e democráticos apresentavam um caráter notadamente instrumentalista.⁵¹⁸

Esse caráter autoritário do direito brasileiro levou autores como Carvalho a descreverem ao menos duas “diferenças importantes” do caminho brasileiro em comparação com o clássico “percurso inglês” em busca da cidadania (descrito por Marshall): “A primeira refere-se à maior ênfase em um dos direitos, o social, em relação aos outros. A segunda refere-se à alteração na sequência em que os direitos foram adquiridos: entre nós o social precedeu os outros.”⁵¹⁹ Já Campilongo destaca que, na realidade brasileira, “o processo que vai dos direitos civis aos políticos e destes aos direitos sociais não foi nem linear nem cumulativo. Ao contrário, de modo imperfeito, truncado e simultâneo, a luta pela cidadania desenvolveu-se em todas essas frentes.”⁵²⁰

Entre 1930 e 1945, verificou-se “o grande momento da legislação social” no Brasil, mas essa legislação foi “introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis.” Com isso, os trabalhadores seriam “incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente.” A ideia de “populismo” foi mobilizada para explicar a forma como esse processo de “antecipação dos direitos sociais” resultaria na percepção desses direitos como favores que deveriam ser retribuídos com “gratidão e lealdade”: “[a] cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicatória.”⁵²¹

A partir de 1945 cresceria a participação do povo na política, tanto nas eleições (com “[o] voto estendido a todos os cidadãos, homens e mulheres, com mais de 18 anos de

⁵¹⁸ NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 192-204. Segundo Campilongo, o período democrático (1946-1964) que antecedeu a ditadura militar brasileira (1964-1985) pode ser descrito como “breve e turbulento”, já que, assim como aconteceu em outros países da América Latina, o momento “foi caracterizado por um forte bloqueio do processo decisório, protagonizado pelos Parlamentos mas, também, por forte resistência dos meios de comunicação, das elites empresariais, de parcela do Judiciário, dos militares e do governo dos Estados Unidos.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Pequena apresentação histórica do direito brasileiro. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 27-28).

⁵¹⁹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 17-18.

⁵²⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. 1. ed. 5. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 31.

⁵²¹ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 114-130.

idade”), quanto na “ação política organizada em partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações.” Contudo, o voto dos analfabetos era proibido, o que, por exemplo, em 1950, significava a exclusão de 57% da população do direito ao voto. Além disso, uma “reação defensiva” ao “rápido aumento da participação política” ocorreu em 1964, com a retomada da restrição aos direitos civis e políticos.⁵²²

O período que se seguiu “à imposição de mais um regime ditatorial” foi caracterizado pela “ênfase dada aos direitos sociais, agora estendidos aos trabalhadores rurais, e pela forte atuação do Estado na promoção do desenvolvimento econômico.” Notadamente entre 1968 e 1974, o país viveu um período que combinou “a repressão política mais violenta” com os “índices também jamais vistos de crescimento econômico”, mas o salário mínimo não acompanhava as taxas de crescimento da economia e as desigualdades se ampliavam. O momento também foi marcado pelo “grande deslocamento de população do campo para as cidades” e pelos “efeitos catastróficos” do crescimento da população urbana “para a vida das grandes cidades”.⁵²³

No balanço de Carvalho, “o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social.” Além disso, os direitos civis “foram os que mais sofreram durante os governos militares.”⁵²⁴

Esse quadro muda com a promulgação da “Constituição Cidadã” de 1988, que seria a “mais liberal e democrática que o país já teve”. Os direitos políticos e os direitos sociais foram ampliados como nunca antes, mas o cenário ainda seria um “misto de esperança e incerteza”, já que ainda haveria graves problemas na área social e agravamentos na questão da segurança individual.⁵²⁵

⁵²² CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 148-174. Em relação ao período de 1945 a 1964, Weffort afirma que “seria irrecusável constatar que se este foi, sem dúvida, o melhor ensaio de democracia que já tivemos, foi também uma época perturbada pela presença dominante dos caudilhos plebiscitários e pelas ameaças freqüentes dos golpes de Estado. Estes dois fatores tornaram extremamente precários tanto a ‘posição reconhecida’ dos trabalhadores como a própria ‘comunidade cívica’.” (WEFFORT, Francisco Corrêa. A cidadania dos trabalhadores. In: LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco Corrêa; BENEVIDES, Maria Victoria (org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981. p. 141).

⁵²³ Com a migração de enormes contingentes populacionais para as cidades, verificou-se também uma “mudança nos tipos de empregos”: houve um deslocamento de pessoas que ocupavam “o setor primário da economia (agricultura, pecuária, mineração)” para os setores “secundário (indústria)” e “terciário (transporte, serviços, administração)”. Ocorreu no período, ainda, um aumento da população empregada e particularmente do número de mulheres no mercado de trabalho, o que mantinha a renda familiar estável (ou a ampliava) mesmo com a “queda no valor do salário mínimo” (CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 148-174).

⁵²⁴ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 194-198.

⁵²⁵ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 201-218. Como destacou Weffort, em um balanço sobre a cidadania realizado no

Por um lado, a Constituição eliminou a proibição de voto dos analfabetos e diminuiu a idade para a aquisição do direito ao voto para 16 anos. Além disso, a “Nova República” retirou os “obstáculos à organização e funcionamento” de partidos políticos e de práticas democráticas como as ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que incorporaram “à vida política” uma “parcela importante da população”. Por outro lado, as desigualdades sociais persistiram, colocando o país na posição de “mais desigual do mundo em 1989”. Apesar de ter ocorrido uma recuperação de direitos civis (como as liberdades de expressão, imprensa e organização), esses direitos ainda seriam os menos conhecidos, estendidos e garantidos, especialmente os direitos à segurança individual, à integridade física e ao acesso à justiça.⁵²⁶

Nesse contexto, com a ampliação formal dos direitos sociais e trabalhistas, apontar-se-ia, em tese, “para um Estado de bem-estar social desenvolvido.” No entanto, consoante Neves, a elaboração dessa Constituição completaria “a transição do instrumentalismo constitucional para um novo nominalismo constitucional”:

A maioria da população vive, como antes, sob condições de miséria, de modo que os mecanismos constitucionais para a participação democrática podem ser facilmente manipulados, e a abrangente declaração dos direitos fundamentais, bem como os ‘generosos’ dispositivos constitucionais característicos de um Estado de bem-estar social podem ser qualificados como belas fachadas. A proclamação do Estado democrático e social de direito com base no texto constitucional desempenha um papel simbólico-ideológico.⁵²⁷

momento que se preparava a abertura democrática do país, “[n]os últimos anos volta ao debate o tema da ampliação da cidadania, sempre mal resolvido em todos os períodos anteriores. [...] Será difícil negar, na história brasileira, a existência de uma pressão pela participação política que vem desde 1930 – quando certamente os trabalhadores não tinham ‘posição reconhecida’ na ‘comunidade cívica’ – até os dias de hoje, quando, na verdade, não há para os trabalhadores nem, a rigor, para ninguém, ‘uma comunidade cívica da qual participar’.” (WEFFORT, Francisco Corrêa. A cidadania dos trabalhadores. In: LAMOUNIER, Bolívar; WEFFORT, Francisco Corrêa; BENEVIDES, Maria Victoria (org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981. p. 140-141).

⁵²⁶ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 201-218.

⁵²⁷ NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 204-209. Segundo Carvalho, com base em dados da PNAD de 1996 sobre os salários e na observação da realidade social brasileira no período posterior à redemocratização, os “cidadãos simples” ou cidadãos “de segunda classe” (que poderiam ser localizados entre os “63% das famílias que recebem entre acima de dois a 20 salários mínimos”) estariam “sujeitos aos rigores e benefícios da lei”. Eles seriam pessoas que “nem sempre têm noção exata de seus direitos, e quando a têm carecem dos meios necessários para os fazer valer, como o acesso aos órgãos e autoridades competentes, e os recursos para custear demandas judiciais.” Embora os códigos civil e penal existam para eles, a sua aplicação seria “de maneira parcial e incerta.” Já os “cidadãos de terceira classe” (que seriam aqueles integrantes dos “23% de famílias que recebem até dois salários mínimos”) ignorariam “seus direitos civis” ou os teriam “sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia”. Eles seriam “trabalhadores urbanos e rurais sem carteira assinada, posseiros, empregadas domésticas, biscateiros, camelôs, menores abandonados, mendigos” e “quase invariavelmente pardos ou negros, analfabetos, ou

Enfim, conforme a leitura de Neves “sobre os contextos de surgimento e as condições de eficácia dos textos constitucionais brasileiros”, ainda não teria havido no país “uma constituição ‘normativa’ no sentido das democracias europeia e norte-americana”. Segundo essa linha de raciocínio, diante da “desdiferenciação do sistema jurídico” associada ao nominalismo e ao instrumentalismo constitucional que caracterizariam a sua realidade, o país ainda não teve uma “constituição no sentido moderno como instância reflexiva fundamental do sistema jurídico, pressuposto e resultado da positividade como capacidade de autodeterminação do direito”.⁵²⁸

Apesar de não adotar as categorias propostas por Neves ou mesmo as suas conclusões em relação a uma possível desdiferenciação do sistema jurídico na contemporaneidade, outro não parece ser, ao menos em linhas gerais, o diagnóstico de Campilongo em relação à distância entre o *texto* da Constituição de 1988 e a *realidade* social do país:

A Constituição de 1988 segue o modelo europeu de Constituições que criam os chamados Estados de Bem Estar Social. Reconhece, além de direitos e garantias individuais, importantes direitos econômicos, sociais, difusos e coletivos. Entretanto, não foi capaz de solucionar a profunda desigualdade social e econômica do Brasil. [...] Apesar dos grandes avanços na eficácia do direito e na criação do ambiente de estímulo aos negócios, o direito brasileiro ainda enfrenta sérios desafios. O principal deles é eliminar o acesso diferenciado aos direitos da cidadania e permitir a erradicação da miséria. As boas perspectivas econômicas para o futuro do Brasil não se confirmarão caso o país não consiga promover inclusão econômica, social, educativa e digital.⁵²⁹

com educação fundamental incompleta.” Além disso, essas pessoas não se sentiriam protegidas “pela sociedade e pela lei”, já que para elas valeria “apenas o Código Penal.” A efetiva “proteção da lei” seria um privilégio dos cidadãos “de primeira classe” (que comporiam os 8% das famílias que recebem mais de 20 salários mínimos). Essas pessoas estariam “acima da lei”, já que “conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e do prestígio social.” Os referidos cidadãos “são invariavelmente brancos, ricos, bem-vestidos, com formação universitária” que atuam na sociedade como “empresários, banqueiros, grandes proprietários rurais e urbanos, políticos, profissionais liberais, altos funcionários.” As leis só funcionariam “em seu benefício”: “[p]ara eles as leis ou não existem ou podem ser dobradas.” (CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 217-218)

⁵²⁸ NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 210.

⁵²⁹ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Pequena apresentação histórica do direito brasileiro. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 30-31. Em relação ao “embate entre ‘autopoiésis’ e ‘alopoiésis’” no Brasil, Campilongo destaca que, embora haja recorrentes “intromissões da economia ou da política sobre o direito”, o sistema jurídico do país não parece ser alopoiético: “[...] o Brasil deve ter sido assim um dia. Resquícios desse período, infelizmente, ainda se fazem presentes. Porém, o país real oferece seguidas mostras de que cabe com dificuldade nesse enredo.” (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os tribunais e o sistema jurídico. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 89).

Independentemente das diferentes terminologias e repercussões teóricas que possam ser extraídas desse fato, observamos no país uma tendência ao descasamento entre as normas constitucionais igualitárias (e inclusivas) e uma realidade social marcada por múltiplas formas de desigualdade (e exclusão).

Dentro dessa trajetória histórica (não linear e truncada) em direção à consolidação dos direitos e da cidadania no Brasil, insere-se a discussão sobre a constitucionalização do *direito social à moradia*, que inicialmente ficou de fora do texto constitucional promulgado em 1988. O contexto específico dessa mudança constitucional é a segunda metade dos anos 1990. Haveria a percepção nesse período de que, apesar de todas as esperanças de “transformação social” e “inclusão generalizada de todos no mundo dos direitos” (ligadas à redemocratização e à promulgação da Constituição de 1988), “[a] prosperidade econômica não veio” e “a cidadania (ter direitos) não se afirmou.”⁵³⁰

⁵³⁰ CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assessoria jurídica popular: falsa promessa? In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 54-61. Em 2001, Carvalho constatava, após percorrer a “história do esforço para construir o cidadão brasileiro”, uma “sensação desconfortável de incompletude”: “Os progressos feitos são inegáveis mas foram lentos e não escondem o longo caminho que ainda falta percorrer.” Além disso, o autor destacava as complicações no “cenário internacional” para “a construção da cidadania, como a “queda do império soviético” e a “globalização da economia”, que provocariam mudanças localizadas principalmente em dois pontos: “a redução do papel central do Estado como fonte de direitos e como arena de participação, e o deslocamento da nação como principal fonte de identidade coletiva.” Nesse contexto, os direitos sociais seriam afetados pela “exigência de reduzir o déficit fiscal”, que “tem resultado sistematicamente em cortes de benefícios e na descaracterização do estado de bem-estar. Além disso, a “competição feroz” entre as empresas “contribuiu para a exigência de redução de gastos via poupança de mão de obra, gerando um desemprego estrutural difícil de eliminar.” Somou-se a isso um “pensamento liberal renovado”, que voltaria “a insistir na importância do mercado como mecanismo autorregulador da vida econômica e social e, como consequência, na redução do papel do Estado. Para esse pensamento, o intervencionismo estatal foi um parêntese infeliz na história iniciada em 1929, em decorrência da crise das bolsas, e terminado em 1989 após a queda do Muro de Berlim. Nessa visão, o cidadão se torna cada vez mais um consumidor, afastado de preocupações com a política e com os problemas coletivos.” Assim, a própria “noção” e “prática” de cidadania (“geradas no Ocidente”) que o Brasil vinha perseguindo são desafiadas pelo “cenário internacional”, produzindo “um sentimento de perplexidade e frustração.” (CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 219-228). No entanto, Carvalho realizou um novo balanço 12 anos depois, destacando que “o observador no final de 2012” poderia “dizer que o humor nacional era então muito melhor do que o que predominava em 2001”, em razão, sobretudo, do “avanço nos direitos sociais evidenciado pela redução da pobreza e da desigualdade, mais daquela que desta, e pelo alto nível de emprego.” No entanto, a desigualdade no país se manteve como “uma das maiores do mundo” e uma “sucessão de escândalos” desmoralizou políticos e instituições. Além disso, os direitos civis dos cidadãos da base da pirâmide social continuaram sendo “precarizadamente protegidos em decorrência da inadequação das leis, da ineficiência e corrupção do sistema policial e da morosidade do Judiciário.” Desse modo, consoante o autor, haveria “consenso em que a marca principal dos últimos doze anos sob governo petista foi a expansão da inclusão social, ou, nos termos que venho usando, dos direitos sociais.” Contudo, mesmo na área social, permaneceriam “problemas sérios”, por exemplo, “no campo educacional”, com “3,8 milhões de crianças e adolescentes (6 a 17 anos) fora da escola” e “13,9 milhões de pessoas” analfabetas “na população de 15 anos ou mais” em 2010. A presença de uma “baixa taxa de escolaridade (7,2 anos)” seria “a principal responsável pela baixa colocação do país no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ajustado pela desigualdade,

O processo legislativo que culminou na inclusão da “moradia” entre os direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal brasileira de 1988 teve início com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 28, de 18 de junho de 1996, que resultou na Emenda Constitucional nº 26, de 2000.⁵³¹ Trata-se ainda do período *pós-Constituinte* do país, que evidenciou confrontos entre “novos atores” (em busca da obtenção de “uma cidadania real”) e “grupos e corporações” tradicionais (em busca de “assegurar a continuidade dos padrões vigentes de produção econômica e reprodução social”). As disputas entre esses polos antagônicos giravam em torno das “funções *manifestas* e *latentes*” das normas que modificariam e regulamentariam a nova Constituição. Desenvolvia-se uma espécie de “pluralismo conflituoso”.⁵³²

No Brasil, o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, representa um dos principais espaços de disputa daqueles atores sociais. Dentre outras atividades de caráter normativo, compete às referidas “Casas” do Congresso Nacional a discussão e votação de PECs, que podem ser apresentadas pelas próprias Casas, pelo Presidente da República ou pelas Assembleias Legislativas das unidades da Federação.

Antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, o artigo 6º da Constituição brasileira apresentava a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à

calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) para 2013.” Outro problema estaria ligado ao modelo de “inclusão social mediante políticas governamentais” que agravaria “uma característica de nossa tradição política, a centralidade do Executivo, o estatismo, o paternalismo, o patrimonialismo.” (CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. p. 229-246).

⁵³¹ Essa PEC de autoria do Senado Federal recebeu posteriormente uma nova numeração: PEC nº 601/1998 (BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018).

⁵³² Esse “pluralismo conflituoso” estaria ligado “às transformações recentes do desenvolvimento capitalista” e “à dificuldade de se encontrar um ponto de equilíbrio entre a continuidade da acumulação privada e os imperativos de justiça social”. Para explicar essa dinâmica, Faria mobiliza as noções de *governabilidade* – associada “à capacidade do Estado capitalista de garantir a expansão do processo da acumulação privada” – e *legitimidade* – ligada “à capacidade de o Estado capitalista responder, simbólica ou materialmente, à questão da equidade e da justiça social” (FARIA, José Eduardo. **O Brasil pós-constituinte**. Rio de Janeiro: Graal, 1989. p. 10-79). O final da década de 1980 e início da década de 1990 era marcado pela insurgência de “movimentos populares mais articulados” contra princípios como “a igualdade formal perante a lei”, já que essa igualdade “pouco vale quando os cidadãos não dispõem de condições materiais para fazer prevalecer seus direitos.” A “reforma jurídica” passa a ser “parte integrante de sua luta política”. Na leitura de Faria, os movimentos dariam “particular atenção aos problemas comunitários, às ocupações de terra, aos reajustes das prestações do BNH, etc., ferindo diretamente os pilares mais importantes da concepção tradicional de estado de direito: a propriedade privada e o princípio da responsabilidade legal.” (FARIA, José Eduardo. **A crise do direito numa sociedade em mudança**. Editora Universidade de Brasília, 1988. p. 101-107).

infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Como destacou o Senador Mauro Miranda no texto de “justificação” da referida PEC, havia “uma lacuna” no referido dispositivo constitucional em relação à *moradia*:

Faz-se, portanto, urgente que se dê início a um processo de reconhecimento da moradia como a célula básica, a partir da qual se desenvolvem os demais direitos do cidadão, já reconhecidos por nossa Carta Magna: a saúde, o trabalho, a segurança, o lazer, entre outros. Sem a moradia o indivíduo perde a identidade indispensável ao desenvolvimento de suas atividades, enquanto ente social e produtivo, se empobrece e se marginaliza. Com ele se empobrece, invariavelmente, a Nação.⁵³³

Na “justificação” assinada pelo Senador, verifica-se, dentre outras, a influência da posição social das *organizações político-jurídicas globais* no âmbito local:

A questão do direito à moradia tem sido objeto de aceso e polarizado debate social, tanto em nível nacional como internacional. Fóruns, entidades de classe, entidades governamentais e não-governamentais têm-se reunido nesses dois últimos anos com vistas ao maior encontro de todos os tempos sobre o tema: a Conferência Habitat II, convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e realizada no período de 03 a 14 de junho deste ano.

Para esse evento, o Brasil foi indicado relator da parte da Agenda do Habitat (carta de intenções da conferência) que trata do ‘direito à moradia’. Coube-lhe, assim, a difícil tarefa de justificar, frente a países como Japão, Estados Unidos e Coréia (que se posicionam contra a inclusão desse termo na Agenda), a urgente necessidade de se reconhecer a moradia como um direito social.

A participação ativa brasileira em tão importante evento, de caráter mundial, coloca-nos em posição delicada, principalmente quando se verifica, em meio de uma situação eminentemente crítica das áreas urbanas brasileiras, uma lacuna na própria Constituição Federal, que não reconhece a moradia como um **direito** real, como a saúde, o lazer, o trabalho etc.⁵³⁴

Como se pode extrair do trecho acima, “entidades de classe, entidades governamentais e não-governamentais” articulavam-se em torno de um evento internacional promovido pela ONU: a Conferência Habitat II. Além disso, os Estados posicionavam-se em relação aos temas discutidos nesse evento.⁵³⁵ Percebe-se, portanto, a importância da posição social das *organizações político-jurídicas globais* na arena política e jurídica local.

⁵³³ BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamento?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵³⁴ BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamento?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵³⁵ BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamento?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

Em direção similar, também é possível identificar no discurso da motivação da PEC informações que indicam a relevância assumida pelos *movimentos sociais de luta por moradia*:

Mais delicada, ainda, fica a situação do Brasil quando, sabedores da realização da Conferência, os ‘sem-teto’ de todo o País, já bastante organizados, ameaçam ‘pipocar ocupações de terrenos’ na periferia das grandes cidades – conforme se lê nos mais renomados jornais do País.⁵³⁶

Aqui se faz necessário realizar uma breve digressão sobre os “sem-teto”, expressão que remete a diversos *movimentos sociais* brasileiros que se organizam em torno da questão da moradia. Como destaca Nafarrate, com base na obra de Luhmann sobre o *sistema político*, os “novos movimentos sociais” podem ser descritos como “uma instância situada na periferia do sistema [político] caracterizada por uma grande flutuação e abertura para hospedar temas que supostamente foram deixados de lado”.⁵³⁷

Esses movimentos não seriam “testemunhos da interação nem simplesmente um tipo especial de organizações com filiação.” Os limites dos movimentos sociais seriam mais bem definidos pela manifestação do “seu interesse por alguns temas” e pelo aparecimento “em público para levantar o protesto correspondente.” Embora possam apresentar “certo princípio de organização em seu centro e se encontrem com regularidade para discutir certos temas”, esses movimentos teriam a sua identidade (formação) mais caracterizada pela “confiança no que propõe o tema e na insuficiente reação oficial”.⁵³⁸

Embora ressalte que “movimentos de protesto” não são organizações – já que não organizariam “decisões, mas motivos, compromissos, vínculos” –, Luhmann destaca que, “[a]ssim como as organizações mantêm a ‘política’ para resolver os problemas remanescentes, os movimentos de protesto também o fazem com a ‘organização’.”

⁵³⁶ BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵³⁷ NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann: la política como sistema**. México: Universidad Iberoamericana, 2004. p. 311-313. Na obra aqui citada, Nafarrate reconstrói as lições ditas por Luhmann em um curso sobre política na Universidade de Bielefeld em conjunto com o argumento (e o texto) do manuscrito do sociólogo alemão sobre o sistema político publicado postumamente (NAFARRATE, Javier Torres. Presentación. In: NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann: la política como sistema**. México: Universidad Iberoamericana, 2004. p. 12-13).

⁵³⁸ Consoante a obra de Luhmann (organizada por Nafarrate), “[e]n el centro del movimiento existe un grupo que se compromete más que los demás, que cultiva los contactos, que se junta, que discute y que con todo esto está mejo informado. En la periferia se encuentran los seguidores, quienes ocasionalmente pueden ser activados. Finalmente el movimiento cuenta con una buena cantidad de simpatizantes que están de acuerdo con los fines del movimiento pero que no se comprometen.” (NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann: la política como sistema**. México: Universidad Iberoamericana, 2004. p. 311-313).

Conforme essa leitura, os movimentos precisariam “organizar sua ‘representação’” para poder “comunicar-se com o exterior”, mas o entendimento desses movimentos como “organizações” ou “organizações em processo de formação” esbarraria em “características deficitárias: heterárquicos, não hierárquicos, policêntricos, em forma de rede e, particularmente, sem controle sobre o seu próprio processo de mudança.”⁵³⁹

Mesmo autores que desenvolveram pesquisas sobre os movimentos sociais no Brasil à luz da teoria dos sistemas endossaram a constatação de Luhmann de que esses movimentos não poderiam ser compreendidos como organizações. Por exemplo, ao criticar as “teorias com influência weberiana” (como as “teorias organizacionais-institucionais”), Ferreira afirma que:

O que escapa a essa observação, na óptica luhmanniana, é que os movimentos sociais não são nem organizações nem interações. Não se articulam em torno de decisões (organizações), nem dependem somente da interação entre presentes (muito embora a interação produza dados quantitativos relevantes). Outro ponto cego dessa teoria é que quando os movimentos sociais se personalizam juridicamente, em organizações, eles perdem uma das suas principais características: a chance de se volatizar diante dos temas absorvidos, isto é, o caráter de troca de temas fica um pouco mais limitado e, assim, compromete-se, parcialmente, o caráter revolucionário (semântico) dos movimentos.⁵⁴⁰

Contudo, em realidades sociais marcadas por tantos temas sensíveis e reações oficiais insuficientes, como é o caso da realidade brasileira, cogitamos a possibilidade de a descrição luhmanniana dos movimentos sociais não poder ser transposta automaticamente, ao menos quando pensamos em *movimentos organizados* como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Embora também ajudem a entendê-los, as descrições propostas por Luhmann devem ser adaptadas ao fato de os referidos movimentos assumirem a forma de *sistemas de organização* com contornos mais complexos do que aqueles apontados pelo sociólogo alemão.

Como se verá adiante, a análise do papel desempenhado pelos movimentos sociais na realidade brasileira e, particularmente, na política habitacional brasileira nos permite afirmar que, ainda que apresentem “uma comunicação com tom bastante moral”, ao contrário do que afirma Luhmann, esses movimentos também reivindicam para si próprios

⁵³⁹ LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007. p. 674-675.

⁵⁴⁰ FERREIRA, Fernanda Busanello. **O grito!**: dramaturgia e função dos movimentos sociais de protesto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. p. 218.

“a responsabilidade de elevar-se ao outro lado para fazer melhor lá.” Não se trata apenas de “chamar atenção para seus objetivos” com o apoio dos meios de comunicação de massa⁵⁴¹, mas também de utilizar e incrementar o potencial comunicativo de outros sistemas da sociedade.

Os referidos movimentos organizados assumem uma clara atuação política e jurídica, razão pela qual defendemos a hipótese de que eles integram a posição social que chamaremos de *organizações político-jurídicas locais*. A nossa análise dessa posição social baseia-se principalmente na observação do MTST e da UNMP, com ênfase nesta última organização. Tivemos a oportunidade de entrevistar advogados que atuam em ambas, mas principalmente na UNMP: um advogado do MTST, um advogado da UNMP, um advogado fundador da UNMP que atua na União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP) – suborganização da UNMP no Estado de São Paulo – e uma advogada especialista em regularização fundiária que colabora com vários movimentos (principalmente com a UMM e a Unificação das Lutas de Cortiços, que é filiada à UMM-SP).

Trata-se aqui de desenvolver uma análise sobre movimentos sociais ainda pouco estudados pela teoria dos sistemas, que, historicamente, concentrou as suas observações nos “movimentos de protesto”. O grupo de movimentos observado por este trabalho aproxima-se daquele que Campilongo denominou de “movimentos de desintegração”, que “[t]ambém planejam contra os sistemas de função. Apontam seus limites. Denunciam transversalidades, corrupções e o reforço de assimetrias que encadeia sequencialmente exclusões e inclusões deficitárias.” No entanto, embora também protestem, ao contrário dos *movimentos de protesto* (ou *movimentos de integração*), os *movimentos de desintegração* “insistem no uso de sistemas funcionais.”⁵⁴²

A bifurcação entre essas duas estratégias de *protesto* e *uso dos sistemas funcionais* manifesta-se de forma clara no relato do advogado da UNMP, que descreve o Estado como “um espaço em disputa”:

⁵⁴¹ Ao ser perguntado sobre como os movimentos sociais “solucionam o problema”, Luhmann chegou a responder que “[e]les não solucionam o problema. Os movimentos sociais baseiam-se no pressuposto de que os problemas deveriam ser resolvidos em outro lugar. Eles praticam o princípio de cavalgar moralmente em cavalos selvagens.” (LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas e movimentos de protesto – uma entrevista**. Tradução Bianca Damin Tavorali e José Gladston Correia. No prelo).

⁵⁴² CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 63-71.

O Estado é um Estado patrimonialista, dominado pelas elites etc., mas é papel do movimento participar dessa disputa pra tentar destronar as elites e fazer o Estado cumprir uma função republicana que é distribuir as riquezas no país. Então, pra mim, o movimento precisa combinar a ação direta, que são as ocupações, as manifestações etc., com a capacidade de propor coisas.⁵⁴³

Não se percebe nessa afirmação uma crítica à diferenciação funcional, mas, sim, uma reação às “disfunções dos sistemas parciais”, como a desigualdade no âmbito político e a má distribuição na esfera econômica. O combate a essas assimetrias cotidianas dá-se por meio de ocupações e manifestações nas ruas, mas também mediante disputas e propostas políticas que se ligam aos espaços, canais e procedimentos disponíveis nas organizações estatais. Adotando-se a distinção proposta por Campilongo, estaríamos diante de “movimentos de desintegração” – que cooperam com os demais sistemas sociais –, e não de “movimentos de integração” – que, por sua vez, manteriam relações de “competição”, “predação” e “parasitismo” com aqueles sistemas.⁵⁴⁴

Por outro lado, deve-se ressaltar que, ao propor a mencionada distinção, Campilongo afirma que “movimentos sociais não são interações ‘face a face’ nem organizações formais. Pressupõem interações e organizações, mas não extraem suas principais características sociológicas desses elementos.”⁵⁴⁵ Contudo, ainda que possam não extrair suas principais características sociológicas desse fato, os *movimentos de desintegração* fazem usos criativos dos sistemas funcionais, dentre outros motivos, em razão de estarem constituídos como organizações. E é justamente essa dimensão organizacional que será destacada pelo presente trabalho, já que, por meio dela, movimentos sociais desenvolvem comunicações políticas e jurídicas voltadas ao nosso tema de interesse: o SFH brasileiro.

⁵⁴³ ADVOGADO DA UNMP. **Entrevista concedida em 8 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018.

⁵⁴⁴ Embora não desenvolva os “paradoxos” da “diferença entre movimentos de integração e movimentos de desintegração [...] nos domínios da economia, da política e de outros sistemas de função”, Campilongo apresenta como essa distinção manifesta-se no sistema jurídico. Segundo o autor, “[m]ovimentos de desintegração [...] introduzem temas que promovem instabilidades necessárias e processáveis pelo código binário do direito. [...] Movimentos sociais de desintegração introduzem no sistema jurídico conflitos na forma de expectativas normativas jurídicas. Submetem-se à reestruturação de expectativas típicas dos procedimentos judiciais.” Já “[o]s movimentos de integração se introduzem nos sistemas funcionais forçando conexões transversais entre o sistema jurídico e os demais sistemas de função. [...] movimentos de integração hostilizam binários. São trens descarrilados. Na linguagem mitológica e fabular de Luhmann, cavalgam moralmente cavalos selvagens. Sem rédeas nem cabrestos pelos cantos da sociedade: no lugar de informação, ruído e irritação da sociedade pela sociedade.”(CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 103-117)

⁵⁴⁵ CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 68.

A partir da década de 1970, o Brasil, assim como diversos outros países da América Latina, registrou “o surgimento ou ressurgimento de um grande número de movimentos sociais”. Ao lado dos “movimentos feministas, ecológicos, dos negros, homossexuais, pacifistas etc.”, desenvolveram-se principalmente “movimentos com caráter de classe [sindicais, urbanos e rurais], a partir das camadas populares, em nível do local de moradia, lutando por bens de consumo coletivo, nos setores de infra-estrutura urbana, saúde, educação, transportes, habitação etc.” Na década de 1970, esses movimentos populares “eram lutas isoladas”, que, ao final da década, aglutinaram-se “em organizações locais”. Com o “apoio de facções da esquerda e de setores liberais, que lutavam contra o regime militar”, esses diferentes movimentos tinham como seu “opositor” comum o Estado.⁵⁴⁶

Contudo, os movimentos sociais passariam por transformações na década de 1980. Em primeiro lugar, esses movimentos perderam um dos principais denominadores comuns que os unia: a oposição ao regime militar. A partir de 1986, “[o] Estado como um todo reelabora sua política social em torno de negociações com os movimentos organizados. Parcelas deste Estado passam a ser administradas por governos com propostas populares, participativas.” Com isso, os movimentos sociais assumem um caráter de *organização político-jurídica*, perdendo “seu potencial exclusivamente contestador para ganhar um caráter legalista, ordenador e participante das novas regras estabelecidas para o convívio social.”⁵⁴⁷

Entra-se em uma “nova era de fazer política”: “Uma política para as massas que passa pela manifestação e expressão destas através das organizações e movimentos.” O Poder Legislativo e o Poder Judiciário tornam-se palcos importantes desse novo momento dos movimentos sociais: “O Poder Legislativo se reabilita enquanto espaço de construção dos novos direitos. O judiciário passa a ser uma instância regularizadora das relações sociais, esperança entre aqueles que buscam e lutam pela diminuição das desigualdades e injustiças sociais.”⁵⁴⁸

O Estado e os políticos já não eram mais os “inimigos” dos movimentos populares. Ao contrário, muitas lideranças e militantes desses movimentos ascenderam “a cargos do poder através das eleições.” Verificar-se-ia até certa “confusão entre ‘ser movimento’ e ser

⁵⁴⁶ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991. p. 9.

⁵⁴⁷ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991. p. 9-15.

⁵⁴⁸ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991. p. 15.

‘governo’”, já que “[a]ssessores de movimentos populares passaram a gerenciar secretarias e órgãos públicos.” Ainda que se tenha observado avanços na participação, em alguns casos, verificou-se, por um lado, uma apropriação pela administração pública do “espaço de produção” dos movimentos e, por outro lado, uma certa atuação corporativa dos movimentos, apenas para determinadas “clientelas”.⁵⁴⁹

Os movimentos sociais populares urbanos brasileiros não integram um bloco homogêneo. Eles se diferenciam em diversos aspectos, como as diferentes articulações que mantêm com o Estado, as igrejas e os partidos políticos.⁵⁵⁰

Um dos *movimentos sociais de luta por moradia* mais conhecidos do país é o MTST. Esse movimento, que imputa a sua razão de existir ao fato de o Brasil ser “uma fábrica de fazer sem-tetos”, organiza as suas operações em torno do “problema urbano”. A “luta urbana” passa pela questão da moradia, mas também por pautas que a transcendem: as lutas “contra despejos, por creches, por asfalto, contra a violência policial, pela tarifa social de energia elétrica, contra os incêndios criminosos em favelas e outros problemas.”⁵⁵¹

O início da difusão desse movimento coincide historicamente com o momento em que tramitava a PEC que incluiu o direito à moradia na Constituição Federal de 1988. Após uma experiência inicial no Estado de São Paulo, “entre o final da década de 1990 e o início de 2000, outros Estados também registram experiências com o MTST, estimulados pelas

⁵⁴⁹ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991. p. 15-17.

⁵⁵⁰ GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991. p. 34-40.

⁵⁵¹ SIMÕES, Guilherme; CAMPOS, Marcos; RAFAEL, Rud. **MTST 20 anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. p. 8-44. Segundo Guilherme Boulos, dirigente do MTST e militante da Frente Resistência Urbana, os *sem-teto* não são apenas aqueles “que dormem nas calçadas e encontram-se no limite da miséria”, mas “todos aqueles que são afetados pelo problema da moradia, seja pela falta dela ou por tê-la nas condições mais precárias. São aqueles trabalhadores a quem o capitalismo atacou de modo brutal, com suas armas mais afiadas: desemprego, baixos salários, trabalho informal, superexploração.” Conforme levantamento realizado “com mais de 5.200 famílias sem-teto que participaram de uma ocupação organizada pelo MTST na zona sul de São Paulo”, “27% eram trabalhadores informais” e “47% estavam desempregados, sobrevivendo de bicos”. Além disso, em relação à “renda mensal dessas famílias”, “65% sobreviviam com até um salário mínimo” e “32% recebiam entre um e dois salários mínimos”. Consoante Boulos, antes das ocupações esses trabalhadores estavam “em barracos pendurados nas áreas de risco; num cômodo de 2 m por 2 m na casa de um parente; despejados após meses sem conseguir pagar o aluguel; sem esperança após esperar 20 ou 30 anos na fila de algum programa habitacional; e por aí vai.” (BOULOS, Guilherme. **Por que Ocupamos? Uma Introdução à luta dos sem-teto**. 3. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2015. p. 89-91).

direções estaduais” do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), como Pernambuco, Pará e Rio Grande do Norte.⁵⁵²

Consoante integrantes da Coordenação Nacional do MTST, em “20 anos de resistência em movimento”, destacam-se:

Centenas de mobilizações com milhares de pessoas nas ruas, mais de 60 ocupações realizadas e mais de 30 organizadas e fortalecidas, milhares de unidades habitacionais produzidas, uma infinidade de travamento de vias e rodovias, diversas ocupações de órgãos públicos e empresas privadas e tantas outras ações.⁵⁵³

Na visão de um dos advogados dessa organização, os *movimentos de moradia* teriam ao menos duas funções importantes: i) organizar pessoas pobres em torno da luta pelos seus direitos e pelo fim dos privilégios dos ricos, o que resultaria na criação de um “pensamento crítico” de pessoas integrantes de famílias que por gerações sofrem com a pobreza e, conseqüentemente, tenderiam a naturalizar essa situação; ii) produzir pressão no governo, especialmente por meio de ocupações, já que os poderes públicos tenderiam a não atender essas pessoas ou a atender de forma insuficiente.⁵⁵⁴

Em paralelo às pressões do MTST, que se baseiam principalmente em mobilizações nas ruas e ocupações de imóveis, há outros movimentos sociais que se autodescrevem como movimentos sociais “conselhistas”, como a UNMP. Segundo um dos advogados da

⁵⁵² SIMÕES, Guilherme; CAMPOS, Marcos; RAFAEL, Rud. **MTST 20 anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. p. 8-44.

⁵⁵³ SIMÕES, Guilherme; CAMPOS, Marcos; RAFAEL, Rud. **MTST 20 anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017. p. 8-44.

⁵⁵⁴ Ao ser perguntado sobre os papéis desempenhados pelos movimentos sociais, o advogado do MTST afirmou que seria “difícil falar pelo movimento inteiro”, mas, em sua “visão”, com base em sua relação com o MTST e com outros movimentos, assim como em conversas e palestras que já participou sobre o tema, “o movimento social tem uma função muito importante que é de organização das pessoas. Você tem no Brasil historicamente uma falta de direitos para uma população mais pobre e uma sobra de privilégios pra uma população mais rica. [...] a mãe sofreu isso, a avó sofreu isso, a bisavó sofreu isso, a trisavó sofreu isso. As pessoas passam a acreditar que [...] daquela forma que é a vida e daquela forma que tem que ser. Então o movimento social, eu acho que mais do que tudo, organiza as pessoas e mostra que não tem que ser assim, que tem que lutar pelos direitos, que tem que lutar por fim de privilégios. E dentro dessa luta você acaba fazendo com que a pessoa crie um pensamento crítico. É até, com o perdão da generalização da palavra, um questão um pouco ‘freiriana’, [uma questão] de você entender ali qual é o problema da pessoa e trabalhar com ela pra resolver a questão dela e dar autonomia pra ela.” Além disso, o advogado afirmou que haveria também um papel de pressão sobre o governo: “A pressão serve basicamente pra que o governo consiga olhar esses problemas. Infelizmente as pessoas vivem sempre em bolhas e ela não consegue ver o outro. Então ela só vai saber do outro se o outro chegar nela e contar e é pra isso que serve a pressão. [...] essas pessoas não estão sendo olhadas e o governo não consegue olhar por diversos motivos. Por falta de interesse e tudo mais, mas ainda que ele tivesse vontade, tem tantas pessoas sofrendo, tem tantas pessoas sem moradia [...] que ele vai olhar aquela pessoa que mais busca ele.” (ADVOGADO DO MTST. **Entrevista concedida em 5 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

UNMP que tivemos a oportunidade de entrevistar, além de apoiar e realizar mobilizações e ocupações, movimentos sociais como a UNMP buscam uma articulação política com foco mais institucional. Eles participam de conselhos municipais, estaduais e federais e usam os canais institucionais para lutar por direitos. Conforme o advogado, a UNMP participa até mesmo de encontros internacionais, como a Conferência Habitat III.⁵⁵⁵

A organização, que foi criada em 1993, teve o seu embrião na União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP). Em 1987, a UMM-SP foi forjada “na intersecção entre os trabalhadores pobres, a igreja católica progressista, assessorias técnicas e o Partido dos Trabalhadores (PT)”.⁵⁵⁶ Uma das principais bandeiras desses movimentos sociais é a *autogestão na habitação*, que está ligada à organização da comunidade “em movimentos populares, associações e cooperativas” para decidir sobre a sua “própria habitação”. A comunidade organizada controlaria os recursos públicos e a

⁵⁵⁵ Consoante o advogado do movimento, a UNMP “é uma organização que reúne os sem teto. Os sem teto, o pessoal da união dos favelados, dos encortiçados [...]. Ela é uma entidade de caráter nacional, como diz o nome, né, e tem sessões nos estados. Eu atuo na união nacional e aqui no estado de São Paulo ela chama UMM, que é União dos Movimentos de Moradia. [...] Ela [UNMP] é uma associação, ela juridicamente representa os movimentos populares de habitação. [...] existem pelo menos cinco associações nacionais que representam os movimentos de habitação [UNMP, Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST)]. Mas ela é uma das primeiras aqui do Brasil e ela é bastante representativa, porque ela participou, enquanto existiu, do Conselho Nacional das Cidades, o Conselho Estadual de Cidades, o Conselho Estadual de Habitação, o conselho gestor do Fundo Nacional de Habitação Social. Ela é pioneira nos programas que a gente chama de produção autogestionária da habitação. Então, ela tem uma relevância por conta desse histórico. Ela tem um histórico de atuação já de trinta anos de bastante avanço institucional. [...] a gente é conselheira, isso é outra diferença da União pro MTST, [...] a União é mais conselheira. [...] No final das contas, o objetivo dos movimentos de moradia é conseguir moradia. Então eles também têm que participar dos programas. Mas, por exemplo, eles não priorizam a discussão dos conselhos [...]. Eu diria que é uma questão de tática de atuação, tática de ação. A mobilização de rua vai trazer resultados concretos.” (ADVOGADO DA UNMP. **Entrevista concedida em 8 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018). Conforme o advogado do MTST, embora tenha uma interlocução direta com os Poderes Executivo e Legislativo, o movimento “não participa do conselho por uma opção política”: “A gente está falando de uma opção política feita no passado (e que, hoje, ainda não mudou). É entender que uma ação direta, uma conversa direta, é mais eficaz do que ir pelo sistema. [...] a gente fez uma escolha por ter ações mais diretas: seja manifestação, seja ocupação da Secretaria de Habitação, seja até fechamento de vias. [...] a gente entende que [a atuação] institucional é importante, relevante, dá, muitas vezes, algum resultado, mas a ação direta é mais rápida, é melhor o resultado.” O advogado ressaltou que há também outra diferença importante do MTST em relação aos demais movimentos de moradia: “O MTST, por uma opção feita no passado (e é assim até hoje), faz uma luta pela moradia na periferia. A luta da moradia na periferia, não no centro de São Paulo ou no centro de qualquer cidade. Com isso, [...] as ocupações que a gente faz são de grandes terrenos. [...] já no caso do centro de São Paulo, as ocupações feitas são de prédios. [...] E daí, a gente tem um monte de diferenças organizativas [...]” (ADVOGADO DO MTST. **Entrevista concedida em 5 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

⁵⁵⁶ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016. p. 85-90.

obra, inclusive em “etapas como a definição do terreno, o projeto, a escolha da equipe técnica ou as formas de construção”.⁵⁵⁷

Na leitura do advogado da UNMP, os movimentos sociais ofereceriam “uma perspectiva de emancipação” (especialmente para as mulheres), no “sentido de descobrir uma identidade, de ter autonomia para tomar as suas próprias decisões”. Além disso, haveria uma “perspectiva de ascensão social, porque você ter uma casa hoje é uma coisa que lhe dá uma estabilidade para os outros direitos.” O acesso à moradia possibilitaria uma maior atuação política dessas pessoas, já que, para quem ainda enfrentaria “necessidades tão concretas” como as ligadas à habitação, a ideia de “lutar por democracia” seria “muita abstração”.⁵⁵⁸

Ao longo da entrevista, o referido advogado citou diversos trabalhos acadêmicos sobre a atuação dos movimentos sociais na área da habitação, inclusive a pesquisa de Tatagiba e Teixeira sobre os “efeitos políticos dos movimentos sociais sobre a política pública, a partir do caso da União Nacional por Moradia Popular (UNMP)”. As autoras destacam que a UNMP é:

⁵⁵⁷ Com “o apoio da Fundação Ford (*Ford Foundation*)”, a UNMP e a UMM-SP possuem um site destinado especialmente para o tema da *autogestão da moradia*, baseada na “participação popular na implementação das políticas públicas de habitação.” Essa seria uma forma de “organização da vida comunitária” e de “realização do direito à moradia adequada”. No site é possível encontrar “materiais multimídia para a organização popular implementar, formar e construir” com base no “princípio da autogestão habitacional” (UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DE SÃO PAULO; UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Autogestão & Moradia**. Disponível em: <<http://autogestao.unmp.org.br>> Acesso em: 1 jan. 2019). Dentre os materiais de apoio disponíveis no site (cartilhas, apresentações e vídeos), está a “[a]presentação em slides do projeto político da UMM-SP pela defesa da autogestão e as propostas para a gestão das políticas públicas para viabilizá-la.” O documento esclarece o projeto político da UNMP e da UMM-SP: “[f]ortalecer as organizações populares de base”, “[c]onstruir poder popular” e “[f]ortalecer as redes/fóruns e articulações da sociedade civil” com o objetivo de “que possam interferir, cada vez com mais *poder*, nos rumos do país, da cidade, da sua vida...” (UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DE SÃO PAULO; UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **O povo que constrói a casa é o povo que constrói a história**. Disponível em: <<http://autogestao.unmp.org.br/apresentacoes/o-povo-que-constrói-a-casa-e-o-povo-que-constrói-a-historia/>>. Acesso em: 1 jan. 2019).

⁵⁵⁸ Essa visão foi apresentada pelo advogado quando perguntamos sobre “os principais estímulos e benefícios para a participação nos movimentos sociais de moradia”. Além das perspectivas de “emancipação” e “ascensão social”, o advogado ressaltou uma “perspectiva mais concreta”: “se a pessoa não tiver em movimento popular, a chance de ela conseguir uma casa é muito pior.” Diante de um cenário de atendimento insuficiente e demorado do poder público, a participação nos movimentos sociais seria “um caminho que abrevia essa fila, essa espera.” (ADVOGADO DA UNMP. **Entrevista concedida em 8 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018). Em resposta a essa mesma pergunta, o advogado da UMM-SP ressaltou os problemas e as dificuldades que levariam à luta das pessoas nos movimentos sociais de moradia: “[a] falta de moradia”, “[o] desprezo que os governos têm em relação às cidades”, “[a] pobreza que cada vez mais aumenta nas nossas cidades”, “[a] desigualdade, a concentração da terra urbana”, “[o]s despejos, os conflitos, a luta pela terra” (ADVOGADO DA UMM-SP. **Entrevista concedida em 7 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Bernardo do Campo, 2018).

[...] uma organização de luta pela moradia que ao longo de quase três décadas tem tido como objetivo expresso influenciar a produção da política habitacional a partir de uma proposta alternativa de produção de moradia: a autogestão com financiamento público. Outros movimentos na área de habitação não chegaram a construir propostas de políticas públicas tão concretas, e este é um caso em que o movimento formula concretamente uma iniciativa e contribui com sua implementação desde o nível local até nacional.⁵⁵⁹

Embora ressaltem a relevância do “fator externo ‘presença de aliados poderosos”” (“governos de esquerda com relações de proximidade histórica e programática com os movimentos”), as autoras sustentam que:

[...] em um contexto altamente adverso, a UNMP tem sido capaz de impactar de forma incremental a política de habitação popular no Brasil levando os tomadores de decisão a adotar políticas que sem a ação do movimento eles não teriam adotado. A ação da UNMP produz resultados que se expressam no seu reconhecimento como ator político legítimo no campo da produção da política, e na adoção de programas e projetos que investem recursos públicos na produção habitacional autogestionária, com ganhos para a base do movimento. [...] Trata-se de um ativismo nas intersecções entre Estado e movimento que a recente literatura brasileira sobre os movimentos sociais tem sido pródiga em retratar, nesse caso ativado pelo compartilhamento de projetos políticos e pela múltipla filiação.⁵⁶⁰

Dentre os fatores que contribuíram para a mobilização em torno da moradia nas últimas décadas, podemos destacar a crise econômica dos anos de 1980, que aumentou o número de pessoas que não conseguiam pagar o aluguel. Além disso, “[o] vazio deixado pelo BNH [extinto em 1986] não foi preenchido e não houve da parte do governo federal estratégia consistente para enfrentamento do déficit habitacional na faixa de 0 a 3 salários mínimos.”⁵⁶¹

Após essa necessária explicação sobre a referência aos “sem-teto”, aos quais voltaremos adiante, podemos retomar a análise da PEC. A proposta surge em um contexto de pressões nos âmbitos global e local em torno da questão urbana e da moradia. Sob a expressa influência desse momento histórico, a PEC foi aprovada com folga nos dois turnos pelo Senado Federal. No primeiro turno, foram contabilizados 60 votos favoráveis e

⁵⁵⁹ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016. p. 85-90.

⁵⁶⁰ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016. p. 85-90.

⁵⁶¹ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016. p. 91-95.

apenas uma abstenção. Nenhum Senador votou contra a PEC. Já no segundo turno, 57 Senadores votaram de modo favorável à PEC e não houve votos contrários ou abstenções.⁵⁶²

Em seguida, a PEC foi encaminhada para a Câmara dos Deputados. O voto da Deputada Almerinda de Carvalho, relatora da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC, também destacou a influência das *organizações político-jurídicas globais*. O voto cita o artigo 25 da DUDH de 1948, as duas primeiras Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I e Habitat II), a Agenda Habitat e outros documentos da ONU que “reconhecem o direito à moradia adequada”. Além disso, a Deputada listou países (como Argentina, Bélgica, Colômbia, Equador, Espanha, Guiné Equatorial, Finlândia etc.) que, apesar das diferenças socioeconômicas, culturais e políticas, trariam o direito à moradia e o dever estatal de manutenção de uma política habitacional em seus textos constitucionais.⁵⁶³

A relatora da Comissão Especial também destaca o “poder-dever” (isto é, a “obrigação”) dos entes estatais que se extrairia do artigo 24, inciso IX, da Constituição Federal brasileira, que estabelece “a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para ‘promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico’.” Ela ressalta, ainda, o artigo 7º, inciso IV, que “define o salário mínimo como aquele capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e sua família com **moradia**, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.”⁵⁶⁴

O voto da relatora expõe dois pontos de vista diversos sobre a questão da moradia: i) a moradia “como uma mercadoria a ser comprada ou um patrimônio a ser conquistado por esforço pessoal”, isto é, cujo acesso dependeria “somente da capacidade de pagamento

⁵⁶² BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵⁶³ BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵⁶⁴ A Deputada Almerinda de Carvalho cita também o artigo 183 da Constituição Federal, que institui a usucapião especial urbana em caso de “ocupação com a finalidade específica de moradia”: o dispositivo constitucional “só pode ser compreendido como uma forma de reconhecimento do direito à moradia.” (BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018).

de cada um”; e ii) a moradia “como um direito que integra o direito à subsistência, o qual, por sua vez, representa a expressão mínima do direito à vida.”⁵⁶⁵

No Brasil, segundo a relatora, seria importante uma “mudança de foco” da primeira concepção de moradia para a segunda:

[...] a moradia, enquanto direito, deixa de ser apenas fruto da capacidade econômica ou produtiva das pessoas. Nessa ótica, o acesso à moradia passa a depender também, direta ou indiretamente, do Estado, que se apresenta como o principal responsável pela salvaguarda dos direitos sociais. [...] A atuação governamental e da sociedade derivada da explicitação da moradia como um direito social envolve, além da construção de unidades habitacionais, a implantação de infra-estrutura e serviços básicos, a criação de mecanismos financeiros capazes de atender setores hoje excluídos, a revisão da legislação em vigor e a concepção de novos conceitos jurídicos.⁵⁶⁶

Na Câmara dos Deputados, o resultado do primeiro turno de votação foi o placar de 432 deputados favoráveis. Nenhum deputado foi contrário à mudança constitucional. Tampouco houve deputado que se abstinhasse sobre a matéria. Já no segundo turno, foram computados 463 votos favoráveis, um voto contrário e uma abstenção. Verificou-se, portanto, um amplo consenso em torno da alteração constitucional no âmbito do Poder Legislativo.⁵⁶⁷

A partir da análise desse processo de inclusão da moradia no rol de direitos sociais fundamentais da Constituição, pode-se concluir que o Congresso Nacional adotou um discurso voltado para o reconhecimento da moradia adequada como um direito básico dos cidadãos brasileiros. Percebe-se, assim, um alinhamento, ao menos no plano da motivação, com os discursos voltados para o reconhecimento da moradia adequada como um *direito humano*. Esses discursos estão associados à posição social que denominamos no Capítulo anterior de *organizações político-jurídicas globais*.

Verifica-se, ainda, uma clara referência às ocupações organizadas pelos *movimentos sociais de luta por moradia*. Trata-se de uma breve descrição que foca os

⁵⁶⁵ BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵⁶⁶ BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵⁶⁷ BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

movimentos sob o prisma dos protestos e das ocupações, observando-os como uma espécie de ameaça “bastante organizada” na periferia do sistema político.⁵⁶⁸

Uma recente pesquisa empírica sobre os gastos governamentais em diversos países que constitucionalizaram direitos sociais (como educação, saúde, segurança social e habitação) não identificou efeitos destas mudanças normativas nos referidos gastos. Contudo, o estudo reconhece que essas constitucionalizações podem ter impactos, por exemplo, na atuação de juízes, legisladores, governantes e movimentos sociais.⁵⁶⁹

Independente dos seus efeitos concretos, a mudança constitucional revela importantes aspectos do cenário político mundial e nacional à época, notadamente em relação ao tema da habitação. No plano local, trata-se de um contexto de intensa mobilização dos *movimentos sociais de luta por moradia*, muitas vezes articulados com partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores, que assumiria o Governo Federal a partir de 2003.

Entre 1998 e 2000, durante “os preparativos da campanha presidencial de 2002”, militantes e intelectuais reuniram-se no Instituto Cidadania (uma “[o]rganização da sociedade civil dirigida por Lula”) com o objetivo de construir o que ficou conhecido como “Projeto Moradia”. A eleição de Lula representou, portanto, uma oportunidade para os *movimentos sociais*, que participaram da elaboração daquele projeto. A criação do Ministério das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades e da Conferência Nacional das Cidades significou a inclusão dos *movimentos sociais* no centro do sistema político, seja no próprio Governo Federal, seja nos espaços institucionais de participação política. Havia uma “múltipla filiação dos atores que ocupavam cargos no governo”, isto é, eles eram militantes e intelectuais ligados, por exemplo, tanto ao partido do Presidente Lula quanto aos movimentos de moradia.⁵⁷⁰

Por outro lado, a abertura de portas para os *movimentos sociais* não foi acompanhada de um fechamento de portas para o *setor empresarial* – como visto na Seção anterior. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa

⁵⁶⁸ BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

⁵⁶⁹ CHILTON, Adam S.; VERSTEEG, Mila. Rights Without Resources: The Impact of Constitutional Social Rights on Social Spending. **University of Chicago Public Law & Legal Theory Paper Series**, n. 598, 2016.

⁵⁷⁰ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016. p. 96-96.

Minha Vida (PMCMV), por exemplo, surgem, em grande medida, alinhados aos interesses do setor da construção civil.

O PAC foi lançado em 2007, com o objetivo de “retomar as obras de infraestrutura econômica e social cuja construção o governo federal praticamente abandonara desde 1980, quando se deu o recuo abrupto nos investimentos e tiveram início os ajustes fiscais.”⁵⁷¹

Já o PMCMV foi lançado em 2009, com a finalidade de “impulsionar a construção de moradias como forma de reagir à anunciada crise internacional que eclodiu em outubro de 2008.” Segundo Maricato, “[o] governo federal formulou a proposta em parceria com as 11 maiores empresas – construtoras e incorporadoras – promotoras de moradia.” Contudo, deve-se ressaltar que, além da “geração de postos de trabalhos” e dos “avanços em relação à regularização fundiária e custos cartoriais”, “[p]ela primeira vez [...], há subsídios significativos [...] de forma explícita, direcionados para a baixa renda (entre 0 e 3 s.m.) oriundo do Orçamento Geral da União (OGU).”⁵⁷²

Dessa forma, mais do que a inclusão da moradia no rol de direitos sociais fundamentais da Constituição Federal de 1988, uma resposta interna à necessidade de proteger e dinamizar a economia brasileira em face da crise financeira internacional ajuda a explicar a *retomada do ativismo estatal* no âmbito do setor da habitação social. Por outro lado, o processo legislativo que resultou naquela conquista constitucional (em alguma medida *simbólica*) é revelador do contexto de diferentes pressões políticas que certamente confluem para a resposta à referida crise. A restauração da democracia e o estímulo da nova Constituição à participação da sociedade civil dão mais voz nas questões públicas ao setor privado⁵⁷³ e, em alguma medida, aos movimentos sociais.

⁵⁷¹ MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 64.

⁵⁷² MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 65-76. Importante registrar que “[a] produção do MCMV dirigida à faixa I corresponde, *grosso modo*, àquela que concentra a maior parte do *deficit* habitacional do país.” Com base no estudo da FJP sobre o déficit habitacional brasileiro, pode-se afirmar que “o *deficit* habitacional entre os domicílios onde residem famílias com renda de até três salários mínimos (SMs) correspondia a 73,6% do *deficit* total em 2012. Já para a faixa de três a dez SMs, a qual se aproxima das faixas II e III, esse índice correspondia a 21% do total.” (LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro; FURTADO, Bernardo Alves. *O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento. Texto para discussão n. 2044*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 7-8)

⁵⁷³ TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Toward a New Law and Development New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. **The World Bank Legal Review**, p. 281-314, Dec. 2012.

O amplo consenso entre os membros do Congresso Nacional em torno da inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais fundamentais da Constituição brasileira indica que, em certa medida, as mais diversas ideologias e interesses parlamentares aceitariam ou não poderiam se opor à mudança constitucional. As divergências e embates se dão em âmbitos mais específicos, isto é, na operacionalização política e jurídica do *direito social à moradia*.

O último balanço oficial do PAC, divulgado pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, mostra como se dá a inserção do PMCMV no eixo “infraestrutura social e urbana” do PAC: “Em parceria com governos estaduais e municipais, entidades urbanas e rurais e setor privado, três programas são implementados pela União, por meio do PAC: Minha Casa Minha Vida, Cartão Reforma e Urbanização de Assentamentos Precários.”⁵⁷⁴ Consoante o referido balanço, desde o lançamento do PMCMV até junho de 2018 “foram contratadas 5,31 milhões de unidades habitacionais (UH) e entregues 3,95 milhões, atingindo mais de 15 milhões de pessoas em todo o País. As UH contratadas representam um investimento da ordem de R\$ 430 bilhões.”⁵⁷⁵

A Faixa 1 do PMCMV é destinada, de modo geral, à parcela da população com renda mensal de até três salários mínimos, que é a que concentra a maior parte do déficit habitacional do país. Dentre as fontes de recursos para empreendimentos dessa faixa estão o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que é voltado principalmente para as cidades médias e grandes, e a Oferta Pública de Recursos (OPR), que é destinada aos municípios com população de até 50 mil habitantes. Uma comparação entre essas duas modalidades pode ser observada na tabela abaixo:⁵⁷⁶

⁵⁷⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. **PAC**. 7º Balanço (2015-2018). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>>. Acesso em: 20 set. 2018. p. 42. Como destacam Balbim, Krause e Lima Neto, “[e]m sua segunda fase (MCMV 2), a partir de 2011, [o MCMV] passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em sua vertente de investimentos em infraestrutura social e urbana, que inclui ações de urbanização de favelas.” (BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política habitacional de interesse social? **Texto para discussão n. 2116**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 9).

⁵⁷⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. **PAC**. 7º Balanço (2015-2018). Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>>. Acesso em: 20 set. 2018. p. 42.

⁵⁷⁶ Como apontam Krause, Balbim e Lima Neto, “[n]as duas modalidades do MCMV voltadas às famílias de mais baixa renda (FAR e OPR), as funções que cabem ao poder público (municípios, estados e DF) incluem a seleção e o cadastramento dos beneficiários e a realização do ‘trabalho social’. O poder público deve também engendrar ações que facilitem a execução dos projetos (por exemplo, medidas de desoneração tributária), e realizar aportes financeiros ou de bens economicamente mensuráveis (especialmente doação de terrenos), as quais contam pontos na seleção das propostas. Também cabe ao poder público estabelecer ações de caráter urbanístico, por exemplo, definindo como zonas especiais de interesse social (Zeis) as áreas onde serão produzidos os empreendimentos. Os projetos, tanto para o FAR

Quadro 4 – Comparação entre modalidades do PMCMV que atendem famílias com renda de até três SMs

	FAR	OPR
Apresentação de propostas de produção habitacional	Por construtoras, com análise de risco feita pela CAIXA	Pelo poder público (prefeituras e governo do estado)
Seleção de propostas	Pela CAIXA, em fluxo contínuo	Pelo MCidades, por ocasião das OPRs
Contratação do financiamento com os beneficiários	Pela CAIXA (adquire as UHs produzidas em nome do FAR e as aliena aos beneficiários)	Por instituições financeiras autorizadas pelo BCB e agentes financeiros do SFH, selecionados nas OPRs
Execução das obras	Por construtoras	Indefinido
Acompanhamento da execução das obras	Pela CAIXA	Por instituições e agentes financeiros, que enviam relatórios ao MCidades

Fonte: KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão 1853*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 18.

Além das duas modalidades do quadro acima, a Faixa 1 do PMCMV conta, ainda, com mais duas modalidades: Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Imóvel Rural.⁵⁷⁷ Nessa Faixa, como já mencionado, subsídios elevados foram previstos para a aquisição de moradia. Entre 2009 e junho de 2014, “o PMCMV contratou a produção de 3,6 milhões de unidades habitacionais, com investimentos de R\$ 225 bilhões, sendo que 46% das famílias beneficiadas tinham renda mensal inferior a R\$ 1.600,00”, isto é, integravam a Faixa 1 do programa.⁵⁷⁸

Em resposta a pedido de acesso à informação, o Ministério das Cidades nos enviou as informações que constam no quadro abaixo com “as somas totais de unidades contratadas, concluídas e entregues, bem como o valor total de contratação, das modalidades da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida, desde seu início em 2009 até o mês de setembro/2018”:

como para a OPR, devem seguir ‘especificações mínimas’, válidas para todo o Brasil, e mais simplificadas no caso da OPR.” (KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão 1853*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 17-18).

⁵⁷⁷ MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 80200001314201840**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 26 nov. 2018.

⁵⁷⁸ R\$ 1.600,00 é o valor correspondente a, aproximadamente, 3 salários mínimos de 2011, quando teve início a fase II do PMCMV (BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 19-20).

Quadro 5 – Faixa 1 do PMCMV: número de unidades e valores

Modalidades PMCMV – Faixa 1	UH Contratadas	UH Concluídas	UH Entregues	Valor Total
Entidades/FDS	78.151	31.110	17.668	R\$ 2.214.647.949
Empresas/FAR	1.396.173	1.190.838	1.082.818	R\$ 78.569.050.014
Oferta Pública	166.865	123.127	107.213	R\$ 3.373.557.000
Rural	219.971	186.803	177.284	R\$ 5.617.375.012
TOTAL	1.861.160	1.531.878	1.384.983	R\$ 89.774.629.975

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resposta ao Pedido de Acesso à Informação n° 80200001314201840. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 26 nov. 2018.

As informações encaminhadas pelo Ministério das Cidades indicam uma destinação de valores significativos para a Faixa 1 do PMCMV, principalmente na modalidade FAR, que recebeu 87,5% do valor total destinado a essa Faixa. 75% das unidades habitacionais contratadas na Faixa 1 foram nessa modalidade, que conta com uma maior participação empresarial em sua formulação e execução. A menor destinação de valores (2,4%) e o menor percentual de unidades contratadas (4,1%) foi para a modalidade cuja fonte de recursos é o FDS e que é implementada por associações e movimentos sociais, como aqueles ligados à UNMP e ao MTST.

Como visto no Capítulo 3, o PMCMV conta ainda com três faixas cujos recursos são advindos do FGTS: as faixas 1,5 e 2, que oferecem “subvenção econômica na forma de ‘descontos’ para o pagamento do valor do imóvel”⁵⁷⁹ (subsídios diretos à demanda) e redução de taxas de juros; e a faixa 3, que não prevê subvenções, mas cria condições favoráveis de acesso ao imóvel.⁵⁸⁰ Na modalidade FGTS, os mutuários são atendidos nas chamadas “operações de balcão”. As propostas de produção habitacional são apresentadas pelas construtoras à CEF, que avalia e autoriza o financiamento à produção. A comercialização das unidades é realizada pelas construtoras ou pelos “feirões” da CEF.⁵⁸¹

O quadro abaixo, também organizado com base nas informações encaminhadas pelo Ministério das Cidades, oferece “as quantidades totais de unidades contratadas, concluídas e entregues” de todas as faixas do PMCMV:

⁵⁷⁹ KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para discussão 1853**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 19.

⁵⁸⁰ BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 19.

⁵⁸¹ KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para discussão 1853**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 18-36.

Quadro 6 – Número de unidades contratadas, concluídas e entregues do PMCMV

Faixa - PMCMV	UH Contratadas	UH Concluídas	UH Entregues
Faixa 1	1.861.160	1.531.878	1.384.983
Faixa 1,5	118.930	39.236	8.625
Faixa 2	2.795.420	2.506.350	2.268.473
Faixa 3	642.455	505.224	387.419
Total Geral	5.417.965	4.582.688	4.049.500

Fonte: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 80200001318201828.** Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 27 nov. 2018.

Essas faixas contemplam não apenas famílias afetadas de modo mais agudo pelo “déficit habitacional” (cuja composição já foi apresentada na introdução desta tese), mas também famílias que simplesmente apresentam uma “demanda habitacional demográfica (DHDE)”⁵⁸², como se pode verificar no quadro abaixo:

Quadro 7 – Déficit habitacional urbano e DHDE, por faixa de renda no Brasil (2008) (Em milhares de UHs)

	Déficit habitacional urbano estimado pela FJP (mil)	DHDE calculada pela CAIXA (mil)
Até 3 SMs	4.148	2.169
De 3 a 10 SMs	454	4.204
Acima de 10 SMs	28	1.343
Total	4.630	7.716

Fonte: KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para discussão 1853.** Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 38.

A DHDE, que é um conceito desenvolvido pela CEF, refere-se à demanda potencial por novas moradias proveniente de arranjos domiciliares (familiares ou não) que decorrem da dinâmica demográfica e social. São exemplos disso uma pessoa que decide morar sozinha, duas pessoas que se unem pelo casamento, duas ou mais pessoas (com ou sem laço de parentesco) que decidem morar juntas. Ao contrário do déficit habitacional, que está concentrado principalmente na faixa de renda de até 3 salários mínimos, a DHDE se concentra especialmente na faixa de renda de 3 a 10 salários mínimos, mas com números também elevados na faixa de até 3 salários mínimos e de acima de 10 salários mínimos.⁵⁸³

⁵⁸² KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para discussão 1853.** Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 34-36.

⁵⁸³ KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para discussão 1853.** Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 36-38.

O atendimento de parcela da DHDE também é importante, já que, caso “não atendida em tempo e em condições adequadas”, pode ser convertida em déficit habitacional.⁵⁸⁴

O PMCMV representa não apenas uma guinada na produção voltada para o atendimento da demanda habitacional e a redução do déficit habitacional, mas também uma importante fonte de empregos para o país. Em 2013, por exemplo, os investimentos em torno do PMCMV “sustentaram cerca de 1,3 milhão de postos de trabalho diretos e indiretos na cadeia da construção, incluindo os empregos nas construtoras, prestadores de serviços, comércio e indústria de materiais de construção.”⁵⁸⁵

Ao menos entre 2009 e 2013, a construção civil viveu um período de ascensão no país. O PIB da construção civil acompanhou a tendência de crescimento do PIB total do país, com as taxas médias de crescimento de, respectivamente, 5,9% e 2,5%. Embora esse ciclo da construção civil e da economia brasileira tenha perdido “ímpeto” em 2014, com recuos no PIB, essa diminuição do “dinamismo” não resultou em redução da “importância do setor como gerador de emprego e provedor de dois elementos centrais do estoque de capital da economia: edificações, com destaque para as residências, e infraestrutura.”⁵⁸⁶

Apesar de a tarefa de reduzir o déficit habitacional ainda não ser “totalmente bem-sucedida”, já que, por exemplo, entre 2007 e 2014, o déficit aumentou de 5,8 milhões para 6,1 milhões (crescimento de 4%), “o número total de domicílios ‘adequados’ no Brasil nesse período aumentou mais que o déficit, contribuindo para a queda do déficit relativo, de 10,4% para 9,1% no período.”⁵⁸⁷

Diante desse contexto, podemos questionar: o *Estado Social* ou *Estado de Bem-Estar Social*, que “serviu como a mais importante fórmula de paz para as democracias

⁵⁸⁴ BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política habitacional de interesse social? **Texto para discussão n. 2116**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 16.

⁵⁸⁵ BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 20.

⁵⁸⁶ Conforme apontam os dados do IBGE e do Ministério do Trabalho e Emprego sistematizados pela FGV Projetos (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Caracterização, Mapeamento e Cenários para a Demanda Habitacional no Brasil**. Relatório Técnico contratado pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – Secovi-SP. 6 abr. 2016. p. 8-10).

⁵⁸⁷ Conforme dados do PNAD e metodologia da FJP utilizados pela FGV Projetos (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Caracterização, Mapeamento e Cenários para a Demanda Habitacional no Brasil**. Relatório Técnico contratado pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – Secovi-SP. 6 abr. 2016. p. 14-17).

capitalistas desenvolvidas” no período posterior à Segunda Guerra Mundial, estaria sendo finalmente implantado no país?⁵⁸⁸

Se fosse esse o caso, a “fórmula de paz” seria estabelecida depois de se tornar “objeto de dúvida, de crítica profunda e de conflito político” naquelas democracias. A crítica ao *Estado Social*, como destaca Offe, veio de todos os lados do espectro ideológico que o autor sintetiza com a distinção entre *direita* e *esquerda*.⁵⁸⁹

Na *direita*, verificou-se, a partir de meados da década de 1970, o renascimento de “doutrinas econômicas neoclássicas e monetaristas”, que destacam sobrecargas decorrentes de dois fatores. Por um lado, o Estado imporia “uma carga de impostos e regulamentos administrativos que detêm a *disposição de investir*”. Por outro lado, o Estado seria responsável pela concessão, aos trabalhadores e sindicatos, de direitos e posições de poder “que detêm a *vontade de trabalhar* ou, ao menos, a disposição de trabalhar tão duro e produtivamente quanto os operários diaristas seriam forçados a fazer sob o regime do poder irrestrito do mercado.”⁵⁹⁰

Na *esquerda*, desenvolveu-se uma “crítica socialista ao Estado social”. Em primeiro lugar, esse Estado não contribuiria “para modificar a distribuição de renda *entre* as duas classes do capital e do trabalho” e não eliminaria “*as causas* dos casos de necessidade e carências”, mas apenas compensaria parcialmente “*as consequências* dessas ocorrências”. Em segundo lugar, “[u]ma importante condição preliminar para receber os serviços sociais” seria “muitas vezes a capacidade dos indivíduos de se submeterem a rotinas e

⁵⁸⁸ Como aponta Offe, “[o] Estado social é, historicamente, a combinação resultante de uma série de fatores, cuja composição varia de país a país. O reformismo social-democrático, o socialismo cristão, as elites esclarecidas da política conservadora, da economia e dos grandes sindicatos na indústria eram as forças mais importantes que lutaram por sistemas cada vez mais amplos de seguro social obrigatório, leis de proteção do trabalho, salários mínimos, ampliação de instituições de saúde e de educação e a construção habitacional subvencionada pelo Estado, assim como pelo reconhecimento dos sindicatos como representantes políticos e econômicos legítimos dos trabalhadores. Estes progressos ininterruptos nas sociedades ocidentais foram muitas vezes dramaticamente acelerados no contexto de intensos conflitos sociais e crises, sobretudo sob as condições da guerra e do pós-guerra.” (OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da ‘sociedade do trabalho’. Volume II – Perspectivas. Tradução Gustavo Bayer e Margit Martincic. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. p. 113-115).

⁵⁸⁹ OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da ‘sociedade do trabalho’. Volume II – Perspectivas. Tradução Gustavo Bayer e Margit Martincic. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. p. 113-116.

⁵⁹⁰ A união destes dois fatores levaria “à dinâmica do desenvolvimento decrescente e das expectativas crescentes, à ‘sobrecarga de pretensões econômicas’ (que conhecemos como inflação), assim como à ‘sobrecarga de pretensões políticas’ (‘ingovernabilidade’), e, por conseguinte, um número cada vez menor de expectativas pode ser satisfeito pelos serviços sociais disponíveis.” (OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da ‘sociedade do trabalho’. Volume II – Perspectivas. Tradução Gustavo Bayer e Margit Martincic. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. p. 115-116)

exigências das burocracias beneficentes e das organizações de serviços sociais” (que frequentemente é uma capacidade inversamente proporcional à própria necessidade e carência dessas pessoas). Por fim, essa configuração estatal prejudicaria “a consciência, a organização e as lutas da classe operária”, sugerindo “idéias de uma cooperação das classes, da ruptura entre as lutas econômicas e as políticas e, evidentemente, de uma confiança [...] no ciclo contínuo do crescimento econômico e na segurança social.”⁵⁹¹

Sob a influência de críticas como essas, entre 1980 e 2008, verificou-se uma *retração do intervencionismo estatal* ao redor do mundo. No âmbito internacional, houve uma “hegemonia das doutrinas liberais, que instalaram crescente desregulamentação dos mercados comerciais, de investimentos e dos mercados financeiros.” Esse “ciclo mundial de triunfalismo do *laissez-faire*” duraria até a “eclosão da grande crise financeira mundial em outubro de 2008”, quando foram exigidas “intervenções de grande escala por parte do Estado”.⁵⁹²

Na leitura de Faria, verificou-se, a partir da década de 1980, uma progressiva mudança “de um Estado keynesiano para um Estado schumpeteriano.” As características típicas do *Welfare State* – que “valoriza o planejamento, a regulação econômica, a proteção à empresa nacional, as políticas de pleno emprego e bem-estar e o financiamento previdenciário autogeracional” – cederiam espaço aos elementos característicos de um novo tipo de Estado. A partir do Plano Real, o Estado brasileiro pretenderia “ser mais competitivo e mais aberto, valorizando o equilíbrio orçamentário, a responsabilidade fiscal, a competitividade, a inovação e o autofinanciamento previdenciário.”⁵⁹³

⁵⁹¹ Segundo Offe, as críticas da esquerda socialista ao Estado social podem ser resumidas em três pontos: “diz-se que o Estado social é (1) ineficaz e ineficiente, (2) repressivo e (3) gera uma concepção falsa (‘ideológica’), na classe operária, sobre a realidade social e política. Em suma, ele seria antes um meio para estabilizar a sociedade capitalista do que um passo para transformá-la.” (OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da ‘sociedade do trabalho’. Volume II – Perspectivas. Tradução Gustavo Bayer e Margit Martincic. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. p. 122-123).

⁵⁹² COUTINHO, Diogo R. **Direito econômico e desenvolvimento democrático**: uma abordagem institucional. Tese (Concurso de Professor Titular). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2014. p. 104.

⁵⁹³ Como destaca Faria, as ideias de *comando* e de *controle direto* conviveriam com (ou mesmo seriam substituídas por) estratégias de *articulação* (público-privada) e formas de *controle indireto* e *estímulo* dos agentes econômicos pelos governos. O Estado schumpeteriano “substitui a tríade ‘poder público – indústria nacional – integração social’, comum ao *Welfare State*, por um processo de desjuridificação, desregulamentação, desestatização e integração econômica das economias nacionais com as economias globalizadas. [...] os mercados globalizados enfatizam a tríade ‘desregulação-liberalização e privatização’.” (FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. O papel do direito na construção do desenvolvimento. In: FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **Baú de ossos de um sociólogo do direito**. Curitiba: Juruá, 2018. p. 181-206).

Por outro lado, principalmente a partir de 2009, o país retomaria “em novas bases experimentos de promoção do desenvolvimento”⁵⁹⁴, inclusive no âmbito da política habitacional. Entretanto, na área habitacional, essa guinada está diretamente relacionada ao protagonismo de empresas e associações ligadas ao mercado imobiliário, o que afastaria a ideia de uma simples retomada do *intervencionismo* estatal ou da instauração de um Estado Social tardio no Brasil. Como visto na Seção anterior, a *lógica do mercado* continua sendo amplamente mobilizada, inclusive no âmbito da formulação de políticas públicas e concretização de direitos ligados ao acesso à moradia.

Observa-se na área da habitação um claro recurso dos governos brasileiros aos “controles indiretos e estímulos à cooperação entre os diferentes agentes produtivos”⁵⁹⁵ e mesmo outros atores sociais importantes para o setor, como movimentos sociais. Em relação ao aumento da interlocução do Governo com as empresas nessa área, é particularmente relevante nos aprofundarmos no modo como isso se deu no contexto da criação do PMCMV.

Conforme relato da ex-gerente executiva de engenharia da CEF que atuou na equipe responsável pela viabilização do PMCMV, o Governo Federal lançou o desafio à CEF de contratar 1 milhão de novas casas. Para tanto, constituiu-se uma “*mesa corporate*” com funcionários de múltiplas áreas do banco, como *engenharia, jurídico, risco e negócios*. Os presidentes das grandes empresas do setor da construção e incorporação imobiliária passaram a ser sistematicamente convidados para apresentar o que precisariam do banco para viabilizar inicialmente a contratação de 1 milhão de unidades.⁵⁹⁶

Essas empresas apresentaram as dificuldades que teriam que superar para conseguir realizar a meta proposta, como a necessidade de capital, a burocracia excessiva da CEF etc. Na visão da ex-gerente executiva de engenharia, isso representou uma mudança de postura da CEF: “[...] a Caixa sempre teve uma postura assim: ‘bom, meu produto é esse, se lhe interessa, ótimo, se não [lhe] interessa, vá procurar em outro banco.’” No entanto, Jorge

⁵⁹⁴ COUTINHO, Diogo R. **Direito econômico e desenvolvimento democrático**: uma abordagem institucional. Tese (Concurso de Professor Titular). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2014. p. 104-163.

⁵⁹⁵ FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. Poucas certezas e muitas dúvidas: o direito depois da crise financeira. In: FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **Baú de ossos de um sociólogo do direito**. Curitiba: Juruá, 2018. p. 207-236.

⁵⁹⁶ Posteriormente, a “*mesa corporate*” transformou-se na Superintendência de Grandes Empresas (SGE) da CEF, que passou a acompanhar e monitorar todos os pedidos de financiamento dessas empresas. Como a maioria das empresas estaria em São Paulo, a SGE foi criada nessa cidade para que os representantes das empresas não precisassem se deslocar para Brasília para realizar uma interlocução com a matriz da CEF (EX-GERENTE EXECUTIVA DE ENGENHARIA DA CEF. **Entrevista concedida em 29 de outubro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

Hereda, vice-presidente de Governo da CEF à época, teria difundido uma nova postura: “[...] a gente é um banco, a gente vende dinheiro, a gente cobra por isso e a gente precisa ser mais competitivo.”⁵⁹⁷

Isso levou à mitigação da percepção que os próprios técnicos da CEF teriam de que “para você assinar um financiamento com a Caixa, você tem que ter o alinhamento dos planetas”, já que haveria “uma análise de engenharia, uma análise jurídica, uma análise de risco, uma análise das pastas das pessoas físicas” e cada uma teria prazos de validade, exigências etc. Realizou-se uma uniformização dos procedimentos das diferentes unidades da CEF para tornar esse alinhamento menos improvável: “[...] todas as áreas foram se adaptando e meio que [isso] mudou a cara da habitação da Caixa.”⁵⁹⁸

A nova abordagem inicialmente encontrou resistência de funcionários da CEF como a própria ex-gerente executiva de engenharia, que já atuava na área de habitação desde a década de 1980: “Eu fui uma defensora do método antigo, porque eu falava: ‘não, porque o nosso público não sabe, é um pessoal menos privilegiado. A gente usa o senso crítico por eles. Hoje eu vejo que era uma pretensão nossa.” Esse papel proativo da CEF teria sido suplantado pela percepção de que, por exemplo, as prefeituras e o Ministério das

⁵⁹⁷ EX-GERENTE EXECUTIVA DE ENGENHARIA DA CEF. **Entrevista concedida em 29 de outubro de 2018.** Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018. Consoante Hereda, a crise contribuiu para uma mudança de “patamar” em relação ao financiamento da habitação: [...] mesmo no melhor momento de 2008, tinha-se como referência 300 mil unidades/ano quando se falava de habitações novas. Apesar de avanços no marco regulatório, não se avançou além dessa cifra. Então houve a crise. Se ela se aprofundasse, a situação poderia ficar muito grave e atrasar todos os avanços no crédito imobiliário. O governo agiu na hora certa. Disse: o setor é importante e desemprego não pode. Aí então mudou o patamar de discussão. É o paradigma dos números. O número agora é 1 milhão. Isso muda a discussão daqui para adiante. Nenhum governo agora vai poder chegar e dizer para a população que fará um programa de 200 mil moradias por ano. Essa ousadia de colocar o problema do tamanho que ele é significou o maior ganho. O presidente Lula disse que não queria 200 mil nem 300 mil, queria 1 milhão de moradias para quem precisa, para aqueles que não têm acesso ao mercado.” (HEREDA, Jorge. Entrevista: Jorge Hereda. Muito além da meta de 1 milhão de novas moradias. **Conjuntura da construção**, p. 7-9, dez. 2009).

⁵⁹⁸ EX-GERENTE EXECUTIVA DE ENGENHARIA DA CEF. **Entrevista concedida em 29 de outubro de 2018.** Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018. Consoante Hereda, houve “um aprendizado para todo mundo: para a Caixa, para as prefeituras, para os técnicos, para todos os envolvidos no processo. [...] O fluxograma de um empreendimento é imenso, com exigências legais para cumprir. O que o programa, as empresas, as prefeituras têm feito é tentar encurtar esse fluxograma. Isso tem sido possível graças à ajuda das prefeituras, no sentido de agilizar o processo, mas sem descumprir o ritual legal. As parcerias têm funcionado em muitos locais no Brasil. O PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) já ocupava muito da capacidade operacional das prefeituras, daí a importância da parceria com a Caixa e as empresas. [...] As prefeituras têm que aprovar, a licença ambiental tem que sair, as empresas têm que entregar projetos. Depende de todo mundo.” (HEREDA, Jorge. Entrevista: Jorge Hereda. Muito além da meta de 1 milhão de novas moradias. **Conjuntura da construção**, p. 7-9, dez. 2009).

Cidades deveriam assumir a regulação de determinadas questões, e não os técnicos da CEF no momento de aprovar os projetos de financiamento.⁵⁹⁹

Como mencionado na Seção anterior, a criação da ABRAINCC está ligada ao contexto em que aconteceu essa mudança de postura da CEF. As grandes empresas do setor contrataram um executivo e constituíram uma associação para intermediar esses diálogos, que hoje são uma rotina. A ABRAINCC tem uma pauta de discussão mensal na CEF. Essa é uma oportunidade para a CEF e as empresas discutirem e chegarem a soluções viáveis para questões operacionais relacionadas ao PMCMV e aos financiamentos imobiliários em geral. Na leitura da ex-gerente executiva de engenharia da CEF, “antes, a gente falava ‘não, é assim’, e todo mundo tinha que acatar.”⁶⁰⁰

Por outro lado, os *movimentos sociais* também tiveram participação nessa retomada do *ativismo estatal*. Em entrevista com um advogado da UNMP, fomos informados sobre como ocorreu a participação dos movimentos sociais na evolução do PMCMV nos últimos anos. Além de participar da criação da modalidade *Entidades* e de um capítulo sobre a *regularização fundiária* na legislação do PMCMV, os movimentos sociais tiveram “uma atuação forte” nas *mudanças regulatórias* desse programa:

[...] se você estudar o Minha Casa Minha Vida, tem trezentas resoluções, instrução normativa e tal. Isso não é à toa, isso é resultado de pressão política. Surge uma regra, aquela regra inviabiliza a aplicação do programa, o pessoal vai lá, pressiona, o movimento vai lá e pressiona...⁶⁰¹

⁵⁹⁹ Após se aposentar, a gerente executiva de engenharia da CEF foi contratada como gerente de projetos da ABRAINCC. Atualmente, após atuar mais de 30 anos na área de habitação da CEF, a gerente de projetos participa da reunião mensal da associação com a CEF (reunião da “pauta operacional”) e facilita de um modo geral o diálogo entre a associação e o banco. Além disso, ela atua em comitês da ABRAINCC e representa a associação em discussões de grupos técnicos de organizações como a CBIC e o SINDUSCON (EX-GERENTE EXECUTIVA DE ENGENHARIA DA CEF. **Entrevista concedida em 29 de outubro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018). Em 2009, Hereda destacou a importância do processo de mudança de postura pelo qual a CEF estaria passando: “Tem gente que acha a Caixa chata, que diz que ela se mete muito no projeto, dá muito palpite, interfere. Há também que se achar um limite para isso, porque a Caixa não é dona da verdade. O saldo do programa para a Caixa é muito positivo. Ela ficará muito mais bem posicionada no mercado do que era antes, sob o ponto de vista da burocracia interna. O desafio no futuro será quem atende melhor e mais rápido, quem trata melhor o cliente. Por isso rever posições, rever o modelo mental de fazer as coisas, é uma tarefa difícil para quem é líder no setor há décadas. É uma oportunidade para a Caixa de se rever.” (HEREDA, Jorge. Entrevista: Jorge Hereda. Muito além da meta de 1 milhão de novas moradias. **Conjuntura da construção**, p. 7-9, dez. 2009).

⁶⁰⁰ EX-GERENTE EXECUTIVA DE ENGENHARIA DA CEF. **Entrevista concedida em 29 de outubro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018.

⁶⁰¹ O advogado relata com acontece a interlocução da UNMP com a CEF: “Na Caixa, que é o único banco que atua com o *Minha Casa Minha Vida - Entidades*, a gente então é chamado pra discutir ou o andamento dos projetos específicos, ou preparar essas discussões técnicas. Quando vai ter um processo de elaboração de uma nova resolução do programa e tal, as diversas instâncias da Caixa Econômica eventualmente convidam pra poder fazer o debate. Normalmente é assim: o movimento pressionava, ou via uma mobilização, manifestação etc., ou via Conselho das Cidades. Então o Conselho das Cidades

Mesmo o MTST, que teria uma menor atuação na formulação cotidiana das resoluções, participava das mesas de negociação sobre os rumos mais gerais do PMCMV (como as questões orçamentárias): “Agora acabou isso, mas, até 2014, tinham as tais das mesas de negociação, que eram conduzidas pela Casa Civil. Então, por exemplo, o MTST participava dessas mesas de negociação, onde eram discutidos os rumos do programa.”⁶⁰²

O advogado da UNMP menciona a participação dos *movimentos sociais* não apenas na formulação das resoluções do PMCMV, mas também em atuações voltadas à estabilização de expectativa dessas normas pelos técnicos:

Então essa é a forma de atuação. Tentando interferir na construção das resoluções, ou o que é pior, na interpretação das resoluções. Porque às vezes tá lá a regra, mas cada técnico interpreta de um jeito, cada um tem uma visão, então é também pressionando, para que muitas vezes o que é pactuado lá na resolução, seja também aplicado lá no balcão, no lugar onde o serviço é prestado. [...] O órgão político do Minha Casa Minha Vida [...] é o Ministério das Cidades, mas a Caixa é que acaba fazendo o papel, porque o Ministério não está nos estados.⁶⁰³

Além disso, o Congresso Nacional seria acionado pelos *movimentos sociais* quando há a necessidade de mobilizar outros atores políticos ligados à pauta da reforma urbana:

Quando tem algum impasse grande, que aí o movimento percebe que sua força sozinha não vai ser suficiente para vencer aquela batalha, e aí leva isso pro Congresso, [...] tenta construir frentes parlamentares partidárias [...]. Então hoje

expedia uma resolução determinando que fizesse uma mudança numa regra ‘x’ lá da Caixa. A partir daí a Caixa constitui um grupo de trabalho, e aí chama os movimentos pra esse grupo de trabalho e tenta solucionar ali, ponderar, fazer um meio campo ali, pra poder resolver aquilo amigavelmente.” (ADVOGADO DA UNMP. **Entrevista concedida em 8 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018). Consoante Tatagiba e Teixeira, o número elevado de alterações das normas do PMCMV-Entidades seria resultado das dificuldades de operacionalização da política habitacional pela sociedade civil (já que esse protagonismo seria uma novidade). Por outro lado, as referidas alterações também resultariam da “capacidade que o movimento tem de executar o programa na ponta, identificar problemas, propor alternativas e pressionar os órgãos governamentais (especialmente a CEF) pelas mudanças. O know-how e a legitimidade adquiridos pela UNMP ao longo de sua trajetória tem lhe permitido exercer pressão na correção dos rumos do Programa e uma evidência disso foi a indicação de Evaniza Rodrigues, da UNMP, como Assessora da Presidência da Caixa Econômica Federal, função que ela exerceu entre 2011 e 2013 [...]” Movimentos como a UNMP teriam influenciado, por exemplo, a criação da “modalidade ‘Aquisição de terreno, elaboração de projetos e legalização’, conhecida como ‘compra antecipada’, que destina recursos para a compra do terreno antes de toda a burocracia estar finalizada.” O objetivo seria lidar com “a especulação em torno do preço da terra” (TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016. p. 98).

⁶⁰² ADVOGADO DA UNMP. **Entrevista concedida em 8 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018.

⁶⁰³ ADVOGADO DA UNMP. **Entrevista concedida em 8 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018.

tem lá uma frente que chama Frente de Defesa da Reforma Urbana, que tem 50 deputados.⁶⁰⁴

A participação dos *movimentos sociais* na implementação do PMCMV se dá principalmente na modalidade Entidades, que surgiu como resultado das pressões desses próprios grupos. Nessa modalidade, “o movimento se responsabiliza por todas as etapas da obra, da aquisição do terreno, elaboração do projeto à seleção das famílias beneficiárias.” Como a implementação “fica a cargo da sociedade civil”, tem-se um contexto novo, que gera “problemas de operacionalização da política habitacional” e, conseqüentemente, a necessidade de mudanças normativas.⁶⁰⁵

O Estado, por meio da criação de linhas de crédito e subsídios como os do PMCMV, intervém nos mercados financeiro e imobiliário, que, se atuassem livremente, a princípio, não alcançariam os comportamentos e resultados esperados sob o prisma do *interesse público*. Haveria o que se denomina de “falhas de mercado”. Principalmente em países com graves desigualdades sociais como o Brasil, determinados grupos populacionais não seriam atendidos por esses mercados sem a atuação estatal. Por isso, o Estado incentiva (mediante instrumentos tributários e outros mecanismos jurídicos) o cumprimento de objetivos socialmente desejados.⁶⁰⁶

Sob esse prisma, o PMCMV, em alguma medida, estaria ligado a uma *economia de mercado regulado* e a um modelo de *Estado de Bem-Estar Social*. Trata-se de um *tipo ideal* de Estado que costuma ser vinculado às ideias econômicas de Keynes. A nota distintiva desse modelo de Estado seria a ênfase na *justiça redistributiva*, nos programas de *inclusão social* e no princípio da *solidariedade*. A partir dessa perspectiva, a *economia capitalista de livre mercado* ou de *laissez faire* não seria suficiente para garantir o atendimento do *interesse público ou coletivo*, já que o *interesse individual* nem sempre caminha por conta própria nessa direção.⁶⁰⁷

⁶⁰⁴ O advogado da UNMP ressalta a atuação do Congresso Nacional por meio da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados: “Então ela faz audiências públicas, requisita a presença do Ministro. Então nesses últimos dois anos aconteceu bastante, porque, vamos dizer, o Congresso, assim, ele entra quando o clima esquenta.” (ADVOGADO DA UNMP. **Entrevista concedida em 8 de novembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

⁶⁰⁵ TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016. p. 98.

⁶⁰⁶ Na leitura de Acosta, o PMCMV surge como uma “intervenção por indução de cunho financeiro” (ACOSTA, Cláudia. **O programa federal brasileiro “Minha Casa, Minha Vida” é um regulador-sombra das normas urbanísticas municipais?** Dissertação (Mestrado). 2015. f. 107. Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. p. 18-40).

⁶⁰⁷ FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 13-19.

Com a crise internacional de 2008, considerada a maior desde a crise de 1929, os debates políticos e econômicos retomariam as ideias de Keynes sobre a intervenção nos mercados. Por outro lado, haveria a percepção nas últimas décadas de que “a economia contemporânea se caracteriza por dinâmicas e processos que obedecem a lógicas próprias” e de que as “categorias e procedimentos normativos” tradicionais (“construídos sob inspiração da teoria político-jurídica clássica”) não são capazes de controlá-las. Verifica-se uma “crescente fragmentação, complexidade e interdependência entre os agentes econômicos e os atores políticos”, que se materializa em um embate “entre autorregulação econômica e regulação estatal”. Há uma confusão entre regulados e reguladores, um aumento da “tensão entre capitalismo e democracia”, uma perda de parte da força do Estado nacional “como instância de mediação política e regulamentação”.⁶⁰⁸

A percepção dessas transformações nos leva a identificar *políticas sociais* como o PMCMV com um modelo estatal que, apesar de retomar certos elementos do *tipo ideal* do Estado de Bem-Estar Social, pode ser mais bem definido como *Estado Regulador*. Como vimos na Seção anterior e na presente Seção, os diferentes atores sociais que participam do SFH contribuem para a formulação e os ajustes da referida política pública. Os regulados participam da regulação que os vinculará. Trata-se, paradoxalmente, de um mercado *regulado* e *regulador*. A dicotomia “*publico x privado*” perde parte da sua operacionalidade.⁶⁰⁹

Em paralelo, desenvolve-se um modelo de *direito pluralista, flexível e negociado*, em que as fontes de produção e imposição normativa podem ser não apenas *estatais*, mas também *supranacionais, privadas, técnicas e comunitárias*. Essas fontes baseiam-se na atuação de *organismos multilaterais, entidades privadas, cientistas e movimentos sociais ou ONGs*. Diferentes atores sociais discutem o conteúdo das normas e o direito limita-se “a

⁶⁰⁸ FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 39.

⁶⁰⁹ FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 37-43. Remetemos os leitores novamente para o trabalho em que tivemos a oportunidade de aprofundar as características distintivas desse modelo estatal, bem como do modelo de direito que se desenvolve em paralelo a ele: FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Interpretação jurídica no Estado Regulador**: observações à luz da teoria dos sistemas e da teoria do direito. Curitiba: Juruá, 2016. Em direção similar, Chevallier ressalta o papel intervencionista assumido pelos Estados após a crise financeira internacional de 2008: “essa intervenção é modelada segundo as novas figuras do Estado ‘regulador’ e do Estado ‘estrategista’ [...]: ao intervir para salvar o sistema bancário e alguns setores industriais (‘Estado maqueiro’), o Estado assume precisamente uma função de regulação; e, do mesmo modo, as medidas de proteção e de suporte à Economia [...] inscreve[m]-se na lógica do Estado estrategista.” (CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 279-284).

impor fórmulas de cooperação e regras de negociação.” Tem-se uma “*procedimentalização do Direito*”.⁶¹⁰

Na leitura de uma advogada que colabora com vários movimentos sociais, a atuação “democrático-participativa” desses movimentos garante a “sustentabilidade das decisões e da política pública. Por quê? Porque ela acaba sendo legitimada por um colegiado maior de pessoas. [...] é muito mais sustentável, é perene, longínqua, a implementação das políticas públicas quando você tem parceria dos movimentos.”⁶¹¹

Já um gerente de projetos da ABRAINCC destaca a importância da contratação de instituições isentas e renomadas (como a Fundação Getúlio Vargas e a Fundação Instituto de Pesquisa Econômica) para avaliar o setor e produzir estudos que são divulgados pela mídia e usados pela associação como argumento técnico-econômico, por exemplo, para a aprovação de projetos de lei que atendem aos interesses do setor. O gerente relatou que no dia anterior à entrevista teria ido ao Senado Federal para “falar de uma questão do distrato”: “preciso que seja aprovado, porque o setor gera tantos empregos, gera tanto de imposto, então, se você quiser destravar a economia, você vai ter que fazer isso.”⁶¹²

Essa “criação negociada” do direito, em que o Estado, em vez de decidir sobre o conteúdo das regras, cada vez mais assume apenas o papel de “articular dinâmicas e processos normativos”, não é isenta de *riscos*. Ela tende a “beneficiar grupos econômicos, sociais e políticos com maior poder de voz, capacidade de mobilização e poder de veto”. Nesse sentido, “conglomerados empresariais, instituições financeiras, entidades de classe, órgãos de representação corporativa e até movimentos sociais e ONGs” poderiam “multiplicar seu poder político, convertendo-o em poder normativo sem precisar, obrigatoriamente, passar pelos filtros democráticos tradicionais.” Isso “abriria caminho para a privatização da produção do conteúdo do Direito”.⁶¹³

É nesse contexto de mudanças do Estado e do direito que se encaixa o PMCMV. Trata-se de uma linha de *intervenção estatal de caráter social*. A ideia de “direitos

⁶¹⁰ FARIA, José Eduardo. *O Estado e o direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 56-64.

⁶¹¹ ADVOGADA DE MOVIMENTOS SOCIAIS. *Entrevista concedida em 28 de novembro de 2018*. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018.

⁶¹² Antes de trabalhar na ABRAINCC, o referido gerente de projetos atuou nas áreas de crédito imobiliário e de risco de um grande banco privado do país (GERENTE DE PROJETOS C DA ABRAINCC. *Entrevista concedida em 23 de outubro de 2018*. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018).

⁶¹³ FARIA, José Eduardo. *O Estado e o direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 64. Ver, por exemplo, para uma crítica ao “pragmatismo político” que teria ampliado as “práticas clientelistas” e o “patrimonialismo” através de “espaços de participação popular junto aos diversos níveis de governo por meio de conselhos, assembleias e comissões”, em contextos político-institucionais recentes, MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014. p. 153-161.

universais” é substituída pela noção de “estratégias de focalização”: os “gastos sociais” se concentram em um “público-alvo bem definido e selecionado em situação-limite de sobrevivência, de forma a assegurar a maximização da eficiência alocativa de recursos escassos.” O PMCMV é um exemplo dessas “medidas compensatórias pontuais e transitórias, sob a forma de programas ‘focalizados’ de assistência social aos setores pobres e excluídos.” Essa linha forma uma espécie de “*piso social*” mínimo.⁶¹⁴

No entanto, os resultados esperados para esses programas nem sempre acontecem. Dentre os diversos desafios que comporta, essa atuação estatal é, em grande medida, uma forma de intervenção *indireta* (ou, na linguagem sistêmica, uma *irritação*) da política na economia.

Daí a importância do papel que assumem as diferentes posições sociais (públicas e privadas) na evolução de políticas públicas como o PMCMV, isto é, na correção das eventuais *falhas* do programa, tanto de *mercado* quanto de *governo ou Estado*. As tensões entre direito e economia resultam em ajustes nos programas políticos, que, por sua vez, também impactam naquelas tensões. Disso resulta a convivência nessa área da lógica da *cidadania* e dos *direitos sociais* com a lógica do *consumo* e do *mercado*, que será abordada na próxima Seção, principalmente por meio da análise da atuação do Poder Judiciário brasileiro.

5.3 TENSÕES ENTRE DIREITO E ECONOMIA NOS TRIBUNAIS

Como visto ao longo desta tese, o SFH brasileiro é marcado pela *tensão* entre a lógica da inclusão por meio da *cidadania* e dos *direitos sociais* e a lógica da inclusão mediante o *consumo* e o *mercado*. Conseqüentemente, os conflitos relacionados ao SFH levados ao Poder Judiciário também revelam importantes aspectos dessa *tensão*.

A teoria dos sistemas sociais permite identificar “[o]s direitos fundamentais à liberdade e à igualdade” como símbolos paradoxais da “inclusão de todos os indivíduos enquanto indivíduos, na sociedade.” Esses símbolos são paradoxais porque “não existe liberdade sem limitação da liberdade, tampouco igualdade sem desigualdade.” Embora sejam “valores gerais da sociedade”, a liberdade e a igualdade – assim como a emancipação, a participação, a oportunidade de autorrealização etc. – fracassam “[c]om a

⁶¹⁴ FARIA, José Eduardo. *O Estado e o direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 73-78.

ajuda” das organizações: “[a]través de suas organizações, a sociedade está dotada de capacidade de discriminação.”⁶¹⁵

Por isso, a referida teoria observa as ideias de “igualdade” e “justa distribuição”, características do Estado de Bem-Estar europeu, como “formas utópicas que escondem a dureza da realidade.” Autores como Luhmann ressaltam uma diferença entre Estado de Bem-Estar e Estado Social. Este último modelo resultaria da “necessidade evidente de fazer recortes no Estado de Bem-Estar”, mas também da importância da manutenção de mecanismos voltados para “eliminar tendências de exclusão mediante a ajuda social (ou mediante o trabalho social).”⁶¹⁶

A ideia de “bem-estar” seria apenas uma “fórmula de consenso”, já que “[n]inguém pode ser contra o bem-estar – embora o que se derive de lá imediatamente levante controvérsias: a questão da justa distribuição de bens.”⁶¹⁷ O Estado de Bem-Estar esbarraria nos “limites que experimenta o sistema político para conduzir outros sistemas”, notadamente a economia. Já não se trataria apenas de “corrigir a economia através do ‘Estado social’”, mas de “tornar-se responsável por ela, através do ‘Estado de Bem-Estar’.”⁶¹⁸

Essa “autoestimulação do Estado de bem-estar” também produz efeitos no sistema jurídico, como “o aumento de programas que perseguem um fim (difíceis de formular do ponto de vista jurídico) e sua repercussão na jurisprudência desde o momento em que se converte em direitos subjetivos.” Outro efeito nesse sistema pode ser identificado na “sobreposição dos limites jurídico-contratuais mediante a expansão de formas híbridas como as regulações pactuadas.”⁶¹⁹

⁶¹⁵ LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Traducción de Darío Rodríguez Mansilla. México: Universidad Iberoamericana, 2010. p. 449-452.

⁶¹⁶ NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann: la política como sistema**. México: Universidad Iberoamericana, 2004. p. 389-397. As críticas de Luhmann ao “Estado de Bienestar que se ha desarrollado en las zonas más altamente industrializadas del mundo” estão ligadas ao fato de o *bem-estar* nesse modelo estatal significar e exigir “algo más que la mera asistencia social, y algo más que la pura compensación de las desventajas.” A crítica não se dirige ao “Estado Social [...] como un Estado que reacciona frente a las consecuencias de la industrialización con medidas de previsión social. Este momento es y persiste como un importante objetivo estructural.” (LUHMANN, Niklas. **Teoría política en el Estado de Bienestar**. Traducción de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 1993. p. 31).

⁶¹⁷ NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann: la política como sistema**. México: Universidad Iberoamericana, 2004. p. 352.

⁶¹⁸ NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann: la política como sistema**. México: Universidad Iberoamericana, 2004. p. 232-259.

⁶¹⁹ NAFARRATE, Javier Torres. **Luhmann: la política como sistema**. México: Universidad Iberoamericana, 2004. p. 394-395.

Por outro lado, valores como a *liberdade* e a *igualdade* têm um importante papel, já que se transformam “em princípios fundamentais de abertura ao futuro”.⁶²⁰

Essa descrição nos ajuda a perceber que, na sociedade moderna, todos têm o *direito à habitação adequada*, como prescrevem inúmeras organizações e programas analisados ao longo desta tese, mas nem todos conseguem *pagar* por ela (aos bancos ou às construtoras e incorporadoras imobiliárias), mesmo com os incentivos concedidos pelo Estado. A princípio todos são *livres* e *iguais* para participar do sistema econômico e do sistema jurídico, mas, na prática, organizações, como as empresas, o Estado e os tribunais, canalizam (e, conseqüentemente, limitam) esse acesso à economia e ao direito.

Mesmo no caso de políticas sociais como o PMCMV, as pessoas precisam apresentar capacidade de *pagamento*. Isso se explica pelo fato de programas como esse serem uma solução para a questão habitacional que conta com a participação, por um lado, de agentes financeiros, e, por outro lado, das empresas de construção civil e incorporação imobiliária. Essas empresas, como organizações típicas do sistema econômico, buscam retornos financeiros para os seus investimentos e dependem do sucesso nessa busca para continuar atuando.

Além disso, embora a compra dos imóveis desse programa seja facilitada pelo Estado, é indispensável que os beneficiários já estejam (ou possam ser) incluídos no sistema econômico, uma vez que, em geral, precisam arcar com as prestações do contrato (ainda que baixas), o condomínio, a água, a energia elétrica e outras despesas inerentes a uma moradia adequada. Essas pessoas devem, ainda, possuir os recursos financeiros necessários para conseguir ter acesso à cidade e aos equipamentos públicos, notadamente por meio do pagamento de meios de transporte.

Um estudo desenvolvido por técnicos de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do IPEA defende a hipótese de que o PMCMV não é “orientado pelo enfrentamento do déficit habitacional, segundo princípios, diretrizes, critérios e formas de atendimento elencados pelo PlanHab”. O programa responderia “mais a estratégias de alavancagem do desenvolvimento econômico do país.”⁶²¹

⁶²⁰ LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Traducción de Darío Rodríguez Mansilla. México: Universidad Iberoamericana, 2010. p. 449-452.

⁶²¹ KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para discussão 1853**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 5.

A partir de 2011, o PMCMV (em sua segunda fase) foi incluído no PAC, o que sugeriria que a política habitacional passou “a responder mais fortemente às estratégias de alavancagem do desenvolvimento do país – aceleração do crescimento –, sendo a habitação o produto entregue desta política de desenvolvimento [econômico]”. Como já foi apontado neste trabalho, o próprio contexto do lançamento do PMCMV (em meio a uma crise financeira internacional) seria um indicativo de que a sua missão principal era dinamizar a economia e “manter elevados os níveis de investimento no setor da construção civil.”⁶²²

O principal argumento dos técnicos de planejamento e pesquisa do IPEA em favor de uma maior identificação do PMCMV com o “desenvolvimento ou crescimento econômico” é a sua “fraca aderência às estratégias de enfrentamento do déficit habitacional, o que o distancia num primeiro momento de uma política habitacional *stricto sensu*, especialmente de habitação de interesse social.” O PMCMV desconsideraria as diferentes realidades existentes no país e seguiria a tendência (histórica na urbanização brasileira) “de assentamento dos mais pobres em periferias distantes”: “Em um país de dimensões continentais, com profundas desigualdades regionais, sociais, econômicas e uma enorme diversidade cultural, o MCMV se expressa como uma empresa fordista na produção em grande escala”. Em síntese, os resultados da sua produção habitacional estariam “descolados em grande medida da necessidade de moradia no país.”⁶²³

A “má inserção urbana” das unidades habitacionais produzidas é uma das críticas comumente direcionadas ao PMCMV: “localizações periféricas e mal servidas por transporte público, carentes de serviços básicos etc.” Isso representaria um aumento dos

⁶²² KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão 1853*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 8-9.

⁶²³ Na avaliação destes técnicos, o PMCMV apresentaria problemas como: i) não avançar na questão do “controle social” e do “reforço da capacidade da sociedade de atualizar e rever sua execução”, principalmente quando se compara o Comitê de Acompanhamento do PMCMV com o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que “conta com participação muito mais ampla de órgãos de governo, incluindo representações dos movimentos populares, empresarial, de trabalhadores, profissional, acadêmica ou de pesquisa, e de organização não governamental (ONG)”; ii) comportar “apenas um tipo de solução habitacional: a construção de novas unidades – a reforma é possível, mas inexpressiva na execução”; iii) ter “como agente executor, fundamentalmente, as empreiteiras”, deixando de envolver “uma série de atores, do poder público a ONGs”, que poderiam “se juntar às empreiteiras e somar esforços na produção social da moradia”; iv) definir “poucas áreas de atuação, como se houvesse um padrão menos heterogêneo ou mais homogêneo na urbanização e nas cidades brasileiras”; v) apresentar “uma lógica de localização em municípios onde os terrenos são mais baratos, que parece dialogar *exclusivamente* com os interesses e anseios do mercado a ser dinamizado, segundo os preceitos de aceleração do crescimento e os princípios atuais do desenvolvimento” (KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? Texto para discussão 1853*. Rio de Janeiro: IPEA, 2013. p. 13-47).

gastos financeiros com transporte e uma piora da qualidade de vida dessa parcela da população. No caso dos beneficiários da Faixa 1 do PMCMV esse impacto seria ainda maior, já que a sua faixa de renda “é praticamente a mesma dos 50% mais pobres da população brasileira”, que têm “o maior comprometimento da renda com transporte” e “tempo de deslocamento casa-trabalho”.⁶²⁴

Por outro lado, estudos indicam que os beneficiários da Faixa 1 do PMCMV tiveram “uma melhora geral das condições de vida”, ainda “que o conforto da moradia não seja o ideal, que o entorno e a localização dos empreendimentos tenham inadequações e que o custo de vida com despesas ligadas ao domicílio (exceto aluguel) tenha crescido.” Embora não se possa desconsiderar o fato de virem, em muitos casos, de “moradias em assentamentos precários e áreas de risco”, as famílias indicam “satisfação geral com a nova moradia”, “melhoria de vida (aumento de bem estar)” e “intenção de permanecer naquela residência.”⁶²⁵

Isso não significa que as famílias não tenham apresentado críticas à nova moradia. Apesar de virem de locais que apresentavam os mesmos problemas ou até problemas mais graves do que aqueles das novas residências (como a insegurança e a dificuldade de acesso a serviços de qualidade), há uma tendência de recalibração das expectativas dessas

⁶²⁴ LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro; FURTADO, Bernardo Alves. O deficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento. **Texto para discussão n. 2044**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. p. 8-9. A satisfação com relação à inserção urbana das famílias beneficiárias da Faixa 1 do MCMV é baixa. Consoante levantamento realizado pelo Ministério das Cidades, “[a]s distâncias dos empreendimentos da Faixa I do PMCMV aos centros das cidades aparecem na avaliação do quesito demora no transporte público. A média nacional baixa (3,9) denota que é elevado o tempo de deslocamento entre as moradias e a escola ou o trabalho. Apesar da demora no traslado, as notas do quesito proximidade de pontos de ônibus e estações de trem e metrô (quase todas superiores a 5,0) indicam que há oferta de serviços de transportes. Isso sugere que a demora é consequência mais da distância dos empreendimentos aos centros do que da falta de transportes.” Em relação ao custo de vida, os resultados “indicam que, além da demora com o transporte para o trabalho ou para a escola, os moradores dos empreendimentos do PMCMV perceberam um aumento relativo nas despesas com transportes. Na média nacional, a nota para esse quesito foi 4,16, sendo que as regiões Nordeste e Centro-Oeste registraram as notas mais baixas.” Além disso, apesar de representar “uma redução considerável das despesas com aluguel ou prestação da casa própria”, “[a]os moldes do que ocorreu com os transportes, a mudança das famílias para moradias do PMCMV implicou um aumento das despesas com serviços: água, luz e condomínio.” (BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 82-86). A referência à Faixa 1 contida nesse parágrafo e nos próximos se deve ao fato de a pesquisa de satisfação realizada pelo Ministério das Cidades ter se dirigido apenas a essa faixa dos beneficiários do PMCMV.

⁶²⁵ As notas médias dos quesitos “Satisfação com a moradia”, “Aumento de bem estar” e “Sem intenção de mudar” foram, respectivamente: 8,77, 8,62 e 9,44 (BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 85-87).

famílias: “Antes, onde eu morava, aceitava tudo; agora não.” Essa constatação dos moradores expressa uma espécie de renovação do “sentimento de cidadania”, que resulta da “experiência de uma nova moradia”.⁶²⁶

Os pesquisadores que elaboraram a *Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*, do Ministério das Cidades, chegam a afirmar que “o local da moradia contribui para moldar a identidade, e através desta, as expectativas. Quando se mora em uma invasão, e na informalidade, não se têm direitos, pois não se é um cidadão.” Por outro lado, “o modo como esse direito à cidade se efetiva, por meio da nova moradia, é percebido de maneira diferente” pelos moradores de distintos empreendimentos:

[...] enquanto que para os moradores do Recanto Cajueiro (ligados a um movimento pró moradia) estava claro que seria necessária uma mobilização para se garantir esse direito (‘nós entramos aqui sabendo que não haveria escolas e outros serviços; que seriam construídos’, mas, ‘estamos cientes, precisamos lutar.’), para os moradores de outros empreendimentos, a atitude era mais passiva e, de alguma forma, irreal, no sentido de que expressavam expectativas de que ‘tudo funcionaria’ depois da mudança de moradia.⁶²⁷

Uma das pautas da mobilização (ou da espera passiva) dessas pessoas acaba sendo a de oferta de oportunidades econômicas. Apesar de haver um “potencial de melhora nos aspectos de trabalho e renda dos moradores do PMCMV, justamente a partir da moradia”, a precariedade das “estratégias de sobrevivência” (como os comércios informais) se mostrou evidente para os observadores desses empreendimentos:

⁶²⁶ Como destacam os autores da *Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida*, do Ministério das Cidades, “[...] ainda que certos problemas já fizessem parte da vida desses moradores, ao se mudarem para um novo contexto habitacional, a perspectiva com que passam a ser avaliados muda, e o que antes não era visto como um grande problema passa, agora, a sê-lo. O que mudou, de fato, foi a percepção das mesmas questões.” Além disso, há um “fator de atrito” com os “serviços disponíveis no novo lugar de moradia”: “Ao se comparar os depoimentos relativos ao acesso aos serviços no antigo lugar de moradia e no novo, infere-se que a situação no antigo não era necessariamente melhor, mas, que era algo com que já se estava familiarizado. Ou seja, percebe-se que os moradores, na antiga moradia, já conheciam os meandros a serem percorridos para que fossem atendidos nos serviços; enquanto que, no contexto da nova moradia, precisavam de tempo para esse conhecimento com relação aos serviços locais ser construído.” (BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 98-99).

⁶²⁷ BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 98-99.

A impressão geral foi a de que se a situação do trabalho dos moradores era precária antes, continuava (ainda mais) precária no novo contexto de moradia; mas que, essa situação de precariedade – perda do emprego, ou de se ter que se manter com um pequeno comércio ruim – era vista, pelos os moradores, de forma racional, considerando-se que, no novo contexto, estavam em uma boa moradia.⁶²⁸

Verificou-se um potencial insuficientemente explorado dos mercados dentro dos empreendimentos, especialmente quando estes são grandes e não contam com comércio local. Segundo os pesquisadores, ao lado da construção de moradias, os poderes públicos poderiam proporcionar “espaços comerciais com custos adequados” e “assistência técnica para o microempreendedorismo”.⁶²⁹

As novas moradias representam uma superação da “necessidade básica do habitar” (isto é, “do abrigo, da proteção física”) para muitas pessoas, com uma “conquista de qualidade de vida em relação à habitação anterior”. Contudo, esses novos empreendimentos nem sempre contam com a mesma oferta de equipamentos públicos e serviços, como hospitais, escolas, creches e comércios, que, em alguns casos, estariam presentes nas proximidades das áreas de riscos e habitações improvisadas em que residiam anteriormente aquelas famílias.⁶³⁰

Desse modo, o resultado de *políticas de inclusão* como as que contribuem para o acesso à moradia não necessariamente é em uma imediata inclusão nas organizações jurídicas, econômicas, educativas ou de saúde. Contudo, elas oferecem o abrigo necessário para que os beneficiários possam buscar soluções locais para a referida inclusão. Como destaca Santos, a conquista da “cidadania integral” em países com “o território extenso e a

⁶²⁸ BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 99-100.

⁶²⁹ BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 100.

⁶³⁰ Embora provavelmente represente a realidade de muitos outros empreendimentos, essas observações foram baseadas especialmente nos relatos extraídos da “reunião com moradores do Jardim Bassoli, em Campinas, e do Bairro Carioca, na cidade do Rio de Janeiro”, em que “alguns moradores foram questionados sobre o balanço que fariam em relação à atual habitação, levando em consideração a forma que habitavam anteriormente.” (BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014. p. 110-111).

sociedade muito desigual”, como é o caso do Brasil, pode exigir que se comece “pelo nível local”, por “uma revalorização dos lugares e uma adequação de seu estatuto político.”⁶³¹

Há, certamente, um aumento da inclusão social por meio do mercado e do consumo no âmbito do SFH, inclusive em sua configuração mais recente trazida pelo PMCMV. Essa tendência é valorizada especialmente pelas *organizações político-econômicas* tanto no nível *global* quanto no âmbito *local*, como vimos, respectivamente, no Capítulo 4 e na Seção 5.1. Em grande medida, a *inclusão social* resulta de estratégias de *desenvolvimento econômico, dinamização do mercado e facilitação do consumo*.

No entanto, isso não anula a lógica da *inclusão social pela cidadania e pelos direitos sociais*. Como também observamos no Capítulo 4 e na Seção 5.2, percebe-se uma participação ativa de *organizações político-jurídicas globais e locais*, que, por um lado, dialogam com a tendência da inclusão pelo consumo e pelo mercado, mas, por outro lado, voltam os seus discursos para a lógica da inclusão pela cidadania e pelos direitos sociais. Há, portanto, uma viva produção de sentido ligada à cidadania e aos direitos sociais, seja ela alinhada às ideias de efficientização do mercado habitacional e fortalecimento do consumo nesse setor, seja como contestação a esse modelo economicista e alinhamento a estratégias de desenvolvimento social que valorizem a participação popular e a organização comunitária.

A compreensão da histórica *tensão* entre a lógica da inclusão pela *cidadania* e pelos *direitos sociais* e a lógica da inclusão pelo *mercado* e pelo *consumo* nos ajuda a entender os avanços quantitativos significativos no âmbito do SFH brasileiro, mas também a insuficiência desses avanços para uma resposta ao déficit e à demanda habitacional do país.

Em geral, o SFH brasileiro sempre esteve vinculado ao funcionamento do sistema econômico e das suas empresas. A *linguagem do mercado* (que vê a habitação principalmente como mercadoria), em grande medida, permeou a histórica interpretação do direito à moradia como sinônimo de *direito à propriedade de uma casa* (bem imóvel, objeto, coisa, mercadoria).⁶³²

Essa perspectiva, que norteia o SFH desde a criação do BNH, considera como papel do Estado “[d]ar direito à casa (enquanto mercadoria)” por meio do estímulo à indústria da construção civil, associando esta a um sistema financeiro. O núcleo da perspectiva é “claramente individualista e capitalista [...], em que a lógica da mercadoria se impõe sobre

⁶³¹ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 24. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015. p. 113-114.

⁶³² LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006. p. 74-75.

uma lógica da cidade ou do bem comum.” Apesar de estar vinculado ao reconhecimento de “um direito que é abstratamente de todos ou dos mais necessitados (direito a financiamento barato para a casa própria)”, o modelo acabou por beneficiar uma parcela expressiva dos “menos necessitados”.⁶³³

Por outro lado, a lógica da inclusão pela *cidadania* e pelos *direitos sociais* nunca esteve totalmente ausente desse setor. Adotando diferentes arranjos, tanto uma *lógica do mercado e consumo* quanto uma *lógica da cidadania e direitos sociais* estão presentes desde as origens do SFH brasileiro, que, ao menos na *dimensão do discurso*, sempre se destinou, ao mesmo tempo, ao fortalecimento da economia e à redução do problema habitacional principalmente das famílias mais pobres do país. A ênfase na concretização maior ou menor de cada uma dessas lógicas, como se viu nesta tese, variou ao longo das décadas, governos e contextos político-econômicos.

As deficiências do SFH estimularam historicamente a mobilização popular em pelo menos duas frentes. Por um lado, os que não conseguiam ter acesso ao financiamento da casa própria se organizaram nos *movimentos de moradia*. Por outro lado, os mutuários de baixa renda e classe média que não conseguiam pagar as prestações dos financiamentos contraídos se reuniram em *movimentos de mutuários*. Alvo de grande parte dessas insatisfações, o Banco Nacional de Habitação (BNH) tornou-se “uma das instituições mais odiadas do país.”⁶³⁴

Como observa o seu último presidente (1985-1986), no início da década de 1980, o BNH sofreu os efeitos negativos da “política de compressão dos salários da classe média adotada pelo governo Figueiredo” (1979-1985). Além de elevados índices de inadimplência, havia uma intensa mobilização política e jurídica contra o banco, principalmente por meio das associações de mutuários.⁶³⁵

Como “os reajustes das prestações mensais dos financiamentos do SFH” tornaram-se (“pela primeira vez desde 1972”) “superiores aos dos salários”, houve uma “intensa mobilização dos mutuários de classe média [...] nas principais cidades do país”. Esses

⁶³³ Como observado ao longo deste trabalho, isso se revelou injusto para os trabalhadores mais necessitados que não tiveram acesso ao financiamento mas financiaram duplamente o sistema: “Pelo FGTS, que é uma parte do salário poupada forçosamente, e pelos incentivos e subsídios públicos, que é dinheiro dos tributos pagos, afinal, também pelos trabalhadores enquanto contribuintes.” (LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais: teoria e prática**. São Paulo: Método, 2006. p. 74-75).

⁶³⁴ BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70-104, 2008.

⁶³⁵ ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema**. Curitiba: Juruá, 1999. p. 284.

mutuários, “nucleados em Associações e, logo, em Federações e até uma Confederação Nacional, constituíram um dos mais fortes grupos de pressão registrados na crônica política e social brasileira”:

Este grupo, com amplo acesso aos meios de comunicação e grande penetração em todos os partidos políticos e nos chamados ‘órgãos representativos da sociedade civil’ (OAB, Sindicatos, Associações de Engenheiros, Arquitetos, Economistas e similares) conseguiu sensibilizar importantes segmentos dos círculos dirigentes e incluir suas reivindicações como parte obrigatória do debate político e econômico nacional. Para tanto contribuiu, também, além da forte representatividade das lideranças dos mutuários, o clima de abertura política do país, com mobilização crescente da opinião pública em favor do fim da recessão e do achatamento salarial e da reconstitucionalização do sistema político, de que se tornaram emblemas as campanhas pelas eleições presidenciais diretas e pela Constituinte. Além da mobilização política, as lideranças dos mutuários estimularam e promoveram um maciço recurso à intervenção do Judiciário, através de cerca de doze mil (12.000) procedimentos que incluíam Mandados de Segurança, Ações Cautelares e de Consignação em Pagamento, distribuídos por todos os estados brasileiros e envolvendo mais de cem mil postulantes.⁶³⁶

Outro histórico objeto das insatisfações dos *movimentos sociais* tem sido o Poder Judiciário. Na leitura de alguns dos dirigentes dos *movimentos de moradia*, o Poder Judiciário é “cego na aplicação das leis que favorecem aos pobres, mas tem olhos bem abertos para a aplicação daquelas que interessam aos ricos.” Os tribunais seriam “rápido[s] em conceder liminar de reintegração de posse contra as ocupações de sem-teto”, mas não apresentariam a mesma disposição em relação aos clubes, shoppings e bancos que se instalam “total ou parcialmente em áreas públicas e com cessão de uso irregular.”⁶³⁷

⁶³⁶ ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação**: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. Curitiba: Juruá, 1999. p. 284.

⁶³⁷ BOULOS, Guilherme. **Por que Ocupamos?** Uma Introdução à luta dos sem-teto. 3. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2015. p. 78-80. Estudos indicam que a insatisfação com o Poder Judiciário não é uma exclusividade dos líderes de movimentos sociais. Os índices de confiança da população brasileira nesse Poder é considerado baixo: apenas 24% dos brasileiros afirmam “confiar ou confiar muito no Poder Judiciário”. Para grande parte dos entrevistados do Relatório do Índice de Confiança na Justiça no Brasil (ICJBrasil), o Judiciário é marcado pelos seguintes aspectos negativos: i) “resolve os casos de forma lenta ou muito lenta” (81%); ii) acesso “caro” (81%); iii) “nada ou pouco honesto” (78%); iv) “difícil ou muito difícil utilizar” (73%); v) “nada ou pouco competente para solucionar os casos” (73%); e vi) “nada ou pouco independente em relação à influência dos outros Poderes do Estado” (66%). A confiança dos entrevistados no Poder Judiciário é maior apenas do que nos Sindicatos (17%), Congresso Nacional (7%), Partidos Políticos (7%) e Governo Federal (6%). Por outro lado, a confiança no Poder Judiciário é menor do que nas Forças Armadas (56%), Igreja Católica (53%), Redes Sociais (37%), Imprensa Escrita (35%), Emissoras de TV (30%), Grandes Empresas (29%), Ministério Público (28%) e Polícia (26%). O estudo também indica que a confiança no Supremo Tribunal Federal é igual à confiança no Poder Judiciário como um todo (RAMOS, Luciana de Oliveira (Coord.). **Relatório ICJBrasil**. 1º semestre 2017. FGV Direito SP. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 jan. 2018).

Embora reconheça que haja magistrados que tomam decisões favoráveis aos movimentos sociais e às famílias que sofrem ameaças de despejo, o advogado do MTST que entrevistamos afirmou que o Poder Judiciário seria “classista” e “elitista”, apresentando a tendência de defender a si próprio:

Eu fui despachar uma petição com uma juíza e ela me respondeu que o povo tem que entender que não tem que fazer baderna pra conquistar seus direitos. Falou uma mulher [...] branca, adulta, que ganha trinta mil reais por mês mais quatro mil de auxílio moradia, tem sessenta dias de férias, porque tem trinta dias do recesso mais trinta. Pô! Se todo mundo ganhasse isso, de fato!⁶³⁸

Por outro lado, um ex-diretor de habitação da CEF (e ex-vice-presidente da ABECIP) também apresentou críticas ao Poder Judiciário: “Existe um paternalismo exacerbado por parte do Judiciário brasileiro, principalmente em favor de mutuários inadimplentes, dificultando enormemente a retomada dos imóveis.” Quando questionado sobre eventual diferença entre as instâncias do Poder Judiciário, o ex-diretor afirmou que, embora exista “em todas as instâncias”, o paternalismo “decrece à medida que se ‘escala’ as instâncias superiores. No STJ, por exemplo, têm Ministros com boa visão do mercado e das consequências de medidas que beneficiam maus pagadores.”⁶³⁹

Em direção similar, ao responder a uma pergunta sobre a possibilidade de uso de novas técnicas de resolução de conflitos no setor, o referido ex-diretor de habitação da CEF afirmou que esse uso não é viável enquanto haja “arcabouço jurídico” que, por falta de clareza e objetividade, permita que “juízes julguem de acordo com os seus conceitos de ‘justiça’”:

Fazendo um paralelo, a Vara Especial do SFH, se não me engano em Curitiba, é um exemplo preocupante de soluções feitas por ‘especialistas’, pois, ao menos no tempo em que eu acompanhava de perto, suas decisões eram sempre de um caráter extremamente paternalista, atropelando os aspectos técnicos.⁶⁴⁰

⁶³⁸ ADVOGADO DO MTST. **Entrevista concedida em 5 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. São Paulo, 2018.

⁶³⁹ O ex-diretor de habitação da CEF afirmou, ainda, que, a CEF, em razão do *market share* de quase 70%, teria forte presença, por exemplo, nas discussões de Recursos Repetitivos do STJ relacionados ao “crédito imobiliário”: “Particularmente participei de grandes ‘batalhas’ em corpo a corpo com os Ministros do STF e, principalmente do STJ. Nestes casos, faz-se uma ampla explicação técnica dessas questões e, ao mesmo tempo, demonstra-se, por meio de números, qual será o custo para a sociedade decorrente de uma decisão paternalista.” (REZENDE, Teotonio Costa. **Pesquisa – Doutorado em Direito – USP – Sistema Financeiro da Habitação** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabrielffonseca@usp.br> em 6 dez. 2017).

⁶⁴⁰ REZENDE, Teotonio Costa. **Pesquisa – Doutorado em Direito – USP – Sistema Financeiro da Habitação** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabrielffonseca@usp.br> em 6 dez. 2017.

Um dos Ministros do STJ que poderia se encaixar no perfil de julgador com *boa visão do mercado e das consequências das decisões* é o Ministro Luis Felipe Salomão. Em alguns casos, como na decisão do Recurso Especial Repetitivo n.º 1.067.237, esse magistrado reconhece a gravidade do problema da moradia, “que nada mais é do que um desdobramento, com feições urbanísticas, de problemas de origens coloniais, relativos à distribuição de terra, inegavelmente, uma das causas mais pujantes da manutenção da pobreza, desde tempos imemoriais.” No entanto, o magistrado afirma que é necessário sopesar essas questões sociais com “o desenvolvimento econômico do País e a necessidade de solução eficiente na recuperação do crédito, para, fechando esse ciclo, fomentar novamente os investimentos imobiliários no escopo de minimizar o problema secular da habitação.”⁶⁴¹

Já sob o prisma do Juiz Federal que atuou no “*primeiro órgão do Poder Judiciário exclusivamente voltado para a análise de ações havidas entre instituições financeiras e mutuários da casa própria*”, seria possível observar uma ida indevida dos mutuários ao Poder Judiciário em busca de “soluções milagrosas”, que importam “no esquecimento de que os valores contratuais são balizados por Leis que não podem ser simplesmente ignoradas”. Por outro lado, verificar-se-iam “práticas financeiras ilegais” que conduzem à transformação dos possíveis efeitos benéficos do SFH “em armadilhas para saldos devedores insuportáveis pelos mutuários”.⁶⁴²

Em balanço realizado em 2005, o Juiz da Vara Federal do Sistema Financeiro da Habitação (criada em novembro de 2001), em Curitiba, concluiu que, após 40 anos de existência, o SFH seria:

⁶⁴¹ O voto do Ministro no Recurso Especial Repetitivo n.º 1.067.237 menciona que, “[e]mbora não tendo missão constitucional de elaborar políticas públicas, o fato é que o Judiciário, diante da multiplicidade de planos econômicos e do emaranhado de legislação, acaba por ocupar o papel de ‘regulador social’.” O Ministro chama atenção para a relevância das “aspirações sociais” nessa área, mas também destaca que o SFH movimenta “bilhões de reais na captação de recursos para lastrear o sistema” e que “quanto maior a garantia de adimplemento do crédito ou recuperação do aporte financeiro mutuado, menor será o custo do financiamento, facilitando, por consequência, o acesso da população às ditas políticas públicas.” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.067.237 – SP (2008/0115986-1)**. Relator: Luis Felipe Salomão, 24 de jun. 2009. Disponível: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 06 jun. 2017). No julgamento do Recurso Especial n.º 1.163.283, esse mesmo Ministro, por meio da “aplicação da análise econômica do direito” e de “uma interpretação teleológica da norma objeto da controvérsia”, decidiu que é “viável a incidência, nos contratos de financiamento do Sistema Financeiro de Habitação, das regras processuais encartadas na Lei 10.931/2004, mormente as referentes à ação revisional e os requisitos de procedibilidade” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n.º 1.163.283 – RS (2009/0206657-6)**. Relator: Luis Felipe Salomão, 07 de abr. de 2015. Disponível: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 01 dez. 2015).

⁶⁴² ROCHA, Márcio Antônio. **Sistema Financeiro da Habitação – Soluções jurídicas e proposições para o futuro**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 11-72.

[...] até o momento apenas uma festa para as instituições financeiras e um desastre para as economias da poupança popular e das receitas públicas. [...] Mais do que em qualquer momento no passado, é agora, ano de 2005, a hora de estancar a sangria. As instituições financeiras já providenciaram instrumentos legais suficientes para restaurar suas participações responsáveis e não predatórias, para iniciarem no cumprimento de suas justificativas para postulações legislativas radicais, argumentando sempre que após esta, mais essa e aquela outra disposição legal, o financiamento habitacional seria retomado em passos largos (SFI, Patrimônio de Afetação, Alienação Fiduciária, privilegiação de seus créditos).⁶⁴³

Por outro lado, faltaria “providenciar melhorias aos mutuários, na sua dificuldade específica, o custo dos financiamentos habitacionais, de uma forma sustentável, com recursos gerados e renovados a cada ciclo pelo próprio sistema habitacional.”⁶⁴⁴

Deve-se ressaltar que, dentre outros fatores observados ao longo deste trabalho, os instrumentos legais conquistados pelos agentes financeiros ajudam a explicar o fato de o cenário do SFH não ser o mesmo de alguns anos e décadas atrás. Como afirma o já mencionado ex-diretor de habitação da CEF, o “Antigo SFH” (“Massa Velha”) sofreu com o *período de hiperinflação* (“início dos anos 1980 até o Plano Real”) e os *fortes desequilíbrios econômico-financeiros* “em face ao descasamento dos índices e periodicidade de reajustes entre prestações (aviltadas) e os saldos devedores – crescentes e ‘impagáveis’.” No entanto, a “nova carteira de crédito imobiliário”, “constituída principalmente a partir de 2001”, apresentar-se-ia “absolutamente equilibrada e com baixos índices de inadimplência.”⁶⁴⁵

Uma das duas juízas que atualmente são responsáveis pela Vara Federal do SFH em Curitiba indicou que grande parte das ações judiciais da Vara é solucionada com base em um “viés” ou “olhar” social. No entanto, esse “olhar diferenciado na área dos contratos bancários” costuma se manifestar principalmente nas audiências de conciliação. Embora fatos da vida como desemprego, doença, divórcio etc. impactem em relações contratuais

⁶⁴³ ROCHA, Márcio Antônio. **Sistema Financeiro da Habitação** – Soluções jurídicas e proposições para o futuro. Curitiba: Juruá, 2008. p. 11-72.

⁶⁴⁴ ROCHA, Márcio Antônio. **Sistema Financeiro da Habitação** – Soluções jurídicas e proposições para o futuro. Curitiba: Juruá, 2008. p. 11-72.

⁶⁴⁵ Consoante o ex-diretor de habitação da CEF, dentre os fatores que contribuiriam para esse equilíbrio do SFH a partir de 2001, estariam: “baixa inflação e ausência de desequilíbrio entre as evoluções das prestações dos saldos devedores, baixa LTV (quota de financiamento) e saldos devedores que decrescem mês a mês”. Em sua leitura, a “grande diferença” entre o *antigo SFH* e a *nova carteira* se daria “a partir do fim do FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais e, posteriormente, com a proibição de novas contratações utilizando o Plano de Equivalência Salarial.” (REZENDE, Teotonio Costa. **Pesquisa – Doutorado em Direito – USP – Sistema Financeiro da Habitação** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <gabrielffonseca@usp.br> em 6 dez. 2017).

longas como as do SFH (levando à inadimplência dos mutuários), o Poder Judiciário teria dificuldades para desconsiderar o conteúdo dos contratos firmados entre as partes, que não costumam prever aquelas hipóteses.⁶⁴⁶

Essas ações nem sempre teriam fundamentos jurídicos relevantes, razão pela qual o acordo (composição amigável) seria a principal saída encontrada pelas juízas da Vara para, ao mesmo tempo, respeitar o que foi acordado entre as partes e realizar uma espécie de “trabalho social”. Os acordos passariam por soluções como a venda do imóvel (para compra de uma moradia menor), a concessão de prazo para desocupação etc.⁶⁴⁷

Dessa forma, apesar de afirmarem que os contratos do SFH estão “mais equilibrados” atualmente, as magistradas relatam que ações com pedido de revisão ainda são comuns na Vara. O fundamento dos pedidos acaba sendo simplesmente a falta de condições econômicas para continuar pagando as prestações dos contratos, em razão de algum acontecimento superveniente na vida dos mutuários. Fatos notórios como crises econômicas também seriam relatados pelos advogados nas petições para justificar as dificuldades encontradas pelos mutuários.⁶⁴⁸

Ações de desconsolidação da propriedade também seriam comuns na Vara. Trata-se da hipótese em que os mutuários entram com ações para tentar desconsolidar a propriedade da CEF quando esta retoma o imóvel por meio da alienação fiduciária. Nesses casos, os pedidos podem ser procedentes quando a CEF descumpre alguma regra nesse processo de

⁶⁴⁶ JUÍZA A. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018.

⁶⁴⁷ JUÍZA A. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018. Ao responder a uma pergunta sobre o funcionamento da Vara, a outra juíza afirmou que “o problema jurídico é muito fácil de resolver nesses processos do Sistema Habitacional. O problema é um problema econômico. Então seria muito fácil tanto para mim quanto para a minha colega pegar e dar o rumo normal: [...] depois de 2012, quando os contratos se tornam mais equilibrados, a maioria das sentenças seria de improcedência. Porque a questão é econômica: o advogado pode fazer o maior exercício que [mesmo assim] ele não vai fazer com que o cliente dele pague se o cliente não tiver dinheiro. Então a gente foge um pouquinho dessa questão de direito e parte para a questão de conciliação. Então [n]a maioria dos processos, [quando a gente] recebe a [petição] inicial, a gente faz só uma análise superficial e vai para a conciliação e daí, na conciliação, que a [gente] senta, resolve, tenta ver, e depois volta pra cá pra gente tentar verificar o que sobrou do direito pra ver.” Questionada sobre o sucesso dessas conciliações, a magistrada afirma que o principal obstáculo seria a falta de dinheiro dos mutuários. Em grande medida, o papel das juízas seria informar à parte que ela pode perder o imóvel caso não realize o pagamento: “[...] a pessoa precisa ouvir que se ela não adimplir, ela vai perder a casa. Isso eu acho que a presença do juiz é muito importante. [...] E é muito importante também [...] falar para a Caixa: vamos dar um prazo, vamos fazer alguma coisa para essa pessoa. [...] Ontem mesmo eu fiz uma audiência que tinha uma senhora com a prestação de R\$ 250,00. Ela estava desde 2013 sem pagar. A Caixa tirou juros, tirou correção monetária e só queria o valor da prestação. Mesmo assim ela não tinha como pagar. O valor total dava 20 e poucos mil. Ela falou: eu não tenho como.” (JUÍZA B. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018).

⁶⁴⁸ JUÍZA A. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018.

retomada do imóvel. No caso do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), haveria também ações de reintegração de posse ajuizadas pela CEF quando os beneficiários descumprem, por exemplo, a obrigação de morar no imóvel ou de pagar a taxa de condomínio.⁶⁴⁹

Outras ações comuns na Vara são aquelas ligadas aos vícios construtivos (principalmente dos imóveis destinados às famílias de mais baixa renda) e aos atrasos nas entregas das obras. Em relação aos primeiros, a perícia geralmente indicaria algum vício, mas, em 90% dos casos, esse vício não tornaria o imóvel impróprio para a habitação.⁶⁵⁰ Já houve um caso na Vara em que um conjunto habitacional da Faixa 1 do PMCMV precisou ser demolido, já que o laudo pericial indicou que seria necessário refazer vários elementos estruturais do conjunto, tornando-se mais barato para a CEF demolir e construir outro.⁶⁵¹

As magistradas indicaram que raramente há alguma ação coletiva na Vara. Embora tenha relatado que há demandas coletivas que poderiam ser processadas, uma das juízas afirmou que não há um órgão que tenha assumido a tarefa. Haveria diversas ações individuais ligadas a empreendimentos específicos e até mesmo estudos por parte da Defensoria Pública para entrar com uma ação coletiva dirigida a um desses empreendimentos. Trata-se de um condomínio para famílias de baixa renda que teria sido dominado por grupos ligados ao tráfico de drogas. Em alguns casos, os moradores seriam obrigados a sair dos imóveis só com a roupa do corpo. Essas ações costumam ter pedidos de realocação dos moradores em outros imóveis ou de retorno dos valores pagos.⁶⁵²

⁶⁴⁹ JUÍZA B. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018.** Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018.

⁶⁵⁰ JUÍZA A. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018.** Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018.

⁶⁵¹ JUÍZA B. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018.** Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018.

⁶⁵² JUÍZA A. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018.** Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018. Quando questionada sobre a existência de ações coletivas na Vara, a outra juíza relatou que a Defensoria Pública da União (DPU) teria buscado a Vara para conversar sobre a possibilidade de ajuizar uma ação coletiva relacionada a um empreendimento da Faixa 1 do PMCMV: “[...] colocaram todo mundo em um super condomínio. Assim como a maioria das pessoas eram de bem, tinha lá meia dúzia de gatos pingados que resolveram fazer o tráfico de drogas dentro do condomínio. Em conclusão, o nome do condomínio que era Serra do Mar foi apelidado de Serra da Morte. À ponto de o oficial de justiça nosso ter que ir com o aparato policial para fazer qualquer tipo de intimação no local. À ponto de um oficial de justiça nosso pedir informação para uma senhorinha que morava nesse condomínio sobre quem morava ali [...] e no dia seguinte a senhorinha aparecer morta [por ter dado a informação de quem moraria na casa ao lado]. [...] Tinha a demanda de pessoas que não queriam mais morar lá. Eu também não gostaria de morar. E daí tem a Portaria do Ministério das Cidades que pede para fazer a troca. A DPU, num primeiro momento, entrou com vários pedidos para fazer essa troca individualmente. E daí depois a defensora veio falar com a gente com a possibilidade de fazer uma demanda coletiva. Eu não sei se ela chegou a ajuizar [...] porque pouco depois que ela conversou com a gente, tanto a Caixa quanto a Prefeitura de São José dos Pinhais resolveram usar um plano urbanístico para tentar resolver

Quando perguntada sobre o acesso dos moradores desses conjuntos habitacionais ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos voltados à educação, saúde, cultura, esporte, lazer, transporte etc., a outra juíza afirmou que sabe que alguns imóveis do PMCMV foram construídos “sem a infraestrutura necessária ao redor”. No entanto, essas demandas não chegariam à Vara: “Acho que [isso] não chega até a gente. Acho que tem uma demanda reprimida.” Quando perguntamos sobre os possíveis motivos para essa demanda ser “reprimida”, a magistrada indicou que não saberia responder:

A gente trabalha com uma realidade tão distinta da nossa que eu não sou capaz de avaliar o que essas pessoas [da Faixa 1] precisam. Eu não sou capaz de avaliar hoje sem estar com o processo. [...] Eu não sei te dizer se é por falta de conhecimento, não sei te dizer se é por falta de um líder comunitário que faça essa ponte, não sei te dizer se é por conformismo ([como no caso em que] a pessoa ganhou uma casa, conseguiu uma casa, então para ela está bom). Não sei. Não sou capaz...⁶⁵³

Apesar de as duas juízas terem negado a utilização de um olhar econômico ou político para solucionar os casos (quando perguntadas diretamente sobre isso), uma delas ressaltou bastante o “olhar mais social” da Vara (ao longo de toda a entrevista). Em grande medida, esse *olhar social* passaria pela compreensão do contexto das famílias e do país: “desemprego”, “divórcio do casal”, “doença na família”, “crise econômica”.⁶⁵⁴

Já a outra juíza destacou que, principalmente por meio do recurso à conciliação, a Vara costumaria não atuar de modo formalista. Em sua leitura, a autocontenção dos juízes seria muito difícil nessa área, já que, às vezes, as pessoas não têm o dinheiro e estão perdendo uma casa. Haveria a tendência de os juízes se sensibilizarem com a situação dessas pessoas. No entanto, ela ressaltou que estaria conseguindo realizar a autocontenção

isso, porque era um condomínio só fechado e eles resolveram abrir tudo e [...] cada bloco seria um [novo] condomínio [...]. Foi um dia a polícia lá, abriu a casa de todo mundo, fizeram uma varredura e parece que melhorou. Então eu não sei se ela [a defensora] entrou com a ação [coletiva]. Comigo não foi. Se foi, foi com a Juíza A. E se entrou, deu uma paralisada, porque daí agora a gente tem as demandas das pessoas que queriam sair, desistindo e querendo ficar: o lugar é bem localizado, tiraram os traficantes e eles [moradores] querem ficar.” (JUÍZA B. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018).

⁶⁵³ JUÍZA B. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018.

⁶⁵⁴ JUÍZA A. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018.

no exercício do seu poder de decisão, já que, em sua análise, a execução dos contratos pela CEF também faz parte do bem comum.⁶⁵⁵

Deve-se ressaltar que o ponto de vista das duas juízas de uma das duas varas especializadas em contratos do SFH talvez não seja a mesma perspectiva de todos os magistrados que julgam processos sobre o tema.⁶⁵⁶ É provável que haja muitas diferenças, como indica uma das magistradas da Vara do SFH de Curitiba quando afirma que não sabe como outros estados não criaram ainda varas especializadas, já que, em razão das especificidades da matéria, a especialização dos servidores e dos magistrados seria muito importante. Em sua leitura, o senso de justiça dos jurisdicionados é ferido quando não há especialização das Varas, pois cada juiz tende a decidir de um modo diferente.⁶⁵⁷ A outra magistrada ressaltou também uma diferença na velocidade para solucionar os casos do SFH, que tenderia a ser maior nas Varas especializadas.⁶⁵⁸

No entanto, ainda que haja peculiaridades, por exemplo, em Varas não especializadas, na Justiça Estadual, nas outras regiões do país, nas diferentes instâncias do Poder Judiciário, bem como nos diversos perfis de magistrados, sustentamos a hipótese de que as tensões entre direito e economia fazem parte do cotidiano dos juízes que decidem

⁶⁵⁵ A juíza afirma que a sua percepção sobre a importância do cumprimento dos contratos está ligada à pesquisa de mestrado em que abordou a análise econômica do direito (JUÍZA B. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018).

⁶⁵⁶ Ao longo da pesquisa apenas tivemos conhecimento da existência de Vara especializada em Curitiba e em Porto Alegre. A Vara Federal do SFH de Porto Alegre foi implantada e instalada em 1º de dezembro de 2004 na Subseção Judiciária de Porto Alegre, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul (BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Resolução nº 97, de 19 de novembro de 2004**. Dispõe sobre a criação da Vara Federal do Sistema Financeiro da Habitação de Porto Alegre e a especialização de varas em matéria tributária na Subseção Judiciária de Porto Alegre, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/leg_normas_adm/res9704.pdf>. Acesso em 18 dez. 2018).

⁶⁵⁷ JUÍZA A. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018. Devemos registrar que, embora os discursos sejam bastante similares em diversos aspectos, foi possível perceber algumas divergências entre os entendimentos das próprias magistradas entrevistadas. Uma delas chegou a ressaltar uma divergência operacional em relação a um ponto de consenso entre as duas, que é a ênfase nas tentativas de conciliação: “[...] eu sei que ela [Juíza A] tem um posicionamento um pouco diferente porque ela admite várias audiências de conciliação justamente por entender que a questão é econômica. Eu tenho uma posição um pouquinho diferente por que eu sigo o [artigo] 334 [do Código de Processo Civil], que fala que é uma audiência de conciliação e, dali 30 dias, pode ocorrer uma nova. [...] Não tenho pauta, então [a segunda audiência] acaba sendo em 3 ou 4 meses, o que todo mundo acha bom – menos a Caixa – porque [o mutuário] tem um prazo de fôlego [...] para correr atrás do dinheiro. [...] Ela [Juíza A] tende a fazer um pouco mais de audiências [de conciliação], mas chega um momento em que ela fala: ‘chega, não dá.’ [...] Eu faço duas e nas vezes que eu dei mais do que duas [...], não deu certo. Eu faço duas e sempre com a possibilidade de ‘até a sentença, se o senhor conseguir vender o terreno, se sair o dinheiro de inventário, se conseguir resolver seu problema econômico, [...] liga para a Vara e pede uma audiência [de conciliação].’” (JUÍZA B. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018).

⁶⁵⁸ JUÍZA B. **Entrevista concedida em 13 de dezembro de 2018**. Entrevistador: Gabriel Ferreira da Fonseca. Curitiba, 2018.

casos relacionados ao SFH. Isso é o que indica, por exemplo, a observação das tensões entre direito e economia em âmbitos global e local ao longo desta pesquisa e as entrevistas que realizamos com as duas juízas da Vara do SFH em Curitiba. As entrevistas apontam para uma frequente mobilização de fatos econômicos como apoio de tomada de decisões, ainda que, às vezes, a atenção para determinados aspectos econômicos seja chamada de *olhar social* e que as decisões sejam levadas para as *mesas de conciliação*, com a participação ativa das próprias partes dos processos.⁶⁵⁹

Com base na teoria dos sistemas, podemos afirmar que por trás da convivência das duas *lógicas de inclusão* discutidas neste trabalho está, em grande medida, o fato de as organizações poderem “trocar de uma perspectiva para outra”, já que a “comunicação em organizações é necessariamente ligada a vários sistemas funcionais.” Assim, ainda que operem principalmente no contexto de determinados sistemas funcionais (como a política, a economia ou o direito), quando produzem decisões relacionadas ao SFH, o Congresso Nacional, o Ministério das Cidades, as construtoras e incorporadoras imobiliárias, os bancos e mesmo os tribunais “podem utilizar uma multiplicidade de códigos (e.g. econômico, jurídico, científico etc.) simultaneamente”.⁶⁶⁰

Por exemplo, um levantamento da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) revelou que os magistrados brasileiros avaliam que os seus colegas levam em consideração a “repercussão econômica” e a “repercussão social” de suas decisões. Os seguintes percentuais de magistrados consultados indicaram que as *repercussões econômicas* seriam levadas em conta (“adequadamente” ou “muito”) em cada uma das instâncias do Poder Judiciário: 39,3% no 1º Grau; 58% no 2º Grau; e 76,7% nos Tribunais Superiores. Já em relação à *repercussão social*, a maioria dos magistrados brasileiros aponta que seus colegas levam-na em consideração (“adequadamente” ou “muito”) em todas as instâncias do Poder Judiciário: 63,4% no 1º Grau; 62,8% no 2º Grau; e 66,6% nos Tribunais Superiores.⁶⁶¹

⁶⁵⁹ Por outro lado, não temos como generalizar o modo como a Vara de Curitiba lida com as tensões entre direito e economia e tirar conclusões sobre os demais órgãos jurisdicionais com competência para julgar matérias relacionadas ao SFH no país.

⁶⁶⁰ SCHIRMER, Werner; MICHAILAKIS, Dimitris. The Luhmannian approach to exclusion/inclusion and its relevance to Social Work. **Journal of Social Work**, v. 15, n. 1, p. 45-64, 2015. p. 50.

⁶⁶¹ A pesquisa foi realizada por meio do envio de um questionário aos magistrados associados à AMB. Obteve-se a resposta de 3.663 magistrados, que representam aproximadamente 30% dos associados à AMB (ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Resultados Pesquisa AMB 2015**. A AMB quer ouvir você. Disponível em: <http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2017/08/Revista_Resultado_Pesquisa_AMB_2015_para_site-6.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2017).

A multiplicidade de códigos mobilizados pelas organizações fica ainda mais evidente no caso das *organizações político-econômicas* e das *organizações político-jurídicas* analisadas ao longo deste trabalho, que se encaixam na noção de “organizações polifônicas”, isto é, na ideia de organizações conectadas “*a vários sistemas funcionais sem um sistema funcional primário pré-definido.*” Além da presença marcante dos códigos da política e da economia nas primeiras e da política e do direito nas segundas, há também, em algumas das referidas organizações, conexões claras, por exemplo, com a ciência, a educação ou os meios de comunicação de massa.⁶⁶²

Em síntese, a “organização política do Estado social” apresenta um caráter *multifuncional* e uma “capacidade de servir, concomitantemente, a múltiplos objetivos”. Trata-se, portanto, de uma realidade “atrativa para uma ampla coligação de forças heterogêneas”, que não permanecem apenas alojadas no quadro institucional do Estado. Isso ajuda a explicar a “contradição” que Offe identifica como “o desagradável segredo do Estado social”: “o capitalismo *não* pode coexistir com o Estado social nem continuar existindo *sem* ele.” Daí as críticas e as defesas dirigidas às políticas sociais virem dos mais variados campos teóricos e ideológicos.⁶⁶³

A habitação é apenas um dos problemas em torno dos quais gravita a sensação de que ainda há muito por construir na busca pela ampliação da cidadania aos habitantes do Brasil. No entanto, como a moradia é uma das primeiras e principais portas de acesso às cidades e, conseqüentemente, às organizações e interações educacionais, econômicas, políticas, jurídicas, etc., as buscas por inclusão social (no país e no resto do mundo) passam frequentemente pela elaboração de estratégias para a área da habitação.

⁶⁶² A noção de “polyphonic organisation” se contrapõe à ideia de “homophonic organisation” (que designaria aquelas organizações que comunicam por meio de uma codificação primária, como os tribunais judiciais, as escolas, os hospitais etc.). O conceito de *polifonia* encontra as suas origens no sistema artístico, sendo posteriormente transportado para o sistema científico: “The concept of polyphony is not new. In music, polyphony primarily designates a specific tradition from the 15th century based on the Gregorian choir. In a polyphonic choir each voice represents its own voice with a melody, text, and rhythm of its own. Typically, the choir is organised in a way so that there is one singer in relation to whom the other singers conduct their voices so that the choir does not consist of a number of independent songs but of a number of voices that work together in some way. Later, polyphony becomes a concept within theory of music concerning polyphonic elements in all music. From the early 1920s the concepts moves into the art of painting. In 1929, Bachtin uses the concept for the first time in literary and linguistic studies [...]” Contemporaneamente, autores como Andersen propõem a aplicação do conceito para estudos empíricos das conexões entre as organizações e os sistemas funcionais da sociedade, com base no referencial da teoria dos sistemas de Luhmann (ANDERSEN, Niels Åkerstrøm. Polyphonic Organisations. **Working Paper** n. 13/2001, Dec. 2001. Disponível em: <<http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/6377/wp132001.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2018).

⁶⁶³ OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da ‘sociedade do trabalho’. Volume II – Perspectivas. Tradução Gustavo Bayer e Margit Martincic. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. p. 113-131.

O acesso à moradia é uma das condições necessárias para o acesso aos demais benefícios da vida em sociedade. Ela pode não evitar as muitas discriminações ou desigualdades existentes na sociedade moderna, mas permite que se cumpra um pressuposto importante para a possibilidade de conquista de tratamentos mais livres, justos e igualitários nos diversos sistemas sociais: a *inclusão*, isto é, a consideração de pessoas como relevantes pelos sistemas sociais.⁶⁶⁴

A falta de uma moradia aumenta a possibilidade da *exclusão* de pessoas (isto é, da não consideração de determinados indivíduos como participantes relevantes na comunicação), o que, na prática, significa o impedimento do acesso aos benefícios decorrentes das prestações dos sistemas funcionais. Como é notório, no caso de sistemas funcionais como a economia, a política, o direito, a saúde ou a educação, essa exclusão pode trazer graves consequências aos indivíduos.⁶⁶⁵

Contudo, mesmo quando o financiamento habitacional os socorre, muitos brasileiros continuam na “condição de alerta permanente”, na luta diária pela “necessidade de continuar existindo”.⁶⁶⁶ Ainda que possa ajudar a abrir portas para múltiplas formas de inclusão, o acesso à moradia não conduz por si só ao gozo de mais liberdade, justiça ou igualdade. Em um país com tantas dívidas sociais, como é o caso do Brasil, mesmo que todos tivessem acesso a uma habitação adequada, a cidadania plena não seria uma batalha automaticamente ganha.

Sob o prisma da teoria dos sistemas, os seres humanos são, ao mesmo tempo, excluídos da sociedade (enquanto integrantes do ambiente desta) e incluídos em sistemas funcionais da sociedade por meio de papéis específicos, isto é, mediante o recebimento de “endereços sociais específicos em sistemas funcionais”, como os de empresário, consumidor, governante, cidadão, etc. A “inclusão universal” nos sistemas funcionais é mediada por uma inclusão limitada em organizações, que requerem “competências e comportamentos” específicos para o acesso aos diferentes papéis disponíveis em seu interior. Isso significa que mesmo os indivíduos incluídos em determinadas organizações, em razão de receberem diferentes papéis em seu interior, não necessariamente são iguais.

⁶⁶⁴ SCHIRMER, Werner; MICHAILAKIS, Dimitris. The Luhmannian approach to exclusion/inclusion and its relevance to Social Work. *Journal of Social Work*, v. 15, n. 1, p. 45-64, 2015. p. 57.

⁶⁶⁵ SCHIRMER, Werner; MICHAILAKIS, Dimitris. The Luhmannian approach to exclusion/inclusion and its relevance to Social Work. *Journal of Social Work*, v. 15, n. 1, p. 45-64, 2015. p. 57.

⁶⁶⁶ SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 24. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015. p. 132-133.

Além disso, a inclusão pode até mesmo levar a mais desigualdades, como no caso dos incluídos como devedores, condenados etc.⁶⁶⁷

Como visto ao longo deste trabalho, diversos são os exemplos que indicam que a inclusão de pessoas no sistema econômico como contratantes de financiamentos habitacionais pode levar a uma maior desigualdade. Um desses exemplos está ligado ao aumento da distância em relação às oportunidades de trabalho, aos serviços de saúde, às escolas, aos tribunais etc. Outro exemplo é o endividamento das famílias, que, frequentemente, passam a arcar não apenas com as prestações do contrato, mas também com todos os custos inerentes a uma moradia formal (como os relativos ao condomínio, à água, à luz etc.) e à necessidade de uso dos meios de transporte.

Prova das dificuldades enfrentadas por essa população para arcar com todos esses custos é o percentual de “inadimplência (atrasos acima de 90 dias)” dos contratos da Faixa 1 do PMCMV. Conforme dados encaminhados pela CEF, 42,6% dos contratos atualmente ativos nessa Faixa estão em situação de inadimplência.⁶⁶⁸

Há um claro contraste entre a “expectativa normativa de inclusão universal no nível dos sistemas funcionais” e o “fato empírico de que sistemas sociais (especialmente organizações) não podem operar sem exclusão de pessoas (devido ao limite de posições disponíveis, à falta de recursos, à insuficiência de habilidades etc.)”.⁶⁶⁹ Na doutrina brasileira dos direitos sociais essa limitação costuma ser abordada quando são discutidos temas como “titularidade dos direitos sociais”, “reserva do possível e escassez de recursos” e “dignidade da pessoa humana e mínimo existencial”.⁶⁷⁰

⁶⁶⁷ SCHIRMER, Werner; MICHALAKIS, Dimitris. The Luhmannian approach to exclusion/inclusion and its relevance to Social Work. *Journal of Social Work*, v. 15, n. 1, p. 45-64, 2015. p. 55-57.

⁶⁶⁸ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 99902002024201834**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 14 dez. 2018. As informações encaminhadas pela CEF sobre os índices de inadimplência das demais Faixas do PMCMV indicam que esse problema está mais ligado à Faixa 1. As demais Faixas possuem índices de inadimplência inferiores a 2% (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Recurso de 2º Instância no Pedido de Acesso à Informação nº 99902002024201834**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 28 dez. 2018).

⁶⁶⁹ SCHIRMER, Werner; MICHALAKIS, Dimitris. The Luhmannian approach to exclusion/inclusion and its relevance to Social Work. *Journal of Social Work*, v. 15, n. 1, p. 45-64, 2015. p. 57.

⁶⁷⁰ Segundo Acca, embora não seja destaque na doutrina brasileira dos direitos sociais, o tema da “titularidade dos direitos sociais” é discutido por alguns autores que, por exemplo, questionam se os “direitos sociais são universais” ou se “devem ser atribuídos apenas aos mais necessitados materialmente” (ou “apenas para determinados grupos como índios, negros e deficientes”). Esses autores refletiriam sobre critérios para a atribuição de titularidade dos direitos sociais, que podem ser critérios econômicos ou socioculturais. No entanto, conforme Acca, poucos autores abordariam essas questões, “[t]alvez, porque, como os direitos fundamentais expressam a ideia de que são direitos extremamente importantes para os seres humanos independentemente de raça, religião, posição política, sexo ou classe social, a doutrina

Esses temas doutrinários giram em torno da necessidade de delimitação do significado dos direitos sociais, como o direito à moradia, para que seja possível operacionalizá-los nas soluções dos conflitos jurídicos. Essa delimitação passa tanto pelo “campo semântico de acordo com o sistema jurídico” quanto “pela realidade econômica, geográfica, social e cultural de um país.”⁶⁷¹

Fugiria do escopo deste trabalho o oferecimento de interpretações jurídicas ou soluções normativas específicas para essas questões. Procuramos aqui apenas realizar um exame sociojurídico (teórico e empírico) de algumas tensões que podem ser encontradas na execução daquelas tarefas. Com isso, torna-se possível principalmente ampliar a compreensão sobre esse complexo estado de coisas, mas também, ainda que de modo bastante indireto, oferecer subsídios, por exemplo, para reflexões jurídicas (teóricas e doutrinárias) e para práticas de interpretação e produção jurídico-normativa.

Desnecessário ressaltar que, muitas vezes, há um “hiato entre a retórica (em benefício de todos) e a concretização (em benefício de uma diminuta classe dirigente)” na área da política habitacional. Tampouco precisamos gastar muitas linhas destacando que a “ascensão de discursos sobre direitos [...] apresenta tanto oportunidades como problemas.”⁶⁷² Mesmo “novos atores sociais” que apresentam um importante papel no acesso de muitos brasileiros aos *direitos sociais* e à *cidadania*, não devem ser afirmados “de modo ingênuo ou apologético”. Os “desvios autocráticos” podem vir de *todos os lados*, inclusive de “grandes organizações e mobilizações sociais”.⁶⁷³

tome como pressuposto que os direitos fundamentais, sociais ou não, são universais.” Já o tema “reserva do possível e escassez de recursos”, que se desenvolve na doutrina brasileira dos direitos sociais apenas a partir dos anos 2000, chama atenção para o problema do custos do direito, “mas, em geral, não para argumentar contra a aplicação dos direitos sociais, e sim no intuito de desconsiderar esse fator como impedimento à efetivação desses direitos dadas determinadas circunstâncias. [...] Não há autor que se ponha contra a ideia de que os direitos sociais tenham custos, mas cada um, à sua maneira, encontra argumentos para concluir que, embora haja custos esses direitos devam ser aplicados.” Por fim, o tema “dignidade da pessoa humana e mínimo existencial”, que é um tópico comum nessa doutrina, seria abordado por um grupo de autores que destaca que “o Estado não pode prover todos os direitos sociais ou mesmo determinado direito social (ou saúde ou educação ou moradia) a todos ao mesmo tempo.” No entanto, na leitura desses autores, “em algumas hipóteses [quando o mínimo existencial e/ou a dignidade da pessoa humana está em jogo] o Estado é obrigado, independentemente de questões orçamentárias, a prover o bem de que o indivíduo necessita.” (ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria brasileira dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 120-140).

⁶⁷¹ ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria brasileira dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 191-199.

⁶⁷² HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: edições Loyola, 2014. p. 217.

⁶⁷³ Como pontua Campilongo, a recente “transformação das estruturas normativas”, que se liga a um “deslocamento de poderes do Estado para a sociedade civil” e a uma “multiplicação de ‘novos atores sociais’”, apresenta pontos negativos e positivos. Por um lado, esse “pluralismo jurídico” pode resultar na “suspensão da eficácia das políticas públicas, é dizer, dos direitos sociais”: “Os grupos privados com maior poder de barganha e negociação políticas – algumas vezes, os ‘novos atores’; geralmente, os velhos

Essas também são dimensões inerentes às *tensões* que reconstruímos neste trabalho. Elas mostram que direito e economia podem colidir, mas também se reforçar, inclusive com riscos de colonização de um sistema pelo outro. Afinal, se é verdade que uma *multiplicidade de vozes* compõe a realidade do SFH – inclusive no próprio âmbito interno das organizações ligadas a essa realidade –, devemos atentar também para o *risco da produção de cacofonias*.

beneficiários de uma estratificação social iníqua – ‘flexibilizam’ os ordenamentos e atribuem às normas, não raras vezes, significados absolutamente diversos dos originais.” Por outro lado, essa espécie de “auto-regulação” ou “reprivatização do direito público”, que busca objetivos como, por exemplo, a diminuição da intervenção legislativa, da burocracia e dos custos, pode contribuir para o alcance de “fins públicos” CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. 1. ed. 5. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 34-38.

6 CONCLUSÃO

No início, ele opera ao máximo com as transversalidades que levam a direções inesperadas; no final, ele separa o objeto daquilo que lhe é estrangeiro, constituindo-o em produto autônomo. No início, ele não hesita em desconstruir os primeiros esboços do modelo, ele é apenas efervescência intelectual, inventividade, revolta contra os velhos quadros de pensamento; no final, ele tem mais uma mentalidade de pequeno proprietário satisfeito, lustrando amorosamente os detalhes do objeto construído. Essa evolução é necessária.⁶⁷⁴

Para que seja possível colocar o ponto final deste trabalho, precisamos voltar ao seu início, à sua questão principal: a crise de intervenção política e jurídica nas diversas esferas da vida social, e especialmente na área da moradia, conduz a uma substituição da lógica da *cidadania* e dos *direitos sociais* pela lógica do *mercado* e do *consumo* como caminho de inclusão social? Esse foi o problema de pesquisa levantado na Introdução (Capítulo 1) da tese que agora concluímos.

Com o objetivo de chegar a uma resposta à referida questão, buscamos, a partir de um estudo de caso sobre o SFH brasileiro e do referencial da teoria dos sistemas, ao mesmo tempo, entender a realidade do SFH (em perspectiva global e local) e desenvolver o marco teórico selecionado. Essa escolha metodológica detalhada no Capítulo 2 guiou as *observações e reconstruções* desenvolvidas ao longo de toda a tese.

Sem desconsiderar a importância do ambiente da sociedade (meio ambiente, seres humanos etc.), enfocamos o tema de pesquisa a partir das *comunicações*, isto é, das operações básicas dos sistemas sociais. Além disso, o objetivo do trabalho não foi apresentar contribuições *imediatas* para os debates jurídicos e normativos, mas, sim, oferecer *descrições empíricas e formulações teóricas* que contribuam para a ampliação dos conhecimentos disponíveis sobre o tema, especialmente no campo da sociologia do direito.

No entanto, em que pese o tradicional distanciamento da teoria dos sistemas em relação à prática, optamos por, sem descuidar da preocupação com a autonomia científica, desenvolver uma abordagem sociojurídica *responsiva*, isto é, preocupada com o *sentido prático* da sociologia do direito. A produção de novos conhecimentos nessa área apresenta o potencial de contribuir, ainda que de modo *indireto*, para desenvolvimentos na teoria do direito e na dogmática jurídica e, conseqüentemente, para a própria prática do direito.

⁶⁷⁴ KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva**: um guia para pesquisa de campo. Tradução Thiago Abreu e Lima Florencio. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 165.

Além disso, o conhecimento produzido nesse campo também pode servir de *gatilho* (sob a forma de *irritação*) tanto para futuras pesquisas científicas em outras áreas, como a Economia, a Ciência Política, as Relações Internacionais, a Geografia e o Urbanismo, quanto para comunicações mais vinculadas diretamente a outros sistemas sociais, como a política, a economia e os movimentos sociais.

Contudo, a *responsividade sociológica* foi buscada principalmente a partir do desenvolvimento dos potenciais analíticos da própria teoria dos sistemas. Nesse caminho, destacamos a capacidade do referencial teórico para o desenvolvimento de pesquisas *críticas e empíricas*.

Mediante a realização de *observações de segunda ordem*, a pesquisa identificou diversas observações de primeira ordem em torno da área do financiamento habitacional. Essa *abordagem crítica* permitiu identificar as diferentes *lógicas* por trás das observações e operações nessa área.

Com base na noção de *tensão social*, analisamos os *conflitos* e as *harmonias* entre os sistemas do *direito* e da *economia* no SFH brasileiro, inclusive considerando o seu contexto global. Por meio dessa *perspectiva empírica*, buscamos também entender o papel do sistema *político* na configuração das tensões entre direito e economia presentes naquele setor.

No entanto, se ficasse apenas no nível dos sistemas funcionais do direito, da economia e da política, o trabalho pecaria pelo excesso de abstração. Assim, articulamos essa abordagem mais abstrata (inerente à perspectiva sistêmica tradicional) com desenvolvimentos recentes em torno da ideia de *posicionalidade*, que permitiram uma recalibração das lentes da teoria dos sistemas com o objetivo de analisar principalmente *sistemas organizacionais*.

Assim, por meio da observação de *discursos e posições sociais* em nível global e local, foi possível *reconstruir* algumas das importantes tensões entre direito e economia na área do financiamento habitacional. Esse processo de *reconstrução* foi realizado com base na fricção entre o trabalho de campo e os conceitos teóricos, isto é, entre a indução e a dedução. Por um lado, a pesquisa valeu-se de observações, entrevistas, conversas com informantes e análises de documentos. Por outro lado, recorremos às construções teóricas e conceituais ligadas tanto ao referencial teórico sistêmico quanto a outras perspectivas teóricas.

Nesse sentido, ao longo do trabalho, *reconstruímos* principalmente as posições sociais sistematizadas no quadro a seguir:

Quadro 8 – Posições sociais, âmbitos de atuação, exemplos e sistemas funcionais

Posições sociais	Âmbitos de atuação	Exemplos	Sistemas funcionais principais	Sistemas funcionais secundários
<i>Organizações político-econômicas</i>	Global	Banco Mundial, BID e OCDE	Política e economia	Ciência, educação, direito, meios de comunicação de massa
	Local	ABRAINCO e SECOVI-SP		
<i>Organizações político-jurídicas</i>	Global	ONU, Agência Habitat e OEA	Política e direito	Ciência, educação, economia, meios de comunicação de massa
	Local	MTST e UNMP		

Nota: Elaboração do autor.

Essa abordagem de inspiração *sociolinguística* permitiu uma observação dos *discursos* que constituem (e, ao mesmo tempo, emergem de) algumas das principais *posições sociais* atuantes nas arenas do financiamento habitacional, em âmbito global e local. O quadro acima possibilita a identificação dos sistemas funcionais *principais* que, ao menos sob a perspectiva dos recortes e das lentes usadas por este trabalho, explicam a *lógica* por trás dos discursos daquelas posições sociais.

Os sistemas funcionais *secundários* elencados no quadro são meramente exemplificativos. As organizações costumam se valer do acesso àqueles sistemas de variadas formas, principalmente com o objetivo de produzir comunicações ligadas aos sistemas funcionais *principais*. Assim, por exemplo, pesquisas científicas, materiais didáticos, publicações na imprensa etc. podem servir aos fins políticos, jurídicos ou econômicos das posições sociais.

Por meio da adoção desses instrumentos analíticos, foi possível descrever o *financiamento habitacional*, para os fins deste trabalho, como um objeto de disputas e acomodações de discursos orientados tanto pela *lógica da economia* (acoplada à *lógica da política*) quanto pela *lógica do direito* (também acoplada à *lógica da política*).

A resposta ao problema de pesquisa que se construiu ao longo desta tese foi a de que *não* há uma *substituição* da *lógica da cidadania e dos direitos sociais* pela *lógica do mercado e do consumo* na área do SFH. Por outro lado, não se pode negar que há mudanças significativas no modo como essas lógicas convivem durante a evolução do SFH.

A partir da análise do caso brasileiro, no Capítulo 3, o financiamento habitacional foi identificado com a *função declarada* de promover a *inclusão* de pessoas nos sistemas da economia e do direito, como contratantes e proprietários.

Como a moradia é um dos fatores primordiais de *inclusão/exclusão* das pessoas nas/das cidades e, conseqüentemente, nos/dos sistemas sociais, o financiamento habitacional apresenta grande importância tanto para o ambiente humano da sociedade (sistema vivo e sistema psíquico) quanto para o próprio sistema da sociedade (sistema social). No entanto, a importância desse tipo de financiamento não está ligada apenas à *inclusão* dos que têm acesso à moradia pelo seu intermédio. Ela também se relaciona à *exclusão* daqueles que, apesar de muitas vezes contribuírem para as políticas habitacionais (com o pagamento de tributos e com a poupança compulsória de parte dos seus salários), não conseguem ter acesso ao referido financiamento.

Além disso, mesmo os incluídos em comunicações econômicas e jurídicas por meio do acesso ao financiamento habitacional nem sempre tiveram um adequado acesso às cidades e aos sistemas sociais. Em muitos casos, verificou-se um processo de *inclusão excludente* ou *inclusão na exclusão*, como no caso em que as moradias adquiridas estão situadas em locais distantes das organizações econômicas, educacionais, políticas, jurídicas etc.

Por outro lado, os excluídos do financiamento habitacional encontram outras formas de inclusão, como o mercado *informal* da habitação, cujo símbolo costuma ser a *favela* e os processos de *autoconstrução da moradia*. Em diversos casos, essa inclusão também representa múltiplas formas de exclusão, já que as zonas geográficas em que se situam essas moradias são, muitas vezes, marcadas, por exemplo, pelo *estigma social*, que pode dificultar o acesso ao mercado formal de trabalho, e pela *ausência do Estado de direito*, que pode representar a dificuldade de acesso até mesmo aos direitos civis mais básicos.

Desse modo, tanto o acesso ao mercado *formal* da habitação (principalmente por meio de financiamentos habitacionais) quanto ao mercado *informal* da habitação (sobretudo por meio do autofinanciamento e da autoconstrução) podem ser associados a uma *subinclusão* ou *subcidadania*. Em tais situações, a relevância comunicativa das pessoas está mais ligada à dimensão das *obrigações* do que ao acesso aos *direitos* inerentes à vida em sociedade.

A compreensão dos sucessos e insucessos do SFH brasileiro em sua tarefa de produzir *inclusão* passa pelo entendimento da sua relação com o sistema funcional da

economia e com o sistema organizacional bancário. O financiamento habitacional, principalmente no modelo que se desenvolve a partir de 1964, está diretamente ligado à *atividade econômica dos bancos*, que se baseia em *operações de pagamento*, seja ele realizado diretamente pelos adquirentes de imóveis, seja ele mediado pela atuação estatal.

Por outro lado, a habitação e o financiamento habitacional são objetos de disputas nas arenas *políticas e jurídicas*. Essas arenas são responsáveis, respectivamente, *pela tomada de decisões coletivamente vinculantes* e *pela estabilização de expectativas normativas* sobre os referidos temas. Dessa forma, as *decisões políticas e jurídicas* também contribuem para a compreensão das conquistas e falhas do SFH brasileiro.

Assim, nos Capítulos 4 e 5 nos debruçamos sobre as tensões entre a *lógica da economia* e a *lógica do direito*, respectivamente, na *sociedade mundial* e na *realidade brasileira*. Os entrecruzamentos dessas duas lógicas, frequentemente acompanhados pela *lógica da política*, foram identificados em *discursos* (e entre *discursos*) ligados às *posições sociais* globais e locais apresentadas no Quadro 8.

Como vimos no Capítulo 4, o SFH brasileiro está inserido no contexto da sociedade mundial, cuja recente intensificação é associada à semântica da *globalização*. A teoria dos sistemas ajuda a perceber as nuances desse processo, permitindo identificar as tensões em âmbito mundial de uma *globalização econômica* e uma *globalização jurídica*. Sob o referido prisma teórico, esses fenômenos podem ser descritos como tendências expansionistas dos sistemas funcionais da economia e do direito.

Nesse contexto, *organizações político-econômicas globais*, como o Banco Mundial, o BID e a OCDE, produzem discursos que, em linhas gerais, defendem *reformas nas políticas sociais* ligadas ao financiamento habitacional, notadamente nos países em desenvolvimento, como os latino-americanos. O objetivo dos estudos, relatórios e recomendações produzidos por essas organizações seria permitir um *funcionamento eficiente dos mercados* financeiro e imobiliário, o que traria reflexos positivos para os mais pobres, inclusive em relação ao acesso à habitação.

Em paralelo a essa tendência direcionada à busca por crescimento ou desenvolvimento econômico, identificamos os discursos produzidos por *organizações político-jurídicas globais*, como a ONU, a Agência Habitat e a OEA. Essas organizações elaboram normas, objetivos, compromissos e recomendações voltados tanto para a *inclusão social* quanto para a *efetividade econômica* das políticas habitacionais. Para tanto, encoraja-se o uso de *recursos públicos* para a promoção do acesso à habitação, inclusive em parcerias com a iniciativa privada. Em linhas gerais, verifica-se no centro desses

discursos a noção de *direito (humano) à habitação adequada* – meta cuja concretização deveria ser apoiada pelos Estados.

Como visto no Capítulo 5, *tensões* similares entre direito e economia podem ser identificadas na realidade brasileira. Uma tendência em direção à busca pela expansão da economia e pelo crescimento do direito também está presente no plano local.

A literatura mostra que, além de motivações de ordem política, os programas habitacionais brasileiros apresentariam ao longo da sua história uma clara *motivação econômica*. Apesar de geralmente destinar em sua *redação* a provisão habitacional para as classes populares, em grande medida, o SFH brasileiro privilegiou as empresas ligadas ao financiamento, à produção e à venda da habitação, bem como as classes médias (em razão da maior rentabilidade e do menor risco do investimento nesse estrato) e as regiões e estados com maior desenvolvimento econômico do país.

A história do financiamento habitacional brasileiro, ligada principalmente à produção e à venda da mercadoria *casa própria*, mostra que a lógica da inclusão pelo *mercado* e pelo *consumo* já estava presente mesmo na fase do *intervencionismo estatal*. Ainda que tenha sido reforçada na fase das *políticas neoliberais* (principalmente a partir da década de 1990) e mantida na fase da *retomada do ativismo estatal* (notadamente a partir de 2009), a referida lógica, em grande medida, guia a provisão habitacional brasileira desde a década de 1930.

Durante uma primeira etapa do período do *intervencionismo estatal* (entre 1930 e 1964), as carteiras imobiliárias dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP), que antecederam o SFH, já apresentavam *tensões* entre uma perspectiva *social* e uma perspectiva *econômica*. No caso dos IAPs, por exemplo, ao lado de condições favoráveis aos setores de renda mais baixa, havia também uma preocupação com a rentabilidade e o risco dos investimentos. Tais *tensões* foram reforçadas na segunda etapa desse período *intervencionista* (entre 1964 e 1985), quando a atribuição de enfrentar o problema habitacional foi transferida para o BNH.

Apesar de produzir uma quantidade de unidades habitacionais superior à observada na primeira etapa, essa segunda etapa revelou, ainda assim, uma clara *insuficiência quantitativa*, notadamente em relação às faixas de renda mais baixas, que são aquelas que mais sofrem com o problema habitacional. Grande parte da população brasileira precisou recorrer à autoconstrução e ao autofinanciamento da moradia (mercado *informal* da habitação).

Dentre os reflexos dessa histórica *insuficiência* da produção habitacional *formal* do país, desenvolveram-se *organizações político-jurídicas locais* (como a UNMP e o MTST), que, em alguma medida, disputam espaços políticos e recursos financeiros com *organizações político-econômicas locais* (como a ABRAINCA e o SECOVI-SP). Essas são apenas algumas das posições sociais relevantes para a compreensão do SFH em âmbito local. Elas produzem discursos voltados, por exemplo, para a sensibilização de posições sociais ligadas ao Estado, aos tribunais e aos bancos.

Conforme analisado na Seção 5.1 deste trabalho, organizações empresariais nacionais, como a ABRAINCA (que reúne as maiores construtoras e incorporadoras imobiliárias do país) apresentam um importante papel na formatação e evolução de políticas habitacionais. Por exemplo, essas organizações contratam estudos técnicos, promovem debates, atuam em diversos canais de participação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário etc., principalmente com a finalidade de atender aos interesses econômicos dos setores empresariais.

Contudo, como visto na Seção 5.2, as referidas organizações empresariais convivem em tensão com organizações de movimentos sociais nacionais, como a UNMP (que reúne uma série de movimentos sociais que lutam pela moradia popular no país). Esses movimentos também exercem um relevante papel na configuração e nos ajustes das referidas políticas públicas. Por exemplo, eles realizam ocupações e manifestações de protesto, mas também utilizam os canais de participação política e jurídica disponíveis. Observa-se também uma forte interlocução entre esses movimentos e alguns partidos políticos, assim como com intelectuais e acadêmicos socialmente engajados.

Entre conquistas simbólicas e efetivas dessas posições sociais, o SFH tem se desenvolvido no país, como mostram os números e as características atuais do PMCMV. Essa política pública, em alguma medida, pode ser observada como uma conquista tanto do setor empresarial quanto dos movimentos sociais, que tiveram, ainda que de modo parcial, suas demandas atendidas pelo Congresso Nacional, pelo Governo Federal e pela CEF, assim como pelos tribunais.

Há também insatisfação de ambos os lados. O equilíbrio entre *eficiência econômica* e *legitimidade ou justiça social* não é um objetivo de fácil alcance. Ao contrário do que os *slogans* conciliatórios do mercado (como o da campanha “Todos do Mesmo Lado”) tendem a indicar, o equacionamento dos diversos interesses em torno da moradia é um processo complexo e conflituoso. Ele revela inúmeras *tensões sociais*, tanto de

organizações locais entre si quanto destas com relação às organizações globais – que, por sua vez, também apresentam tensões entre si.

Por outro lado, um programa que, apesar das críticas que merece, contratou 3,6 milhões de unidades apenas entre 2009 e 2014, com 46% das famílias beneficiadas na faixa renda mensal de até R\$ 1.600,00 e um investimento de R\$ 225 bilhões, parece indicar que é possível chegar a denominadores comuns mínimos entre posições sociais em tensão. O número de cerca de 1,3 milhão de postos de trabalho diretos ou indiretos na cadeia da construção em torno do PMCMV em 2013 tampouco é desprezível quando se observa o impacto social desse setor.

Entretanto, uma política pública que se desenvolve em paralelo aos avanços e recuos de um modelo de *direito negociado, pluralista e flexível* e de um tipo de *economia financeirizada, liberalizada e autorregulada* não está isenta de riscos e perigos. O presente trabalho buscou mapear algumas das potencialidades e dos reflexos positivos da tensão entre direito e economia na área do SFH, mas também alguns dos seus principais riscos e perigos. Daí a importância acenarmos para algumas reflexões que podem se desdobrar a partir desta tese.

Dentre as possibilidades de aprofundamento e desenvolvimento que este trabalho comporta, podemos destacar pesquisas que: i) destrinchem os diferentes modos como as tensões entre direito e economia desenvolvem-se em cada uma das organizações estatais, judiciais e bancárias responsáveis pela evolução do SFH brasileiro; ii) identifiquem distinções relevantes entre as diversas organizações político-econômicas e político-jurídicas que, direta ou indiretamente, participam da configuração e implementação da política habitacional do país; iii) sistematizem e situem teoricamente os reflexos nessa área dos rearranjos políticos posteriores ao *impeachment* de 2016 e às eleições de 2018; iv) repliquem a metodologia aqui desenvolvida em observações voltadas para outros direitos sociais e políticas públicas, mas também para outros sistemas funcionais e organizações; v) reflitam sobre formas de aliar a autonomia científica com o caráter prático do direito, inclusive mediante as várias possibilidades de união entre as atividades de pesquisa e de extensão universitária na área do SFH brasileiro.

A agenda de pesquisa sociojurídica que se abre nesse campo para os próximos anos é desafiadora. O presente trabalho oferece algumas contribuições que podem guiar as reflexões futuras. No entanto, ele certamente não apresenta o quadro completo do SFH brasileiro. Uma tese que se dirigiu para os discursos e lógicas em torno de posições sociais específicas ligadas ao SFH, mobilizando seleções metodológicas de caráter qualitativo e

uma epistemologia construtivista, está relativamente atenta à presença de pontos cegos nas observações que oferece.

Dentro dos seus limites, o trabalho ajuda a identificar algumas peças do quebra-cabeça do financiamento habitacional como forma de *inclusão/exclusão social* no Brasil e no mundo, assim como os sentidos de *habitação* e de *financiamento habitacional* que se desenvolvem em meio às múltiplas tensões entre direito e economia. Olhos acostumados com outras lentes ou guiados por outras seleções metodológicas podem encontrar outras peças e mesmo oferecer ajustes ao trabalho e à sua agenda de pesquisa. Esperamos que isso aconteça.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, Anésio. Carta do Presidente. Uma revolução para desenvolver o mercado imobiliário. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **SFI: um novo modelo habitacional**. VIII Encontro da ABECIP, Brasília, nov. 1995.

ABREU FILHO, Gilberto Duarte. Um futuro de crescimento do crédito imobiliário. **Revista do SFI**, a. 22, n. 48, p. 65-66, 2018.

ACCA, Thiago dos Santos. **Teoria brasileira dos direitos sociais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ACOSTA, Claudia. **O programa federal brasileiro “Minha Casa, Minha Vida” é um regulador-sombra das normas urbanísticas municipais?** 2015. f. 107. Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

AMATO, Lucas Fucci; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de (Orgs.). **Teoria crítica dos sistemas: crítica, teoria social e direito**. Porto Alegre: Editora Fi, 2018.

ANDERSEN, Niels Åkerstrøm. Polyphonic Organisations. **Working Paper n. 13/2001**, Dec. 2001. Disponível em: <<http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/6377/wp132001.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades. **Pós. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, n. 20, p. 60-75, dez. 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Manual de Melhores Práticas ABECIP 2017**. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/institucional-about-us/a-abecip>>. Acesso em: 20 dez. 2018

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **Origem e constituição**. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/institucional-about-us/a-abecip>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO E POUPANÇA. **SFI: um novo modelo habitacional**. VIII Encontro da ABECIP, Brasília, nov. 1995.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Comitês**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/institucional/quem-somos/#comites>>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Guia ABRAINCC de Boas Práticas na Intermediação Imobiliária**. São Paulo: ABRAINC, 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Guia ABRAININC de Boas Práticas no Canteiro de Obras**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2016/11/10/guia-abrainc-de-boas-praticas-no-canteiro-de-obras/>>. Acesso em: 2 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **Perfil Institucional da Abrainc**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/institucional/perfil-institucional/>>. Acesso em 16 set. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS; Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo. **O ciclo da incorporação imobiliária**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2015/08/18/o-ciclo-da-incorporacao-imobiliaria/>>. Acesso em: 02 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE INCORPORADORAS IMOBILIÁRIAS. **#Do Mesmo Lado**. Disponível em: <domesmolado.com.br>. Acesso em: 2 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Resultados Pesquisa AMB 2015**. A AMB quer ouvir você. Disponível em: <http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2017/08/Revista_Resultado_Pesquisa_AMB_2015_para_site-6.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2017.

ANDERSEN, Simon Calmar. How to improve the outcome of state welfare services. Governance in a systems-theoretical perspective. **Public Administration**, v. 83, n. 4, p. 891-907, 2005.

ARAGÃO, José Maria. **Sistema Financeiro da Habitação**: uma análise sócio-jurídica da gênese, desenvolvimento e crise do sistema. Curitiba: Juruá, 1999.

ARNAUD, André-Jean; DULCE, María José Fariñas Dulce. **Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos**. Tradução Eduardo Pallew Wilson. Rio de Janeiro, Renovar, 2000.

ARNAUD, André-Jean. Prefácio. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (Org.). **Dicionário da globalização**. Direito. Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: Da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BACHUR, João Paulo. **Distanciamento e crítica**: limites e possibilidades da teoria de sistemas de Niklas Luhmann. 2009. Tese (Doutorado). f. 356. Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BACHUR, João Paulo. O Estado de bem-estar em Hayek e Luhmann. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 25, n. 2, p. 179-213, 2013.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política habitacional de interesse social? **Texto para discussão n. 2116**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

BANCO MUNDIAL. **Documento Técnico 319**. O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma. Tradução Sandro Eduardo Sardá. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1996.

BARBOSA, Samuel Rodrigues. Notas sobre o problema da acumulação literária e a contribuição de Tercio Sampaio Ferraz Jr. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo; COSTA, Carlos Eduardo Batalha da Silva e; BARBOSA, Samuel Rodrigues (Coord.). **Formalismo, dogmática jurídica e estado de direito**: um debate sobre o direito contemporâneo a partir da obra de Tercio Sampaio Ferraz Jr. São Paulo: Direito GV, 2010.

BARBOT, Janine. Conduzir uma entrevista de face a face. In: PAUGAM, Serge (coord.). **A pesquisa sociológica**. Tradução Francisco Morás. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. **Tribunais, complexidade e decisão**: o argumento consequencialista no direito brasileiro. 2018. Tese (Doutorado). f. 382. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, v. XLIX, p. 57-77, 2006.

BESIO, Cristina; PRONZINI, Andrea. Inside Organizations and Out. Methodological Tenets for Empirical Research Inspired by Systems Theory. **Historical Social Research**, v. 36, n. 1, 2011.

BOLI, John; THOMAS, George M. World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization. **American Sociological Review**, .v. 62, n. 2, p. 171-190, abr., 1997.

BOLSONARO, Jair Messias. Veja a íntegra dos dois discursos de Bolsonaro no dia da posse. **UOL**. São Paulo. 1 jan. 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/01/01/em-2-discurso-bolsonaro-fala-em-acabar-com-ideologia-que-defende-bandido.htm>>. Acesso em 8 jan. 2019.

BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. In: KOWARICK, Lúcio (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7 ed. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 2017.

BONDUKI, Nabil. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008.

BOOZ & COMPANY. **O custo da Burocracia no Imóvel**. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/estudos/2014/04/04/o-custo-da-burocracia-no-imovel/>>. Acesso em: 2 out. 2018.

BORA, Alfons. Capacidade de lidar com o futuro e responsabilidade por inovações – para o trato social com a temporalidade complexa. In: SCHWARTZ, Germano (Org.). **Juridicização das esferas sociais e fragmentação do direito na sociedade contemporânea**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

BORA, Alfons. Sociology of Law in Germany: Reflection and Practice. **Journal of Law and Society**, v. 43, n. 4, p. 619-646, Dec. 2016.

BORA, Alfons. Systems Theory, Discourse, Positionality – Towards a better understanding of the interior architecture of functional differentiation in sociological Systems Theory. Disponível em: <<https://pub.uni-bielefeld.de/download/1962867/2904489/Bora-Vortrag-Semantiktagung-englisch-2009-03-18.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017. Paper given at a **Systems theory seminar**, University College Cork, Ireland, Mar. 20, 2009.

BORA, Alfons; HAUSENDORF, Heiko. PARADYS - Participation and the Dynamics of Social Positioning. **Final Report to the European Commission**, Bielefeld and Bayreuth, July 30, 2004.

BORA, Alfons; HAUSENDORF, Heiko. Participation and beyond: dynamics of social positions in participatory discourse. In: BORA, Alfons; HAUSENDORF, Heiko (Ed.). **Democratic transgressions of law: governing technology through public participation**. Leiden: Brill, 2010.

BOULOS, Guilherme. Liberdades democráticas em risco: tentar calar oposições não é um caminho aceitável. **Opinião**. Folha de S. Paulo, 4 nov. 2018. Disponível em: <<https://folha.com/sa6d5lbu>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

BOULOS, Guilherme. **Por que Ocupamos?** Uma Introdução à luta dos sem-teto. 3. ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

BRAECKMAN, Antoon. Niklas Luhmann's systems theoretical redescription of the inclusion/exclusion debate. **Philosophy & Social Criticism**, v. 32, n. 1, p. 65-88, 2006.

BRAGA, Rubem. O sono. In: BRAGA, Rubem. **A borboleta amarela (Crônicas)**. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 1979.

BRAITHWAITE, John. Restorative justice for banks through negative licensing. **The British Journal of Criminology**, v. 49, p. 439-450, 2009.

BRASIL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal; Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. **Avaliação de políticas públicas: Programa Minha Casa Minha Vida**. Out. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/informativos/avaliacao-de-politicas-publicas-programa-minha-casa-minha-vida-feff>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 26 dez 2016.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 1.749, de 28 de junho de 1937**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1749-28-junho-1937-345513-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 21 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009**. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm>. Acesso em: 02 mar. 2018.

BRASIL. **Decreto-lei n.º 9.777, de 6 de setembro de 1946**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm>. Acesso em: 7 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952**. Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30544-14-fevereiro-1952-340000-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

BRASIL. **Dossiê do Projeto de Emenda à Constituição nº 601/1998**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25007>>. Acesso em: 01 jul. 2018.

BRASIL. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. **FGTS: uma política de bem-estar social**, por Wanderly J. M. de Almeida e José Luiz Chautard. Rio de Janeiro: IPEA, 1976.

BRASIL. **Instrução Normativa RFB nº 1435, de 30 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre os regimes especiais de pagamento unificado de tributos aplicáveis às incorporações imobiliárias, às construções de unidades habitacionais contratadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e às construções ou reformas de estabelecimentos de educação infantil. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=48915&visao=anotado>>. Acesso em: 16 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964**. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras

providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4380.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema Financeiro Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9514.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 02 de agosto de 2004**. Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.931.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 09 abr. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida**. Editado por Fernando Garcia de Freitas e Érica Negreiros de Camargo. Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações penitenciárias: INFOPEN**. Atualização – Junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura. **PAC. 7º Balanço (2015-2018)**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco>>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.067.237 – SP (2008/0115986-1)**. Relator: Luis Felipe Salomão, 24 de jun. 2009. Disponível: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.163.283 – RS (2009/0206657-6)**. Relator: Luis Felipe Salomão, 07 de abr. de 2015. Disponível: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 01 dez. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.443.870 – PE (2014/0064246-8)**. Relator: Ricardo Villas Bôas Cueva, 22 de out. 2014. Disponível: <<http://www.stj.jus.br/SCON/>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Revista de Recursos Repetitivos do Superior Tribunal de Justiça**: organização sistemática. Vol. 1 (2018). Brasília: STJ, 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Resolução nº 22, de 16 de novembro de 2000**. Disponível em: <<https://biblioteca.trf4.jus.br/>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Resolução nº 97, de 19 de novembro de 2004**. Dispõe sobre a criação da Vara Federal do Sistema Financeiro da Habitação de Porto Alegre e a especialização de varas em matéria tributária na Subseção Judiciária de Porto Alegre, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/leg_normas_adm/res9704.pdf>. Acesso em 18 dez. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O surgimento do Estado republicano. **Lua Nova**, São Paulo, n. 62, p. 131-150, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452004000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 dez. 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Cooperativas de habitação no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cláusulas Gerais do Instrumento Particular de Doação com Encargo, de Imóvel Residencial no PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida – Recursos FAR**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/>>. Acesso em: 28 out. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Contrato de Compra e Venda de Imóvel, Mútuo e Alienação Fiduciária em Garantia no Sistema Financeiro da Habitação com Cancelamento de Ônus – Carta de Crédito Individual FGTS/Programa Minha Casa Minha Vida – CCFGTS/PMCMV – SFH**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/>>. Acesso em: 28 out. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Instrumento Particular de Venda e Compra de Imóvel, com Parcelamento e Alienação Fiduciária em Garantia no Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – Recursos FAR**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/>>. Acesso em: 28 out. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 30 out. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Minha Casa Minha Vida – Habitação Urbana**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana>>. Acesso em: 30 out. 2018).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 80200001272201847**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 23 nov. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 99902002084201857**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 31 dez. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 99902002024201834**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 14 dez. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Recurso de 1º Instância no Pedido de Acesso à Informação nº 99902001881201817**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 08 nov. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Resposta ao Recurso de 2º Instância no Pedido de Acesso à Informação nº 99902002024201834**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 28 dez. 2018.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Sobre a Caixa**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/sobre-a-caixa/apresentacao/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. A exclusão é contagiante; a inclusão, não. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 jun. 2014. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,a-exclusao-e-contagiate-a-inclusao-nao-imp-1507595>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Assessoria jurídica popular: falsa promessa? In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Concorrência: entre o Direito e a Economia. In: MOTTA, Massimo; SALGADO, Lúcia Helena. **Política de concorrência: teoria e prática e sua aplicação no Brasil**. Tradução Lúcia Helena Salgado. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.

- CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Interpretação do Direito e Movimentos Sociais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Kelsen, o positivismo e o ensino do direito nos anos 70. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. 1. ed. 5. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os tribunais e o sistema jurídico. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Pequena apresentação histórica do direito brasileiro. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e diferenciação social**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CAPPI, Riccardo. A “teorização fundamentada nos dados”: um método possível na pesquisa empírica em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.
- CARDOSO, Adauto Lucio. Direito à Cidade e o Direito à Moradia: da República ao Banco Nacional de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; NOVAES, Patrícia Ramos; LACERDA, Larissa; WERNECK, Mariana (Org.). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.
- CARVALHO, Claudio; RIBEIRO, Guilherme; RODRIGUES, Raoni. **Em busca da cidade**: a luta pela moradia adequada como força motriz da reforma urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- CASSESE, Sabino. **A crise do Estado**. Tradução Ilse Paschoal Moreira e Fernanda Landucci Ortale. Campinas: Saberes, 2010.
- CAVALCANTI, Nicolau da Rocha. O poder judiciário e o crédito imobiliário: uma defesa do princípio da proporcionalidade econômica. In: CAVALCANTI, Nicolau da Rocha; RIBEIRO, Ivan César. **Crédito imobiliário**. São Paulo: Instituto Tendências de Direito e Economia, 2005.
- CHARMAZ, Kathy. [Expert voice]. In: BEKER, Sarah Elsie; EDWARDS, Rosalind. How many qualitative interviews is enough. **Discussion Paper**. NCRM. (Unpublished). Disponível em: <<http://eprints.ncrm.ac.uk/2273/>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamá, 1996.
- CHESNAIS, François. La lucha de clases en Europa las raíces de la crisis económica mundial. **Revista Herramienta**, n. 49, v. XVI, mar. 2012.
- CHESNAIS, François. **Tobin or not Tobin?** Porque tributar o capital financeiro internacional em apoio aos cidadãos. Tradução Maria Teresa Van Acker. São Paulo: Editora UNESP, 1999.
- CHEVALLIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Tradução Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- CHILTON, Adam S.; VERSTEEG, Mila. Rights Without Resources: The Impact of Constitutional Social Rights on Social Spending. **University of Chicago Public Law & Legal Theory Paper Series**, n. 598, 2016.
- CORREIA, José Gladston Viana. **Sociologia dos direitos sociais: escassez, justiça e legitimidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.
- COSTA, Fernando Nogueira da. **Brasil dos Bancos**. 1. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2014.
- COUTINHO, Diogo R. **Direito econômico e desenvolvimento democrático: uma abordagem institucional**. Tese (Concurso de Professor Titular). Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2014.
- CUNHA, Sebastião Moraes da. **Sistema financeiro da habitação: uma benção ou maldição?** 12. ed. São Paulo: Scortecci, 2008.
- DANTAS, Maria Eduarda Borba. **Constitucionalismo periférico e teoria dos sistemas sociais: Por uma interpretação pós-colonial da tese da constitucionalização simbólica**. 2016. 197 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- DE GIORGI, Raffaele. O futuro do trabalho e o seu direito. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 52-72, 2017.
- DE GIORGI, Raffaele. O risco na sociedade contemporânea. Tradução Cristiano Paixão, Daniela Nicola e Samantha Dobrowolski. In: DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco – vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- DE GIORGI, Raffaele. Periferias da modernidade. **Revista Direito Mackenzie**, v. 11, n. 2, p. 39-47, 2017.
- DENARDI, Volnei Luiz. **Execuções judicial e extrajudicial no Sistema Financeiro da Habitação: Lei 5.741/1971 e Decreto-lei 70/1966**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e a sociologia da modernidade brasileira. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 34, p. 77-109, set./dez. 2016.

DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo. Apresentação. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

ELIOT, Thomas Dawes. Tensions. In: FAIRCHILD, Henry Pratt (Ed.). **Dictionary of Sociology**. New York: Philosophical Library, 1944.

ELMAUER, Douglas. **O direito na teoria crítica dos sistemas**: da justiça autossubversiva à crítica imanente do direito. 2015. Dissertação (Mestrado). f. 316. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ELMAUER, Douglas. Revisitando os limites e possibilidades do transconstitucionalismo: o atual horizonte de tendências e contra-tendências do modelo. In: CALABRIA, Carina; PALMA, Maurício (Org.). **Fugas e variações sobre o transconstitucionalismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ESPOSITO, Elena. Critique without crisis: Systems theory as a critical sociology. **Thesis Eleven**, v. 143, n.1, p. 18-27, 2017.

FARIA, José Eduardo. A Constituinte e suas condições de eficácia. In: FARIA, José Eduardo (org.). **A crise do direito numa sociedade em mudança**. Editora Universidade de Brasília, 1988.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. O papel do direito na construção do desenvolvimento. In: FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **Baú de ossos de um sociólogo do direito**. Curitiba: Juruá, 2018.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. Poucas certezas e muitas dúvidas: o direito depois da crise financeira. In: FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. **Baú de ossos de um sociólogo do direito**. Curitiba: Juruá, 2018.

FARIA, José Eduardo. **O Brasil pós-constituinte**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

FARIA, José Eduardo. **O Estado e o direito depois da crise**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FARIA, José Eduardo. **Sociologia jurídica**: direito e conjuntura. São Paulo: Saraiva, 2008.

FEBBRAJO, Alberto. **Sociologia do constitucionalismo**: constituição e teoria dos sistemas. Tradução Sandra Regina Martini. Curitiba: Juruá, 2016.

FEBBRAJO, Alberto; TEUBNER, Gunther. Autonomy and regulation in the autopoietic perspective: an introduction. In: FEBBRAJO, Alberto; TEUBNER, Gunther. **State, law, and economy as autopoietic systems**: regulation and autonomy in a new perspective. Milan: Dott. A. Goufrè Editore, 1992.

FERREIRA, Fernanda Busanello. **O grito!:** dramaturgia e função dos movimentos sociais de protesto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa. **Cálculos no sistema financeiro da habitação.** 1. ed. 2. tir. Curitiba: Juruá, 1999.

FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa. **Cálculos no sistema financeiro da habitação.** 13. ed. 4. reimpr. Curitiba: Juruá, 2012.

FISCHER-LESCANO, Andreas. A teoria crítica dos sistemas da escola de Frankfurt. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 86, p. 163-177, mar. 2010.

FISCHER-LESCANO, Andreas. **Força de Direito.** Tradução Maurício Palma, Pedro Henrique Ribeiro e Iasmin Góes. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FISCHER-LESCANO, Andreas; MÖLLER, Kolja. **Luta pelos direitos sociais globais: o delicado seria o mais grosseiro.** Tradução Carolina Alves Vestena e Guilherme Leite Gonçalves. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FISHER, Galen M. Social tension. In: FAIRCHILD, Henry Pratt (Ed.). **Dictionary of Sociology.** New York: Philosophical Library, 1944.

FONSECA, Gabriel Ferreira da. **A interpretação jurídica no Estado Regulador:** da legislação racional à administração/jurisdição eficiente. 2016. Dissertação (Mestrado). f. 153. Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

FONSECA, Gabriel Ferreira da. **Interpretação jurídica no Estado Regulador:** observações à luz da teoria dos sistemas e da teoria do direito. Curitiba: Juruá, 2016.

FONSECA, Gabriel Ferreira da; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Observando as organizações de pesquisa em direito no Brasil: as agendas de pesquisa empírica de base sistêmica na pós-graduação. In: CONGRESSO DA ABRASD, 9., 2018, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2018.

FRANCISCO, Luiz. Muro isola 10 mil favelados do aeroporto de Salvador. **Cotidiano.** Folha de S. Paulo, 05 mai. 2000. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u11452.shtml>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise dos efeitos econômicos e financeiros dos distratos nas compras de imóveis residenciais na planta sobre as empresas incorporadoras.** Relatório técnico contratado pela Associação Brasileira das Incorporadoras Imobiliárias - ABRAINC. 30 out. 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Caracterização, Mapeamento e Cenários para a Demanda Habitacional no Brasil.** Relatório Técnico contratado pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – Secovi-SP. 6 abr. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GARCIA, Margarida. Novos Horizontes Epistemológicos para a Pesquisa em Direito: “Descentrar” o Sujeito, “Entrevistar” o Sistema e Dessubstancializar as Categorias Jurídicas. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 1, n. 1, p. 182-209, jan. 2014.

GODOY, Luciano de Souza. **O direito à moradia e o contrato de mútuo imobiliário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

GOMES, Aline Viotto. **Direito e financiamento**: as transformações regulatórias na passagem do sistema financeiro de habitação para o sistema de financiamento imobiliário. 2015. Dissertação (Mestrado). f. 138. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GOMES, Iuri de Castro. Advogado da Caixa Econômica Federal: entre o público e o privado. **Revista de Direito da ADVOCEF**, v. XII, n. 24, p. 95-110, mai. 2017.

GONÇALVES, Guilherme Leite. **Direito entre certeza e incerteza**. Horizontes críticos para a teoria dos sistemas. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONÇALVES, Guilherme Leite. Pós-colonialismo e teoria dos sistemas: Notas para uma agenda de pesquisa sobre o direito. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

GORDILHO-SOUZA, Angela. **Limites do habitar**: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX. 2. ed. rev. e ampl. Salvador: EDUFBA, 2008.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna**: introdução a uma teoria social sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

G1. Traficantes espalham clima de terror em comunidade de Salvador. **Violência**. Globo, 24 jan. 2008. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Brasil/0,,MUL272146-5598,00-TRAFICANTES+ESPALHAM+CLIMA+DE+TERROR+EM+COMUNIDADE+DE+SALVADOR.html>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves. 5. ed. São Paulo: edições Loyola, 2014.

HEINTZ, Bettina; WERRON, Tobias. Wie ist Globalisierung möglich? Zur Entstehung globaler Vergleichshorizonte am Beispiel von Wissenschaft und Sport. **Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie**, v. 63, n. 3, p. 359–394, 2011.

HEREDA, Jorge. Entrevista: Jorge Hereda. Muito além da meta de 1 milhão de novas moradias. **Conjuntura da construção**, p. 7-9, dez. 2009.

HØJLUND, Holger. Hybrid inclusion – the new consumerism of Danish welfare services. **Journal of European Social Policy**, v. 19, n. 5, p. 421-431, 2009.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução Claudio Carina. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HUTTER, Michael. How the economy talks the law into co-evolution: an exercise in autopoietic social theory. In: TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (Eds.). **State, law and economy as autopoietic systems**. Regulation and autonomy in a New perspective. Milan: Giuffrè, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2018.

INSTITUTO TENDÊNCIAS DE DIREITO E ECONOMIA. Prefácio. In: CAVALCANTI, Nicolau da Rocha; RIBEIRO, Ivan César. **Crédito imobiliário**. São Paulo: Instituto Tendências de Direito e Economia, 2005.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Reforming Latin American housing markets**: a guide for policy analysis. IDB, 2004.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo**: diário de uma favelada. 10 ed. São Paulo: Ática, 2014.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **A sociologia do direito no Brasil**: introdução ao debate atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva**: um guia para pesquisa de campo. Tradução Thiago Abreu e Lima Florencio. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

KEUNE, Maarten; MARGINSON, Paulo. Transnational Industrial Relations as Multi-Level Governance: Interdependencies in European Social Dialogue. **British Journal of Industrial Relations**, v. 51, n. 3, p. 473-497, 2013.

KJAER, Poul F; TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (eds.). **The Financial Crisis in Constitutional Perspective**: The Dark Side of Functional Differentiation. Oxford: Hart, 2011.

KOWARICK, Lúcio. **Capitalismo e marginalidade na América Latina**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2009.

KOWARICK, Lúcio. **Estratégias do planejamento social no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1971.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo Ed. 34, 2009.

KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? **Texto para discussão 1853**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

LADEUR, Karl-Heinz. The emergence of global administrative law and the evolution of general administrative law. **SelectedWorks**, Sep., 2010.

LANGE, Bettina. Understanding Regulatory Law: Empirical Versus Systems-theoretical Approaches? **Oxford Journal of Legal Studies**, v. 18, Oct. 1998.

LANGE, Stefan; SCHIMANK, Uwe. A Political Sociology for Complex Societies: Niklas Luhmann. In: NASH, Kate; SCOTT, Alan (Ed.). **The Blackwell companion to political sociology**. Malden; Oxford; Carlton: Blackwell Publishing, 2004.

LAPORTA, Francisco J. El precio de los derechos. **El País**, Opinión, 29 fev. 2008. Disponível em: <http://elpais.com/diario/2008/02/29/opinion/1204239604_850215.html>. Acesso em: 26 dez. 2016.

LEONARDO, Rodrigo Xavier. **Redes contratuais no mercado habitacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LEYDESDORFF, Loet. Luhmann Reconsidered: Steps Towards an Empirical Research Programme in the Sociology of Communication? In: Colin Grant (ed.), **Beyond Universal Pragmatics**: Essays in the Philosophy of Communication. Oxford: Peter Lang, 2010.

LIMA, Fernando Riste de Sousa. **Saúde e Supremo Tribunal Federal**. Curitiba: Juruá, 2015.

LIMA NETO, Vicente Correia; KRAUSE, Cleandro; FURTADO, Bernardo Alves. O *deficit* habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento. **Texto para discussão n. 2044**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

LOBÃO, Marcelo Meireles. Reflexões sobre a conciliação nos processos envolvendo o SFH. **Revista do Tribunal Regional Federal da Primeira Região**, v. 24, n. 8, p. 31-36, ago., 2012.

- LOPES, José Reinaldo de Lima. **Direitos sociais**: teoria e prática. São Paulo: Método, 2006.
- LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. Centro de Estudos do Risco. In: DE GIORGI, Raffaele. **Direito, democracia e risco** – vínculos com o futuro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- LUHMANN, Niklas. Communication about law in interaction systems. In: KNORR-CETINA, Karin.; CICOUREL, Aaron. V. (Ed.). **Advances in social theory and Methodology**: Toward an integration of micro- and macro-sociologies. Routledge & Kegan Paul: Boston, London e Henley, 2015.
- LUHMANN, Niklas. **¿cómo es posible el orden social?** Traducción de Pedro Morandé Court. México: Herder, 2010.
- LUHMANN, Niklas. **Ecological communication**. Translated by John Bednarz Jr. Chicago: The University of Chicago Press, 1989.
- LUHMANN, Niklas. Economia e diritto. Problemi di collegamento strutturale. In: Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale (org.). **L'informazione nell'economia e nel diritto**. Congresso Internazionale, Milano, 30-31 mar. 1989.
- LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. Ciudad de México: Herder; Universidad Iberoamericana, 2005.
- LUHMANN, Niklas. En el ocaso de la sociología crítica. **Sociológica**, n. 20, a. 7, set./dez. 1992.
- LUHMANN, Niklas. Entrevista realizada no dia 5.9.1994 em Foz do Iguaçu, PR. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna**: introdução a uma teoria social sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- LUHMANN, Niklas. Entrevista realizada no dia 7.12.1993, em Recife, PE. In: GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Autopoiese do Direito na Sociedade Pós-Moderna**: introdução a uma teoria social sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- LUHMANN, Niklas. “Do que se trata o caso” e “o que se esconde por detrás”: as duas sociologias e a teoria da sociedade. In: LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- LUHMANN, Niklas. Inclusão e exclusão. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.
- LUHMANN, Niklas. Interaction, Organization and Society. In: LUHMANN, Niklas. **The differentiation of society**. Translated by Stephen Holmes and Charles Larmore. New York: Columbia University Press, 1982.
- LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LUHMANN, Niklas. **La ciencia de la sociedad**. Traducción Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura. Ciudad de México, Guadalajara, Barcelona: Universidad Iberoamericana, ITESO, Editorial Anthropos, 1996.

LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Traducción de Aldo Mascareño. Ciudad de México: Herder, 2017.

LUHMANN, Niklas. La economía de la sociedad como sistema autopoietico. **Revista Mad – Universidad de Chile**, n. 29, set. 2013.

LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Herder, 2007.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

LUHMANN, Niklas. Notas biográficas sobre Luhmann [entrevista]. In: LUHMANN, Niklas. **Introdução à teoria dos sistemas**. Tradução Ana Cristina Arantes Nasser. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LUHMANN, Niklas. Novos desenvolvimentos na teoria dos sistemas. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, Goethe-Institute/ICBA, 1997.

LUHMANN, Niklas. O conceito de sociedade. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa. **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Universidade/UFRGS, Goethe-Institut/ICBA, 1997.

LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Traducción de Darío Rodríguez Mansilla. México: Universidad Iberoamericana, 2010.

LUHMANN, Niklas. Politics and economy. **Thesis Eleven**, v. 53, n. 1, 1998.

LUHMANN, Niklas. Por que uma “teoria dos sistemas”? In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, Goethe-Institute/ICBA, 1997.

LUHMANN, Niklas. Prefácio à edição alemã. In: NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro**. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

LUHMANN, Niklas. **Sistema Jurídico y Dogmática Jurídica**. Traducción de Ignacio de Otto Pardo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: esboço de uma teoria geral**. Tradução Antonio C. Luz Costa, Roberto Dutra Torres Junior e Marco Antonio dos Santos Casanova. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

- LUHMANN, Niklas. Sobre o conceito de classe social. In: LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: vol. I, estrutura social e semântica. Tradução Patrícia da Silva Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.
- LUHMANN, Niklas. Sobre os fundamentos teórico-sistêmicos da teoria da sociedade. In: NEVES, Clarissa Eckert Baeta; SAMIOS, Eva Machado Barbosa (Org.). **Niklas Luhmann: a nova Teoria dos Sistemas**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, Goethe-Institute/ICBA, 1997.
- LUHMANN, Niklas. **Sociología del riesgo**. Traducción de Silvia Pappé, Brunhilde Erker, Luis Felipe Segura, Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 1992.
- LUHMANN, Niklas. **Sociologia do Direito I**. Tradução Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1983.
- LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas e movimentos de protesto – uma entrevista**. Tradução Bianca Damini Tavorari e José Gladston Correia. No prelo.
- LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática**: vol. I, estrutura social e semântica. Tradução Patrícia da Silva Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.
- LUHMANN, Niklas. **Teoría política en el Estado de Bienestar**. Traducción de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza Editorial, 1993.
- LUHMANN, Niklas. The Autopoiesis of Social Systems. In: LUHMANN, Niklas. **Essays on self-reference**. New York: Columbia University Press, 1990.
- MACHADO, Maíra Rocha. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.
- MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In defense of housing: the politics of crisis**. London e New York: Verso, 2016.
- MAGALHÃES, Juliana Neuenschwander. O percurso intelectual e acadêmico de Leonel Severo Rocha. In: BARRETO, Vicente de Paulo; DUARTE, Francisco Carlos; SCHWARTZ, Germano (Org.). **Direito da sociedade policontextual**. Curitiba: Appris, 2013.
- MAHER JUNIOR, James Patrick. **Instrumentos de financiamento a programas habitacionais de locação social: desafios e oportunidades**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola Politécnica, Programa de Engenharia Urbana, Rio de Janeiro, 2015.
- MANTOUVALOU, Virginia. The case for social rights. In: GEARTY, Conor; MANTOUVALOU, Virginia. **Debating social rights**. Oxford: Hart Publishing, 2010.
- MARCHESINI JUNIOR, Waterloo. **A propriedade, o mútuo e a hipoteca no Sistema Financeiro da Habitação**. Curitiba: Juruá, 1992.

MARICATO, Erminia. Apresentação. In: ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MARICATO, Erminia. Cidades e luta de classes no Brasil: O urbano da conjuntura do início do século XXI. In: MARICATO, Erminia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1987.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class and other essays**. Cambridge: University Press, 1950.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MASCAREÑO Aldo; CARVAJAL, Fabiola. Los distintos rostros de la inclusión. **Revista CEPAL**, n. 116, p. 131-146, 2015.

MASCAREÑO, Aldo. Introducción. In: LUHMANN, Niklas. **La economía de la sociedad**. Ciudad de México: Herder, 2017.

MASCAREÑO, Aldo. Sociología del método: La forma de la investigación sistémica. **Iberoforum**, t. 3, v. 2, p. 1-41, 2007.

MASCAREÑO, Aldo. The Ethics of the Financial Crisis. In: KJAER, Poul F; TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (eds.). **The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation**. Oxford: Hart, 2011.

MEDA, Ana Paula; BERNARDI, Renato. Direito fundamental à moradia e a sentença T-025/2004 da Corte Constitucional da Colômbia: Estado de Coisas Inconstitucional no Brasil. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 2, n. 1, p. 280-299, jan./jun., 2016.

MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de; DEOS, Simone. O papel dos bancos públicos e a experiência brasileira recente. In: FERRARI FILHO, Fernando; PAULA, Luiz Fernando de (org.). **A crise financeira internacional: origens, desdobramentos e perspectivas**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

MINHOTO, Laurindo Dias; GONÇALVES, Guilherme Leite. Nova ideologia alemã? A teoria social envenenada de Niklas Luhmann. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 21-43, Dez. 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 80200001314201840**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 26 nov. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Resposta ao Pedido de Acesso à Informação nº 80200001318201828**. Solicitante: Gabriel Ferreira da Fonseca. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão da Controladoria-Geral da União. Data da resposta: 27 nov. 2018.

MONTEAGUDO, Jorge Galindo. La teoría sistémica de la sociedad de Niklas Luhmann: Alcances y Límites. In: LUHMANN, Niklas. **La sociedad de la sociedad**. Traducción de Javier Torres Nafarrate. México: Universidad Iberoamericana, 2007.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**. V. 3, n. 2, p. 9-30, 2002. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>>. Acesso em: 26 dez. 2016.

NASSAR, Paulo André Silva. **Judicialização do direito à moradia e transformação social**: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 2011. Dissertação (Mestrado). f. 134. Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

NEVES, Marcelo. A Constituição e a esfera pública – Entre diferenciação sistêmica, inclusão e reconhecimento. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

NEVES, Marcelo. **Constituição e direito na modernidade periférica**: uma abordagem teórica e uma interpretação do caso brasileiro. Tradução Antônio Luz Costa. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

NEVES, Marcelo. Entre Subintegração e Sobreintegração: A Cidadania Inexistente. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 37, n. 2, p. 253-275, 1994.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã**: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. Tradução do autor. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

NEVES, Marcelo. Ideias em outro lugar? Constituição liberal e codificação do direito privado na virada do século XIX para o século XX no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, p. 5-27, 2015.

NEVES, Marcelo. Pesquisa interdisciplinar no Brasil: o paradoxo da interdisciplinaridade. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica: RIHJ**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, jan/dez. 2005.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016.

NEVES, Rogério Telles Correia das. **A política de crédito imobiliário na efetivação do direito à moradia**: um ensaio de aplicação da análise jurídica da política econômica. Dissertação (Mestrado). f. 205. Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

NILDÃO (org.). **Lage, 40 anos de humor**. Salvador: Nildão Design, Comunicação e Produção, 2017.

OFFE, Claus. **Trabalho e sociedade**: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da 'sociedade do trabalho'. Volume II – Perspectivas. Tradução Gustavo Bayer e Margit Martincic. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

OLIVEIRA, Luciano. A pesquisa sociojurídica: indicações. In: OLIVEIRA, Luciano. **Manual de Sociologia Jurídica**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Tradução Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Ago. 2019. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Tradução Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). 13 out. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em 08 nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 23 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 23 jun. 2018.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth**. OECD Publishing, 2013.

PARSONS, Talcott. Full Citizenship for the Negro American? A Sociological Problem. **Daedalus**, v. 94, n. 4, p. 1009-1054, 1965.

PARSONS, Talcott. **The system of modern societies**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1971.

PATERSON, John; TEUBNER, Gunther. Changing Maps: Empirical Legal Autopoiesis. **Social and Legal Studies**, v. 7, n. 4, p. 451-486, 1998.

PEREIRA, João Maurício Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PEREIRA, João Márcio Mendes. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**, v. 11, n. 21, p. 260-282, jul.-dez., 2010.

PHANG, Sock-Yong. **Housing Finance Systems: Market Failures and Government Failures**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

PIRES, Álvaro. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução Ana Cristina Nasser. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

PIRES, Álvaro. Sobre direito, ciências sociais e os desafios de navegar entre esses dois mundos: uma entrevista com Álvaro Pires. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. v. 2, n. 1, p. 226-248, jan. 2015.

POCHMANN, Marcio et. al. (org.). **Atlas da exclusão social, volume 5: agenda não liberal da inclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.

POSNER, Eric A.; SYKES, Alan O. **Economic foundations of international law**. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press, 2012.

POSNER, Eric A. **The Twilight of Human Rights Law**. New York: Oxford University Press, 2014.

PREUSS, Ulrich K. The Concept of Right and the Welfare State. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin; New York: de Gruyter, 1986.

PUCCI, Rafael Diniz. Governança ambiental e sistema financeiro internacional: significantes e significados de complexa comunicação na agenda contemporânea. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 110, p. 641-673, mai. 2016.

RAMOS, Luciana de Oliveira (coord.). **Relatório ICJBrasil**. 1º semestre 2017. FGV Direito SP. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19034/Relatorio-ICJBrasil_1_sem_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 jan. 2018.

REDAÇÃO. Gerente de quadrilha no Planeta dos Macacos é preso pela PM. **Salvador**. Correio 24 horas, 24 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/gerente-de-quadrilha-no-planeta-dos-macacos-e-presos-pela-pm/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

REDAÇÃO. Polícia prende o líder do tráfico na invasão Planeta dos Macacos. **Salvador**. Correio 24 horas, 15 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/policia-prende-o-lider-do-trafico-na-invasao-planeta-dos-macacos/>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

REDAÇÃO. Quatro homens são mortos após confronto com a PM no Planeta dos Macacos. **Salvador**. A Tarde 18 nov. 2017. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1913176-quatro-homens-sao-mortos-apos-confronto-com-a-pm-no-planeta-dos-macacos>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

REZENDE, Teotonio Costa. É imprescindível preservar os marcos regulatórios do crédito imobiliário. **Revista do SFI**. a. 21, n. 46, p. 22-28, 2017.

ROCHA, Márcio Antônio. **Sistema Financeiro da Habitação** – Soluções jurídicas e proposições para o futuro. Curitiba: Juruá, 2008.

RODRIGUES, Luiza Betina Petroll. **Crédito para habitação no Brasil: histórico e desafios**. 2009. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. **Mudanças no FGTS e no Minha Casa Minha Vida: e os mais pobres?** **Yahoo Notícias**, 22 fev. 2017. Disponível em: <<https://br.noticias.yahoo.com/mudancas-no-fgts-e-no-minha-casa-minha-vida-e-os-mais-pobres-005606653.html>>. Acesso em: 22 set. 2018.

ROLNIK, Raquel. Neoliberalismo reciente: la financiarización de la vivienda propia y el derecho a la vivienda. **Bitácora Urbano Territorial**, v. 1, n. 24, p. 95-104, jan. 2014.

ROLNIK, Raquel et al. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. 2009. Tese (Doutorado). f. 193. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014.

SALOMÃO, Luis Felipe. Questão de ordem. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.067.237 – SP (2008/0115986-1)**, Min. Relator Luis Felipe Salomão, data de julgamento: 24 jun. 2009.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. **O direito dos oprimidos**: sociologia crítica do direito, parte 1. São Paulo: Cortez, 2014.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A globalização e as ciências sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- SANTOS, Erivaldo Ribeiro dos. A conciliação nas causas do sistema financeiro da habitação. **Revista CEJ**, Brasília, v. 8, n. 24, p. 9-12, jan./mar., 2004.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed., 3. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.
- SANTOS, Milton. **Metrópole Corporativa Fragmentada**: o Caso de São Paulo. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- SANTOS, Milton. **O Espaço do Cidadão**. 7 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.
- SANTOS, Milton. **Pobreza urbana**. 3. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 24. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.
- SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SCHAPIRO, Mario. Alternativas Regulatórias e Governança do Desenvolvimento. **Working Paper**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13936>>. Acesso em: 09 mar. 2017.
- SCHIRMER, Werner; DIMITRIS, Michailakis. The Luhmannian approach to exclusion/inclusion and its relevance to Social Work. **Journal of Social Work**, v. 15, n. 1, p. 45-64, 2015.
- SCHMITT, Carl. Appropriation/Distribution/Production: Toward a proper formulation of basic question of any social and economic order. **Portal Geopolitika.ru**. Disponível em: <<https://www.geopolitika.ru/en/article/appropriationdistributionproduction-toward-proper-formulation-basic-questions-any-social-and>>. Acesso em: 13 jul. 2018.
- SCHWARZ, Roberto. Nacional por subtração. In: SCHWARZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2014.
- SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação social de mercado**: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SILVA, Artur Stamford. Sociologia da decisão jurídica: pesquisa qualitativa sobre a semântica social da comunidade jurídica. In: SILVA, Artur Stamford. **Sociologia do direito: na prática da teoria**. Curitiba: Juruá, 2007.

SIMÕES, Guilherme; CAMPOS, Marcos; RAFAEL, Rud. **MTST 20 anos de história: luta, organização e esperança nas periferias do Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

SINDICATO DAS EMPRESAS DE COMPRA, VENDA, LOCAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS E COMERCIAIS DE SÃO PAULO – SECOVI-SP. **Secovi Debate**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/secovisp/videos/334114497394665/>>. Acesso em: 30 out. 2018.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Parcerias Público-Privadas na construção civil**. Volume 2: PPPs em Habitação. São Paulo: SindusCon, 2017.

SOARES, Antônio Mateus. Habitação popular em Salvador-BA no final do século XX: arquitetura e insustentabilidade social do projeto. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v.23, n.32, p. 115-135, 1º sem. 2016.

SOUZA, Jessé. Niklas Luhmann, Marcelo Neves e o “culturalismo cibernético” da moderna teoria sistêmica. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

STICHWEH, Rudolf. Inclusão/exclusão, diferenciação funcional e a teoria da sociedade mundial. In: DUTRA, Roberto; BACHUR, João Paulo (Org.). **Dossiê Niklas Luhmann**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016.

TEUBNER, Gunther. A Constitutional Moment? The Logics of ‘Hitting the Bottom’. In: KJAER, Poul F; TEUBNER, Gunther; FEBBRAJO, Alberto (eds.). **The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation**. Oxford: Hart, 2011.

TEUBNER, Gunther. As duas faces de Janus: pluralismo jurídico na sociedade pós-moderna. Tradução Brunela Vieira de Vincenzi. In: TEUBNER, Gunther. **Direito, sistema e policontextualidade**. Piracicaba: Editora Unimep, 2005.

TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Translated by Gareth Norbury. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TEUBNER, Gunther. Foreword: Legal Regimes of Global Non-state Actors. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). **Global Law Without a State**. Aldershot: Dartmouth, 1997.

TEUBNER, Gunther. Intersections between Economic Sociology and Law: Interview with Gunther Teubner. **Economic Sociology: The European Electronic Newsletter**, v. 10, n. 3, 2009.

TEUBNER, Gunther. Societal Constitutionalism: Nine Variations on a Theme by David Sciulli. In: BLOKKER, Paul; THORNHILL, Chris. **Sociological Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

TEUBNER, Gunther. Substantive & reflexive elements in modern law. **Law & Society Review**, v. 17, n. 2, 1983.

TEUBNER, Gunther. The Anonymous Matrix: Human Rights Violations by 'Private' Transnational Actors. **Modern Law Review**, v. 69, n. 3, p. 327-346, 2006.

TEUBNER, Gunther. The Transformation of Law in the Welfare State. In: TEUBNER, Gunther (Ed.). **Dilemmas of Law in the Welfare State**. Berlin; New York: de Gruyter, 1986.

THEODORSON, George A.; THEODORSON, Achilles G. Tension. In: THEODORSON, George A.; THEODORSON, Achilles G. **A Modern Dictionary of Sociology**. London: Methuen, 1970.

THORNHILL, Chris. **The sociology of law and the global transformation of democracy**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2018.

TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario G. Toward a New Law and Development New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions. **The World Bank Legal Review**, p. 281-314, Dec. 2012.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DE SÃO PAULO; UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **Autogestão & Moradia**. Disponível em: <<http://autogestao.unmp.org.br>> Acesso em: 1 jan. 2019.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DE SÃO PAULO; UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR. **O povo que constrói a casa é o povo que constrói a história**. Disponível em: <<http://autogestao.unmp.org.br/apresentacoes/o-povo-que-constrói-a-casa-e-o-povo-que-constrói-a-historia/>>. Acesso em: 1 jan. 2019.

UNITED NATIONS. **Draft outcome document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)**. Set. 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-E.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2016.

UNITED NATIONS. **Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and the right to non-discrimination in this context**. 2013. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

VALENÇA, Márcio Moraes. **Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo**. Mercator, Fortaleza, v. 13, n. 3, set./dez., 2014.

VALENÇA, Márcio M. **The inevitable Crisis of the Brazilian Housing Finance System**. *Urban Studies*, v. 29, n. 1, p. 39-56, 1992.

VASCONCELOS, José Romeu de; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas. **Texto para discussão nº 410**. Brasília: Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, 1996.

VESTENA, Carolina Alves; GONÇALVES, Guilherme Leite. Apresentação: a luta pelos direitos sociais globais. In: FISCHER-LESCANO, Andreas; MÖLLER, Kolja. **Luta pelos direitos sociais globais: o delicado seria o mais grosseiro**. Tradução Carolina Alves Vestena e Guilherme Leite Gonçalves. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

VESTING, Thomas. **Teoria do direito: uma introdução**. Tradução Gercélia B. de O. Mendes. São Paulo: Saraiva, 2015.

VILLADSEN, Kaspar. 'Polyphonic' welfare: Luhmann's systems theory applied to modern social work. **International Journal of Social Welfare**, v. 17, n. 1, p. 65-73, 2007.

VIELLECHNER, Lars. The Limits of Law (and Democracy) in the Euro Crisis: An approach from Systems Theory. **German Law Journal**, v. 17, n. 05, 2016.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Comunicação. In: ARNAUD, André-Jean; JUNQUEIRA, Eliane Botelho (Org.). **Dicionário da globalização**. Direito. Ciência Política. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Direito de qual sociedade? Os limites da descrição sociológica de Niklas Luhmann acerca do direito a partir da crítica antropológica. In: FEBBRAJO, Alberto; LIMA, Fernando Rister de Sousa; PUGLIESI, Márcio. **Sociologia do direito: teoria e práxis**. Curitiba: Juruá, 2015.

VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. **Teoria dos sistemas e o direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

WAIZBORT, Leopoldo. Apresentação. In: LUHMANN, Niklas. **Teoria dos sistemas na prática: vol. I, estrutura social e semântica**. Tradução Patrícia da Silva Santos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2018.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. As políticas urbanas e lutas pela habitação. In: BÓGUS, Lucia Maria M.; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. (org.). **A luta pela cidade em São Paulo**. São Paulo: Cortez, 1992.

WEFFORT, Francisco Corrêa. A cidadania dos trabalhadores. In: LAMOUNIER, Bolivar; WEFFORT, Francisco Corrêa; BENEVIDES, Maria Victoria (org.). **Direito, cidadania e participação**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1981.

WILLKE, Hemult. The autonomy of the financial system: symbolic coupling and the language of capital. In: STRULIK, Torsten; WILLKE, Helmut (eds.). **Towards a**

cognitive mode in global finance: the governance of a knowledge-based financial system. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 2006.

WOLFENSOHN, James D. Foreword. In: WORLD BANK. **World Development Report 2002:** Building Institutions for Markets. New York: Oxford University Press, 2002.

WORLD BANK. **Housing:** enabling markets to work. Washington: World Bank, 1993.

WORLD BANK. **World Development Report 2002:** Building Institutions for Markets. New York: Oxford University Press, 2002.

WORLD BANK. **World development report 2009:** reshaping economic geography. Washington, DC: World Bank, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim.** Tradução Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE PERGUNTAS – SETOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL

Antes do início das entrevistas, os entrevistados foram informados sobre o tema da pesquisa: o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), inclusive o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), e as interfaces entre Direito e Economia nesse setor. A Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (ABRAINC) foi selecionada para as entrevistas voltadas para o setor da construção civil. Trata-se de uma associação de âmbito nacional composta pelas maiores construtoras e incorporadoras imobiliárias do país. Além disso, a união dessas empresas está ligada à criação do PMCMV. Entrevistamos tanto funcionários da ABRAINC quanto representantes de empresas associadas que participam dos comitês da associação.

a) *Informações pessoais:*

- Nome
- Idade
- Formação acadêmica

b) *Atuação na ABRAINC:*

- Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua na ABRAINC e quais as atividades já desenvolvidas na associação?
- Quais os papéis dessa associação?
- O(as) senhor(a) participa ou já participou das atividades de algum dos Comitês da ABRAINC? Pergunta complementar: Como foi ou é essa participação?
- Quais os papéis desempenhados por esses Comitês?
- Os Comitês produzem códigos, guias, diretrizes ou padronizações de melhores práticas para as empresas associadas? Pergunta complementar: Como funciona a elaboração e aplicação desses documentos?
- A ABRAINC propõe mudanças legislativas, regulatórias ou jurisprudenciais? Pergunta complementar: Como é a atuação da ABRAINC junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário?
- No Perfil Institucional da ABRAINC há uma série de conquistas elencadas, como a manutenção do Regime Especial de Tributação (RET) em 4%, o “[a]umento do limite

do SFH para R\$ 1,5 milhão (set 2016)”, o “[a]umento do limite do FGTS”. Como a ABRAINCC contribuiu para essas medidas?

- No referido Perfil Institucional também há referência há um “papel decisivo [da ABRAINCC] na formatação, viabilização e evolução do Programa [Minha Casa, Minha Vida]”. Como se deu essa atuação da ABRAINCC?

- Ainda nesse documento da ABRAINCC, na parte relativa às ações em andamento, podemos ver referências à “Campanha Todos do Mesmo Lado”, que tem o objetivo de “[m]elhorar a imagem do setor”, e ao “Combate ao Abuso no exercício da Advocacia”. Qual a importância dessas atuações da ABRAINCC e como elas ocorrem?

- Há outras associações que desempenhem uma função similar à da ABRAINCC nesse setor? Pergunta complementar: Quais os papéis desempenhados por estas outras associações?

c) Atuação no Sistema Financeiro da Habitação em geral:

- Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua no SFH e quais as atividades já desenvolvidas nessa área?

- Em sua experiência, quais as principais demandas políticas e jurídicas do setor?

- Em sua experiência, quais as principais mudanças legislativas, regulatórias ou jurisprudenciais que impactaram nas atividades desse setor?

- Em sua experiência, como funcionam as contratações das incorporadoras em programas como o Sistema Financeiro Imobiliário, o Sistema Financeiro da Habitação e o Minha Casa Minha Vida? Pergunta complementar: Qual é a interface das incorporadoras com as instituições financeiras em casa um desses programas?

- Em sua experiência, como podemos descrever o padrão das moradias desses programas em relação à qualidade da construção e ao meio ambiente? Perguntas complementares: Qual a relação desse padrão com as faixas de preços dos imóveis? Há diferenças significativas entre as faixas?

- Em sua experiência, como podemos descrever o padrão de acesso desses moradores ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos voltados para educação, saúde, cultura, esporte, lazer, transporte etc.? Perguntas complementares: Qual a relação desse padrão com as faixas de preços dos imóveis? Há diferenças significativas entre essas faixas?

- Em sua experiência, qual é e como é a participação do capital estrangeiro no setor?
Pergunta complementar: Quais os impactos dessa participação na atuação das empresas do setor?
- Em sua experiência, qual é e como é o contato das empresas do setor com os Poderes Executivo e Legislativo? Perguntas complementares: As empresas propõem mudanças legislativas e regulatórias? As empresas participam de audiências públicas?
- Em sua experiência, há necessidade de diálogos, negociações ou reuniões das empresas do setor com Movimentos Sociais, ONGs, associações de consumidores etc.? Perguntas complementares: As empresas precisam lidar com ocupações coletivas por invasão ou protestos? Isso muda algo na forma de atuação das empresas?
- Em sua experiência, as diretrizes e os estudos produzidos por organizações como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) exercem ou exerceram alguma influência específica, direta ou indiretamente, nas atividades desse setor?
- Em sua experiência, as diretrizes, compromissos e normas produzidas por organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Agência Habitat e a Organização dos Estados Americanos (OEA) exercem ou exerceram alguma influência específica, direta ou indiretamente, nas atividades desse setor?
- Em sua experiência, quais são os principais estímulos e benefícios para a participação das empresas nesse setor?
- Em sua experiência, quais as principais dificuldades e desafios das empresas que atuam nesse setor?
- Como o(a) senhor(a) vê o papel da Universidade nesse contexto?
- Há algum ponto importante ainda não abordado nesta entrevista ou algum ponto já mencionado que o(a) senhor(a) gostaria de retomar?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE PERGUNTAS – MOVIMENTOS SOCIAIS

Antes do início das entrevistas, os entrevistados foram informados sobre o tema da pesquisa: o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), inclusive o Programa Minha Casa Minha Vida, e as interfaces entre Direito e Economia nesse setor. O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) foram os principais movimentos sociais selecionados para as entrevistas, em razão de serem dois dos maiores movimentos de luta por moradia do país.

a) *Informações pessoais:*

- Nome
- Idade
- Formação acadêmica

b) *Atuação no Sistema Financeiro da Habitação:*

- Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua com questões relacionadas ao SFH e quais as atividades já desenvolvidas nessa área?
- Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua em movimentos de moradia e quais as atividades já desenvolvidas nesses movimentos?
- Quais os papéis desses movimentos sociais e como eles são desempenhados?
- Como funciona a advocacia no âmbito desses movimentos? Perguntas complementares: Quais as principais demandas jurídicas desses movimentos? Quais os principais canais e instrumentos jurídicos utilizados?
- Os movimentos propõem mudanças legislativas, regulatórias ou jurisprudenciais? Perguntas complementares: Como é a atuação desses movimentos junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário? Quais as principais conquistas já alcançadas pelos movimentos nessas frentes?
- Os movimentos tiveram ou têm algum papel na formatação, viabilização e evolução do Programa Minha Casa, Minha Vida?
- Como esses movimentos se relacionam com os agentes financeiros? Pergunta complementar: Há diálogos, negociações ou reuniões com esses agentes ou com associações de agentes financeiros?

- Quais as relações mantidas entre os movimentos e as construtoras e incorporadoras imobiliárias? Pergunta complementar: Há diálogos, negociações ou reuniões com sindicatos ou associações empresariais desse setor?
- Quais os principais movimentos pró moradia do país e como eles se articulam? Quais as principais demandas políticas desses movimentos?
- Em sua experiência, quais as principais mudanças legislativas, regulatórias ou jurisprudenciais que impactaram nas atividades dos movimentos e desse setor?
- Em sua experiência, como podemos descrever o padrão das moradias desses programas em relação à qualidade da construção e ao meio ambiente? Perguntas complementares: Qual a relação desse padrão com as faixas de preços dos imóveis? Há diferenças significativas?
- Em sua experiência, como podemos descrever o padrão de acesso desses moradores ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos voltados para educação, saúde, cultura, esporte, lazer, transporte etc.? Perguntas complementares: Qual a relação desse padrão com as faixas de preços dos imóveis? Há diferenças significativas?
- Em sua experiência, as diretrizes e os estudos produzidos por organizações como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) exercem ou exerceram alguma influência específica, direta ou indiretamente, nas atividades dos movimentos sociais ou na área da habitação?
- Em sua experiência, as diretrizes, compromissos e normas produzidas por organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Agência Habitat e a Organização dos Estados Americanos (OEA) exercem ou exerceram alguma influência específica, direta ou indiretamente, nos movimentos sociais ou na área da habitação?
- Em sua experiência, quais são os principais estímulos e benefícios para a participação nos movimentos sociais de moradia?
- Em sua experiência, quais as principais dificuldades e desafios dos movimentos sociais de moradia?
- Como o(a) senhor(a) vê o papel da Universidade nesse contexto?
- Há algum ponto importante ainda não abordado nesta entrevista ou algum ponto já mencionado que o(a) senhor(a) gostaria de retomar?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE PERGUNTAS – SETOR FINANCEIRO

Antes do início das entrevistas, os entrevistados foram informados sobre o tema da pesquisa: o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), inclusive o Programa Minha Casa Minha Vida, e as interfaces entre Direito e Economia nesse setor. A Caixa Econômica Federal (CEF) foi o agente financeiro selecionado para as entrevistas, em razão de ser o principal responsável pelo financiamento habitacional no Brasil.

a) *Informações pessoais:*

- Nome
- Idade
- Formação acadêmica

b) *Atuação no Sistema Financeiro da Habitação:*

- Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua com questões relacionadas ao SFH e quais as atividades já desenvolvidas nessa área?
- Qual os papéis da CEF nessa área e como eles são desempenhados?
- Como funciona a advocacia nessa área da CEF? Perguntas complementares: Quais as principais demandas jurídicas nessa área? Quais os principais canais e instrumentos jurídicos utilizados?
- A CEF propõe mudanças legislativas, regulatórias ou jurisprudenciais? Como é a atuação da CEF junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário? Quais as principais conquistas já alcançadas pela CEF nessas frentes?
- Qual o papel da CEF na formatação, viabilização e evolução do Programa Minha Casa, Minha Vida?
- Como é a interlocução da CEF com movimentos sociais, associações de moradores e consumidores etc.? Há diálogos, negociações ou reuniões com esses grupos?
- Como é a interlocução da CEF com as construtoras e incorporadoras imobiliárias? Há diálogos, negociações ou reuniões com sindicatos ou associações empresariais desse setor?
- Como é a interlocução da CEF com outros agentes financeiros? Há trabalhos conjuntos com outros bancos ou com associações bancárias?

- Em sua experiência, quais as principais mudanças legislativas, regulatórias ou jurisprudenciais que impactaram as atividades da CEF na área do SFH?
- Em sua experiência, como podemos descrever o padrão das moradias desses programas em relação à qualidade da construção e ao meio ambiente? Perguntas complementares: Qual a relação desse padrão com as faixas de preços dos imóveis? Há diferenças significativas?
- Em sua experiência, como podemos descrever o padrão de acesso desses moradores ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos voltados para educação, saúde, cultura, esporte, lazer, transporte etc.? Perguntas complementares: Qual a relação desse padrão com as faixas de preços dos imóveis? Há diferenças significativas?
- Em sua experiência, as diretrizes e os estudos produzidos por organizações como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) exercem ou exerceram alguma influência específica, direta ou indiretamente, nas atividades da CEF ou na área da habitação?
- Em sua experiência, as diretrizes, compromissos e normas produzidas por organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Agência Habitat e a Organização dos Estados Americanos (OEA) exercem ou exerceram alguma influência específica, direta ou indiretamente, nas atividades da CEF ou na área da habitação?
- Em sua experiência, quais são os principais estímulos e benefícios para a participação da CEF nessa área?
- Em sua experiência, quais as principais dificuldades e desafios da CEF nessa área?
- Como o(a) senhor(a) vê o papel da Universidade nesse contexto?
- Há algum ponto importante ainda não abordado nesta entrevista ou algum ponto já mencionado que o(a) senhor(a) gostaria de retomar?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE PERGUNTAS – PODER JUDICIÁRIO

Antes do início das entrevistas, os entrevistados foram informados sobre o tema da pesquisa: o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), inclusive o Programa Minha Casa Minha Vida, e as interfaces entre Direito e Economia nesse setor. A Vara Federal do Sistema Financeiro da Habitação em Curitiba foi a selecionada para as entrevistas, em razão de ser a primeira do país com especialização em ações do SFH.

a) *Informações pessoais:*

- Nome
- Idade
- Formação acadêmica

b) *Atuação no Sistema Financeiro da Habitação:*

- Há quanto tempo o(a) senhor(a) atua com questões relacionadas ao SFH e quais as atividades já desenvolvidas nessa área?
- Qual os papéis assumidos pelo Poder Judiciário nessa área e como eles são desempenhados?
- Como funciona a atuação da Vara nessa área? Perguntas complementares: Quais as principais demandas jurídicas nessa área? Há demandas coletivas? Quais os principais canais e instrumentos jurídicos utilizados?
- Em sua experiência, quais as principais mudanças legislativas, regulatórias ou jurisprudenciais que impactaram as atividades da Vara?
- Há processos da Vara que envolvem movimentos sociais, associações de moradores e consumidores etc.? Em sua experiência, como costuma ser a participação desses grupos nos processos e nas audiências?
- Em sua experiência, como costuma ser a participação das construtoras e incorporadoras imobiliárias nos processos e audiências?
- Em sua experiência, como costuma ser a participação dos agentes financeiros nos processos e audiências?
- Em sua experiência, como podemos descrever o padrão das moradias desses programas em relação à qualidade da construção e ao meio ambiente? Perguntas

complementares: Qual a relação desse padrão com as faixas de preços dos imóveis? Há diferenças significativas?

- Em sua experiência, como podemos descrever o padrão de acesso desses moradores ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos voltados para educação, saúde, cultura, esporte, lazer, transporte etc.? Perguntas complementares: Qual a relação desse padrão com as faixas de preços dos imóveis? Há diferenças significativas?

- Em sua experiência, as diretrizes e os estudos produzidos por organizações como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) exercem ou exerceram alguma influência específica, direta ou indiretamente, nas atividades da Vara?

- Em sua experiência, as diretrizes, compromissos e normas produzidas por organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Agência Habitat e a Organização dos Estados Americanos (OEA) exercem ou exerceram alguma influência específica, direta ou indiretamente, nas atividades da Vara?

- Em sua experiência, quais são os principais estímulos para a participação dos juízes nessa área?

- Em sua experiência, quais as principais dificuldades e desafios dos juízes nessa área?

- Como o(a) senhor(a) vê o papel da Universidade nesse contexto?

- Há algum ponto importante ainda não abordado nesta entrevista ou algum ponto já mencionado que o(a) senhor(a) gostaria de retomar?