



Hilton Hrill Martins Maia

**AS CONTRADIÇÕES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA: ACESSO À
JUSTIÇA, DESTERRITORIALIZAÇÃO E EXCLUSÃO SOCIAL SOB A ÓTICA DA
TEORIA DOS SISTEMAS DE LUHMANN**

Canoas

2025

Hilton Hrill Martins Maia

**As contradições do programa Minha Casa Minha Vida: Acesso à justiça,
desterritorialização e exclusão social sob a ótica da teoria dos sistemas de
Luhmann**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Direito e Sociedade da Universidade
La Salle – Unilasalle como requisito
parcial para a obtenção do título de
Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Germano Schwartz

**Canoas
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M217c Maia, Hilton Hril Martins.

As contradições do programa Minha Casa Minha Vida [manuscrito] : Acesso à justiça, desterritorialização e exclusão social sob a ótica da teoria dos sistemas de Luhman / Hilton Hril Martins Maia – 2025.

130 f.; 30 cm.

Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade La Salle, Canoas, 2025.
“Orientação: Prof. Dr. Germano Schwartz”.

1. Direito. 2. Programa Minha Casa Minha Vida (Brasil). 3. Direito à moradia. I. Schwartz, Germano. II. Título.

CDU: 347.171

HILTON HRIL MARTINS MAIA

**AS CONTRADIÇÕES DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA
VIDA: ACESSO À JUSTIÇA, DESTERRITORIALIZAÇÃO E
EXCLUSÃO SOCIAL SOB A ÓTICA DA TEORIA DOS SISTEMAS
DE LUHMANN**

Dissertação **aprovada** para obtenção do
título de mestre, pelo Programa de Pós-
Graduação em Direito, da Universidade La
Salle.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rafael Lazzarotto Simioni
Faculdade de Direito do Sul de
Minas/MG

Prof^a. Dr^a. Adriana Pilatti
Universidade de Passo Fundo/RS

Prof^a. Dr^a. Paula Pinhal de Carlos
Universidade La Salle,
Canoas/RS

Prof. Dr. Germano André Doederlein Schwartz
Orientador e Presidente da banca - Universidade La Salle,
Canoas/RS

Área de concentração: Direito

Curso: Mestrado em Direito

Canoas, 22 de setembro de 2025.

“Eu tenho um passado repleto de falhas e fracassos. É por isso que eu sou um sucesso.”

Michael Jordan

Agradecimentos

Em primeiro lugar, ao meu orientador de mestrado na UNILASALLE, Prof. Dr. Germano Schwartz, pelo estímulo permanente, pela confiança em minha produção intelectual e pela condução segura ao longo de todo o processo de pesquisa. Mais do que a orientação acadêmica, agradeço pela disponibilidade, pelo diálogo qualificado e pelo rigor metodológico que contribuíram decisivamente para o amadurecimento deste trabalho.

À mamãe e à Nana, minhas mães in memoriam, por tudo. Pela formação humana, pelos valores que estruturam minha vida e pelo amor incondicional que permanece presente, mesmo na ausência física. A elas devo não apenas esta conquista acadêmica, mas o próprio sentido do caminho percorrido até aqui. Este trabalho é, também, expressão de gratidão, memória e continuidade.

À Fabíola Nóbrega, amiga íntima, pelo apoio constante, pelas orientações precisas e pela presença firme nos momentos decisivos da caminhada acadêmica, oferecendo segurança, escuta e incentivo ao longo de todo o percurso.

Ao meu filho, Hiltinho, verdadeiro sentido da minha vida, razão maior de cada esforço empreendido. A você, que ressignifica diariamente o propósito do caminhar e confere sentido às conquistas acadêmicas e profissionais, dedico este trabalho, com amor, responsabilidade e esperança.

À Eliane, pelo suporte dedicado a mim e a Hiltinho, pela disponibilidade, pelo cuidado cotidiano e pelo apoio constante, fundamentais para que fosse possível conciliar as exigências da vida acadêmica com as responsabilidades da vida pessoal.

À Valeria Saylor, por todo o amor, cuidado e carinho dos últimos anos, pela presença

sensível e pelo apoio emocional constante, que se revelaram essenciais nos momentos de desafio e de construção deste percurso.

Por fim, agradeço a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para esta trajetória acadêmica, compartilhando reflexões, desafios e aprendizados que ultrapassam as páginas desta dissertação e permanecem como parte da construção contínua do conhecimento e da vida.

RESUMO

O Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituído pela Lei nº 11.977/2009, foi concebido como a principal política habitacional do Brasil para atender famílias de baixa renda. Apesar de seu alcance numérico, o programa tem revelado contradições profundas relacionadas à exclusão territorial, precariedade da moradia e à desjudicialização da retomada de imóveis por inadimplência, especialmente na Faixa 1. Esta pesquisa analisa criticamente os impactos jurídicos e sociais dessas retomadas administrativas promovidas pela Caixa Econômica Federal, sem o devido processo legal, à luz da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann e da categoria de desterritorialização proposta por Rogério Haesbaert. A investigação adota abordagem qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise normativa e empírica, além de estudo de casos. Conclui-se que a prática de retomadas extrajudiciais consolida um modelo de financeirização da moradia e violação de direitos fundamentais, produzindo novas formas de exclusão institucional no espaço urbano.

Palavras chaves: Minha Casa Minha Vida. Direito à moradia. Desterritorialização. Retomada extrajudicial. Acesso à justiça. Teoria dos Sistemas.

ABSTRACT

The 'Minha Casa Minha Vida' (MCMV) Program, established by Law No. 11,977/2009, was conceived as Brazil's main housing policy to serve low-income families. Despite its numerical reach, the program has revealed profound contradictions related to territorial exclusion, housing insecurity, and the dejudicialization of property repossession due to default, especially in Faixa 1 (Branch 1). This research critically analyzes the legal and social impacts of these administrative repossessions promoted by Caixa Econômica Federal, without due process, in light of Niklas Luhmann's Systems Theory and the category of deterritorialization proposed by Rogério Haesbaert. The research adopts a qualitative approach, based on a literature review, normative and empirical analysis, and case studies. It concludes that the practice of extrajudicial repossessions consolidates a model of housing financialization and violation of fundamental rights, producing new forms of institutional exclusion in urban spaces.

Keywords: Minha Casa Minha Vida. Right to housing. Deterritorialization. Extrajudicial repossession. Access to justice. Systems Theory.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2. A Fragmentação do Direito na Sociedade Contemporânea: entre a Teoria dos Sistemas e a Desterritorialização Jurídica	14
2.1 A Emergência da Fragmentação do Direito: da centralidade estatal ao funcionamento em rede	14
2.2 A Teoria dos Sistemas Sociais como Chave Analítica para Compreender a Fragmentação	29
2.3 A Desterritorialização do Direito: Deslocamentos Físicos e Simbólicos	32
2.4 A Comunicação Intersistêmica: Limites e Possibilidades de Acoplamento Estrutural	39
2.5 A Financeirização da Moradia como Expressão da Fragmentação Jurídica	46
3 A dinâmica da exclusão jurídica e a invisibilidade dos sujeitos de direito	64
3.1 O Silenciamento Jurídico da Vulnerabilidade Habitacional	64
3.2 Os Não-Sujeitos de Direito: Hipervulnerabilidade e Ausência de Tradução Jurídica	68
3.3 Os contratos de adesão no MCMV e a lógica da desjudicialização da moradia	75
4. A Moradia na Periferia do Sistema Jurídico: Reflexões sobre a (In)capacidade de Inclusão Normativa na Sociedade Contemporânea	80
4.1 A periferização da moradia na semântica jurídica contemporânea	80
4.2 A reconfiguração territorial da desigualdade como expressão da racionalidade sistêmica	87
4.3 Modernidade Sistêmica, desencaixe institucional e periferização da juridicidade	93
5. Decisões judiciais: um diálogo necessário	97
6. Considerações Finais	120
7. Referências	124

1. INTRODUÇÃO

O acesso à moradia digna constitui um dos principais desafios estruturais do Brasil contemporâneo. Apesar de ser reconhecida como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988 (art. 6º) e por diversos tratados internacionais de direitos humanos — como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) —, a moradia permanece como um direito frequentemente negado ou realizado de forma precária. De acordo com estimativas Fundação João Pinheiro (FJP), o déficit habitacional brasileiro ultrapassa os 5,8 milhões de domicílios, concentrando-se sobretudo entre famílias de baixa renda, em situação de informalidade laboral e precariedade social. Esse cenário é agravado por uma urbanização historicamente excludente, marcada pela periferização da pobreza, pela insuficiência de políticas públicas articuladas e pela financeirização crescente da habitação como mercadoria.

É nesse contexto que surge, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituído pelo governo federal como principal estratégia habitacional das últimas décadas. O programa se apresentou como marco na política urbana brasileira, ao mesmo tempo em que buscava dinamizar a economia por meio da indústria da construção civil. Desde sua criação até a reformulação mais recente, o MCMV beneficiou milhões de famílias, sendo responsável pela produção de grande parte das unidades habitacionais destinadas a populações de baixa renda. Contudo, sob o discurso de inclusão social, o programa consolidou uma lógica fortemente contratualista, mercadológica e tecnocrática, baseada em parcerias com o setor privado e mediada por critérios de viabilidade financeira e baixo custo do solo urbano, afinal, conforme Krause e Balbim (2013):

Lançado em um contexto de crise financeira internacional, é, entretanto, notável que o MCMV tenha cumprido a missão de manter elevados os níveis de investimentos no setor da construção civil. Mas esse papel atribuído ao programa não dispensa considerar a sua efetividade no atendimento

precípua das necessidades habitacionais para as quais vastos estoques vêm sendo produzidos.

Longe de se constituir como um instrumento voltado primordialmente à efetivação do direito à moradia, o programa foi desenhado em estreita consonância com as demandas do setor imobiliário e financeiro, de modo que a habitação passou a ser tratada como um vetor de dinamização econômica e não como um direito social prestacional. Essa lógica, como observa David Harvey (2014), revela a tendência do capitalismo contemporâneo de absorver excedentes por meio da urbanização, convertendo a moradia em ativo financeiro e instrumento de acumulação de capital. O MCMV, nesse sentido, funcionou como mecanismo de estímulo econômico anticíclico diante da crise de 2008, mas com um custo social elevado: ao priorizar a rentabilidade dos empreendimentos e a viabilidade dos contratos, relegou a segundo plano a função social da moradia e a integração territorial dos beneficiários.

Essa mercantilização da habitação também se expressa no desenho contratual do programa. Como destaca Rolnik (2015), ao ancorar-se em modelos de financiamento massificados e em contratos de adesão padronizados, o MCMV reduziu a moradia a um objeto transacionável, cujo valor é medido antes pela lógica do pagamento/não pagamento do sistema econômico do que pelas condições de vida que proporciona. A alienação fiduciária em garantia, prevista na Lei nº 9.514/1997 e adotada como regra nas operações do programa, materializa essa racionalidade: a inadimplência não é lida como expressão da vulnerabilidade social dos mutuários, mas como mera quebra contratual que legitima a consolidação da propriedade em favor do credor. A casa, assim, deixa de ser reconhecida como espaço de reprodução da vida e passa a ser tratada como mercadoria descartável, facilmente substituível dentro do circuito financeiro-imobiliário.

A consequência prática dessa configuração foi a substituição das diretrizes participativas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) por um modelo centralizado, gerido pela Caixa Econômica Federal como agente financeiro e operacional. Nas faixas de menor renda, especialmente a Faixa 1, essa lógica

evidenciou contradições profundas: famílias hipervulneráveis, sem condições de estabilidade financeira, passaram a ser incluídas formalmente na política habitacional, mas em condições que transferem a elas a integralidade do risco social e contratual. Em outras palavras, a promessa constitucional de inclusão pela moradia se converteu em um processo seletivo, em que a inadimplência, estruturalmente previsível em um contexto de informalidade e pobreza, resultou em processos de exclusão e despossessão.

Essas contradições podem ser melhor compreendidas à luz da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Diferentemente de perspectivas normativas ou antropocêntricas, Luhmann propõe que a sociedade moderna é funcionalmente diferenciada em sistemas autopoieticos, cada qual operando segundo seus próprios códigos binários — no caso do Direito, o lícito/ilícito. Essa lógica implica que apenas comunicações compatíveis com o código interno do sistema são processadas, enquanto demandas sociais que não se ajustam permanecem como ruído ambiental, juridicamente irrelevante. O acesso à justiça, assim, não se limita à possibilidade formal de recorrer ao Judiciário, mas depende da capacidade de as demandas sociais se transformarem em comunicações processáveis no interior do sistema jurídico.

Por conseguinte, é justamente nesse aspecto que o MCMV se revela um terreno fértil para análise. A inadimplência das famílias da Faixa 1, em vez de ser interpretada como manifestação de vulnerabilidade habitacional, é tratada apenas como descumprimento contratual, conforme a lógica da alienação fiduciária em garantia prevista na Lei nº 9.514/1997. A prática administrativa de consolidação da propriedade fiduciária pela Caixa Econômica Federal, usualmente designada como “retomada extrajudicial”, constitui um exemplo paradigmático dessa exclusão comunicacional: ao afastar o contraditório e o devido processo legal, o sistema jurídico se fecha sobre si mesmo, processando apenas a comunicação do inadimplemento, e silenciando as múltiplas dimensões sociais da perda da moradia.

¹ Neste trabalho, utiliza-se a expressão “retomada extrajudicial” em sentido amplo, como sinônimo da consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário, prevista na Lei nº 9.514/1997. O termo é adotado por seu uso corrente na literatura crítica, embora a terminologia técnico-jurídica mais precisa seja “consolidação da propriedade fiduciária”.

Esse fenômeno conecta-se a processos mais amplos de desterritorialização e exclusão social. Como aponta Rogério Haesbaert, a desterritorialização não se limita à perda de um espaço físico, mas representa também o rompimento de vínculos comunitários, sociais e identitários que estruturam a vida cotidiana. No caso do MCMV, a desjudicialização da perda da moradia não apenas priva famílias de um bem material, mas também desestrutura redes de solidariedade e aprofunda a marginalização urbana. Raquel Rolnik, ao analisar a financeirização da habitação, ressalta como a moradia se converte em ativo descartável em mercados periféricos, em que o risco da inadimplência é naturalizado e deslocado inteiramente para os mais pobres.

Ainda que majoritariamente marcado por fechamento seletivo, o sistema jurídico não é insensível a todas as demandas sociais. Em situações excepcionais, pode internalizar “irritações” do ambiente, como demonstrou a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 828, relatada pelo ministro Luís Roberto Barroso, que suspendeu nacionalmente despejos e desocupações durante a pandemia de COVID-19. Naquela oportunidade, o tribunal reconheceu a necessidade de escuta social e de mediação institucional, de modo a evitar violações massivas do direito à moradia em um momento de vulnerabilidade extrema. Esse caso evidencia que, embora o fechamento seja a regra, há momentos em que o Direito se abre a comunicações externas; contudo, tais movimentos são excepcionais e contrastam fortemente com práticas como a consolidação administrativa de imóveis no MCMV, onde a exclusão permanece como padrão dominante.

Diante desse cenário, a presente dissertação parte da seguinte questão de pesquisa: em que medida o Programa Minha Casa Minha Vida, observado sob a ótica da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, contribui para a produção de exclusão social e desterritorialização, comprometendo o acesso efetivo à justiça habitacional? Como hipótese, sustenta-se que o MCMV, ao adotar critérios de viabilidade econômica e ao se estruturar em torno da lógica da alienação fiduciária, exemplifica os limites do acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico, político e econômico. Tais limites resultam em uma inclusão apenas formal e condicional, que, em contextos de vulnerabilidade, se transforma em exclusão institucionalizada.

A relevância desta pesquisa decorre não apenas da atualidade do tema, mas também da lacuna teórica que persiste na literatura jurídica. Embora existam numerosos estudos sobre o MCMV nos campos da economia, arquitetura e urbanismo, poucos analisam suas contradições sob a perspectiva da teoria dos sistemas. A abordagem luhmanniana permite compreender que a fragilidade da política habitacional brasileira não é apenas orçamentária ou técnica, mas estrutural: resulta da seletividade comunicacional dos sistemas sociais, que reconhecem apenas determinadas demandas enquanto excluem outras.

A dissertação está estruturada em seis capítulos. O primeiro apresenta a teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, com ênfase em sua aplicação ao campo jurídico e às políticas públicas. O segundo discute o direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro e suas tensões como direito fundamental de natureza prestacional. O terceiro analisa o Programa Minha Casa Minha Vida, sua estrutura normativa, seu funcionamento e seus efeitos sociais e territoriais. O quarto capítulo desenvolve a análise crítica do programa a partir da perspectiva sistêmica, tomando a prática da retomada extrajudicial como exemplo empírico de exclusão comunicacional e desterritorialização. O quinto capítulo expõe os fundamentos utilizados na presente dissertação, utilizando-se de Recursos Judiciais. Por fim, o sexto capítulo apresenta as conclusões, destacando as contradições identificadas, os limites do sistema jurídico em garantir inclusão social e as contribuições do referencial teórico para a reformulação de políticas habitacionais mais justas.

CAPÍTULO 1

2. A Fragmentação do Direito na Sociedade Contemporânea: entre a Teoria dos Sistemas e a Desterritorialização Jurídica

2.1 A Emergência da Fragmentação do Direito: da centralidade estatal ao funcionamento em rede

O Direito moderno, desde a consolidação do paradigma estatal, foi concebido como um sistema normativo centralizado, codificado e hierarquicamente estruturado, destinado a assegurar previsibilidade, coerência e segurança jurídica. Esse modelo, fundado sobre a figura soberana do Estado-nação, desempenhou papel determinante

na constituição de ordens jurídicas integradas, aptas a regular de modo universal e compulsório as condutas sociais dentro de limites territoriais bem delineados. A consagração da soberania estatal como princípio basilar, conforme destaca Carl Schmitt (2003), estruturou-se não apenas como um dispositivo político, mas também como a matriz organizadora das normatividades sociais, assegurando ao Estado o monopólio legítimo da produção jurídica

Esse paradigma jurídico estatal foi reforçado, sobretudo, com o advento das codificações oitocentistas, que instauraram um modelo normativo baseado na racionalização, na sistematicidade e na segurança jurídica. O Direito, concebido como uma ordem fechada, completa e coerente, correspondia perfeitamente à ideia de Estado-nação: território, povo e soberania interligam-se em uma tríade indissociável, garantindo a eficácia normativa e a estabilidade social. Nesse contexto, como bem observou Norberto Bobbio (1995), o Estado constituía-se como o único centro de imputação jurídica, responsável pela criação e aplicação das normas, bem como pela resolução de conflitos.

Todavia, a partir da segunda metade do século XX, uma série de transformações estruturais provocadas pela intensificação dos processos de globalização começou a fragilizar os pilares desse modelo clássico. A expansão vertiginosa dos fluxos financeiros, a internacionalização de empresas, a mobilidade transnacional de populações e a emergência de redes digitais transfronteiriças deram origem a uma sociedade global em rede, na qual as fronteiras geopolíticas tradicionais perderam parte significativa de sua capacidade regulatória. Como destaca Manuel Castells (2009), vivemos na era da “sociedade em rede”, na qual a lógica dos fluxos supera a lógica dos lugares, tornando obsoletas muitas das categorias jurídicas tradicionais fundadas na territorialidade estatal.

A crise da centralidade estatal também impacta diretamente a forma como se constituem as expectativas jurídicas nas sociedades contemporâneas. A tradicional confiança nas instituições formais do Estado – como o Legislativo, o Judiciário e a Administração Pública – cede espaço à proliferação de expectativas normativas oriundas de outros sistemas sociais, como o econômico, o científico e o midiático. Essa multiplicidade de centros de produção normativa gera uma espécie de “descentramento das expectativas jurídicas”, nas palavras de Marcelo Neves (2006),

em que os sujeitos buscam orientação jurídica em esferas externas ao sistema estatal clássico, contribuindo para a descentralização e complexificação do Direito.

O surgimento de formas de regulação privadas, híbridas e autônomas pode ser compreendido, à luz da Teoria dos Sistemas, como um sintoma da diferenciação funcional que caracteriza a sociedade moderna. Cada sistema social – economia, política, ciência, direito – opera com base em códigos próprios e se autorreferencia. Assim, o Direito deixa de ser o único ou principal organizador normativo da sociedade e passa a disputar espaço com outras racionalidades. No caso do MCMV, esse processo se expressa pela hegemonia da racionalidade econômica na estruturação das soluções jurídicas e operacionais do programa, relegando a um plano secundário as normatividades oriundas da Constituição ou dos direitos humanos.

Nesse novo cenário, observa-se um fenômeno recorrente e irreversível de fragmentação do Direito, caracterizado pela proliferação de múltiplos regimes regulatórios — estatais, paraestatais, privados, transnacionais e até informais — que operam de maneira muitas vezes descoordenada, concorrente e, não raro, conflitante. Gunther Teubner (1997) denominou esse processo como o surgimento de um “Direito policêntrico”, no qual diversos centros de produção normativa coexistem, sem que se possa identificar uma instância soberana capaz de impor uma hierarquia ou estabelecer uma integração sistêmica plena.

Este novo ambiente normativo é profundamente marcado pela pluralização das fontes e dos agentes de regulação. Organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), entidades financeiras multilaterais, corporações multinacionais, organismos técnicos e mesmo atores privados passaram a desempenhar funções regulatórias com impacto direto sobre direitos fundamentais e políticas públicas, muitas vezes à margem do aparato estatal tradicional. Como assinala Boaventura de Sousa Santos (2003), esse processo engendra uma “globalização do Direito” que não se confunde com a internacionalização das normas estatais, mas que implica a emergência de novas formas jurídicas que operam além, aquém ou à margem do Estado.

Essa nova configuração do Direito desafia profundamente a noção clássica de soberania normativa. O Direito deixa de ser um instrumento de integração vertical e passa a funcionar de forma segmentada, articulando-se pontualmente com outros sistemas conforme interesses e acoplamentos específicos. Como explica Gunther Teubner (2006), os sistemas sociais constroem seus próprios “direitos autorreferenciais”, moldando normatividades a partir de suas necessidades internas, o que resulta em uma juridicidade dispersa, frequentemente desconectada dos valores universalistas da tradição jurídico-estatal. A regulação da moradia popular por meio de critérios financeiros e contratuais no MCMV é exemplo claro desse fenômeno.

É importante salientar que a fragmentação normativa também contribui para o que se poderia chamar de um “pluralismo jurídico desfuncionalizado”, no qual a coexistência de múltiplas normatividades não necessariamente implica diálogo, mas sim conflito e sobreposição. O resultado é a criação de zonas de indeterminação jurídica em que os sujeitos, especialmente os mais vulneráveis, encontram-se à mercê de diferentes regimes normativos que podem se anular, competir ou ignorar mutuamente. No MCMV, por exemplo, o conflito entre a normatividade constitucional (que garante o direito à moradia) e a normatividade contratual-administrativa (que permite a retomada extrajudicial do imóvel) evidencia esse tipo de tensão.

A fragmentação do Direito, portanto, não consiste propriamente em um 'déficit normativo' ou em uma patologia do sistema jurídico, mas antes, como salienta Teubner (1997), em uma reconfiguração estrutural que responde diretamente às transformações econômicas, políticas e tecnológicas contemporâneas. Não se trata, portanto, de uma crise a ser superada, mas de uma característica imanente ao funcionamento das sociedades complexas, caracterizadas pela diferenciação funcional e pela ausência de um centro organizador único.

Nesse sentido, a fragmentação contemporânea do Direito desafia diretamente a concepção clássica de soberania normativa. Em vez de atuar como instância integradora central, o sistema jurídico passa a operar de maneira segmentada, articulando-se seletivamente com outras esferas sociais. Conforme Teubner, essa dinâmica favorece o surgimento de formas de regulação autônomas e híbridas,

resultantes das necessidades internas de sistemas como a economia e a política.

Outro aspecto relevante da fragmentação é a crescente tecnificação da normatividade, ou seja, a substituição de princípios jurídicos por padrões técnicos e critérios operacionais. Em programas como o MCMV, a lógica de execução de políticas públicas se ancora em metas quantitativas, indicadores de eficiência e racionalidade fiscal, em detrimento de uma abordagem jurídica centrada na dignidade humana e na justiça social. Essa tecnificação normativo-administrativa reflete um acoplamento estrutural cada vez mais intenso entre o sistema jurídico e o sistema econômico, que impõe seus próprios critérios de validade normativa.

Práticas normativas que anteriormente se subordinavam exclusivamente à autoridade estatal hoje emergem e se consolidam a partir de diversas fontes heterogêneas, muitas vezes desprovidas de legitimidade democrática ou de controle jurisdicional adequado. O processo de “governança global” e a intensificação das “regulações privadas” são manifestações evidentes desse fenômeno, no qual normas técnicas, códigos de conduta, padrões de mercado e decisões administrativas adquirem força normativa e capacidade regulatória efetiva, com impactos profundos sobre direitos e garantias fundamentais.

No Brasil, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituído pela Lei nº 11.977/2009, apresenta-se como um exemplo emblemático desse processo de fragmentação e reconfiguração da regulação jurídica. Embora ainda formalmente ancorado no aparato jurídico-estatal, o programa opera fundamentalmente por meio de parcerias público-privadas, contratos administrativos padronizados e mecanismos operacionais que deslocam a gestão da política habitacional para o campo administrativo e financeiro, esvaziando significativamente a participação dos instrumentos democráticos tradicionais de controle, como o Poder Judiciário e os processos legislativos.

A prática administrativa da retomada extrajudicial de imóveis, conduzida pela Caixa Econômica Federal, ilustra com acuidade esse deslocamento normativo: permite-se, na prática, a execução forçada de contratos habitacionais sem a necessária intermediação do Judiciário e, conseqüentemente, sem as garantias processuais associadas ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Tal prática revela um processo de autonomização funcional da administração pública,

que passa a operar segundo uma racionalidade técnico-financeira própria, relativamente desvinculada das balizas tradicionais do Direito estatal.

Assim, o MCMV evidencia, em nível concreto, a fragmentação do Direito contemporâneo, marcada pela progressiva substituição do modelo normativo hierárquico e centralizado por uma estrutura funcionalmente diferenciada, na qual múltiplos agentes, públicos e privados, e diversos instrumentos regulatórios disputam a definição e a concretização de direitos. Como observa Marcelo Neves (2013), a fragmentação jurídica contemporânea se caracteriza, sobretudo, pela emergência de um "Direito societal", em que os processos normativos se deslocam dos sistemas institucionais tradicionais para os sistemas sociais especializados, como o econômico e o político, configurando uma "juridicização fragmentária e assimétrica" das relações sociais.

O caso do MCMV é, portanto, imensamente paradigmático da dinâmica contemporânea de fragmentação e pluralização do Direito, na qual os direitos fundamentais, como por exemplo o direito à moradia, deixam de ser objeto exclusivo da proteção jurídico-estatal para se tornarem cada vez mais condicionados por processos administrativos, contratuais e financeiros, com elevado grau de complexidade e seletividade. O deslocamento da política habitacional para a esfera administrativa-financeira, com a conseqüente desjudicialização das práticas de retomada de imóveis, revela os limites das categorias clássicas do Direito público e exige uma reflexão crítica acerca dos novos contornos da regulação jurídica em sociedades complexas, fragmentadas e funcionalmente diferenciadas.

Em síntese, a emergência da fragmentação do Direito, impulsionada pelas transformações estruturais da globalização, pela reconfiguração das formas de regulação e pela autonomização funcional dos sistemas sociais, coloca em xeque as concepções tradicionais de normatividade jurídica e impõe desafios teóricos e práticos de grande envergadura. Diante desse cenário, a análise da política habitacional brasileira, e especificamente do Programa Minha Casa Minha Vida, fornece um campo fecundo para compreender como a fragmentação e a pluralização normativas afetam concretamente a realização de direitos fundamentais e a dinâmica da exclusão social na sociedade contemporânea.

A fragmentação do Direito, tal como observada no contexto do MCMV, não implica apenas uma multiplicidade de normas e agentes regulatórios, mas também uma crescente desterritorialização jurídica. Esse fenômeno aponta para o enfraquecimento da correspondência clássica entre território, soberania e validade normativa, abrindo espaço para formas jurídicas que operam além dos marcos territoriais do Estado-nação ou mesmo fora de sua lógica institucional. No caso da política habitacional, a territorialidade da moradia - enquanto direito fundamental vinculado ao espaço urbano e à integração social - entra em contradição com uma normatividade financeira que opera por lógicas desterritorializadas, como as do crédito, do risco e da rentabilidade. O resultado é a dissociação entre o espaço físico da moradia e o espaço normativo de sua regulação, conduzindo à invisibilização jurídica das vulnerabilidades urbanas.

Essa desterritorialização do Direito é reforçada pela lógica dos contratos padronizados e massificados, que conformam um regime normativo de alcance nacional, porém desvinculado das particularidades locais e das dinâmicas territoriais específicas. A padronização contratual, nesse sentido, opera como um instrumento de homogeneização normativa que ignora as desigualdades estruturais dos sujeitos envolvidos, tratando como equivalentes situações profundamente distintas em termos de renda, acesso à infraestrutura e inserção urbana. Como observa David Harvey (2014), esse processo está na base da produção de um espaço urbano funcionalizado ao capital, em que a regulação jurídica tende a legitimar a expropriação de populações marginalizadas sob a aparência e sob o pressuposto de neutralidade contratual.

Do ponto de vista da Teoria dos Sistemas, essa desterritorialização de certo modo também pode ser interpretada como um efeito da diferenciação funcional, que privilegia a lógica interna de cada sistema em detrimento de uma integração normativa centralizada. O sistema econômico, ao operar com base no código pagamento/não pagamento, tende a tratar o inadimplemento como uma falha técnica, desconsiderando seu conteúdo social ou territorial. O sistema jurídico, por sua vez, ao manter seu fechamento operacional, apenas processa essas comunicações conforme seu próprio código (lícito/ilícito), reforçando a exclusão comunicacional dos sujeitos que não conseguem traduzir sua condição em termos juridicamente reconhecíveis.

Assim, a fragmentação e a desterritorialização jurídicas revelam-se como dois lados de um mesmo processo de fechamento e autonomização sistêmica.

Essa configuração desafia frontalmente as promessas constitucionais de justiça social e universalização de direitos. Sendo no caso brasileiro, a Constituição de 1988 consagrou o direito à moradia como um direito fundamental e acabou o vinculando à função social da propriedade e também à gestão democrática da cidade. Contudo, na prática regulatória do MCMV, essas garantias são bastante frequentemente esvaziadas por uma lógica operacional que de praxe prioriza o cumprimento de metas financeiras e a estabilidade contratual em detrimento da inclusão social. O resultado é a prevalência de uma racionalidade instrumental que transforma o direito à moradia em um bem condicional, submetido à lógica de desempenho individual e desprovido de efetiva proteção jurídica em casos de inadimplência estrutural.

Dessa forma, a análise crítica do MCMV à luz da fragmentação e da desterritorialização jurídicas evidencia completamente a necessidade de repensar os marcos teóricos e institucionais do Direito em sociedades cada vez mais complexas, principalmente no que tange a ótica de complexidade societal de Luhmann. A multiplicidade de centros normativos e a autonomização dos sistemas sociais exigem não somente novas formas de regulação, mas também um compromisso direto renovado com a justiça redistributiva e com a democratização dos processos decisórios, cada vez mais deixados de lado. Ao invés de naturalizar a fragmentação como um dado incontornável de forma fatalista, é preciso explorá-la como campo de constante disputa política e normativa, no qual se possa reconstituir toda a centralidade dos direitos fundamentais a partir de formas jurídicas mais abertas, responsivas e territorialmente sensíveis. Isso requer, como sugere Marcelo Neves (2006), um deslocamento teórico em direção a um constitucionalismo societal, capaz de lidar com os paradoxos da complexidade sem abdicar da função crítica e inclusiva do Direito.

Nesse contexto de transição paradigmática, evidencia-se uma crescente tensão entre os mecanismos tradicionais de imputação normativa e os novos dispositivos regulatórios que emergem de arranjos híbridos entre o público e o privado. A fragmentação não ocorre apenas em termos de pluralidade normativa, mas também

como um deslocamento das formas clássicas de produção e aplicação do Direito. A figura do legislador soberano, por exemplo, perde centralidade diante da proliferação de normativas infraestatais, regulamentos técnicos, contratos setoriais e protocolos operacionais que, embora situados fora do processo legislativo formal, possuem eficácia regulatória direta sobre a vida social. Essa mutação aponta para uma nova forma de juridicidade, não mais baseada em comandos gerais e abstratos, mas em normatividades situadas, contextuais e frequentemente opacas.

Além disso, a fragmentação contemporânea do Direito desafia as estruturas tradicionais de accountability e controle democrático. A dispersão dos centros normativos e a complexidade das cadeias regulatórias tornam extremamente difícil a identificação clara de responsabilidades institucionais. Em contextos como o do MCMV, onde múltiplos atores – instituições financeiras, construtoras, entes federativos, organismos técnicos – operam conjuntamente, torna-se nebulosa a definição de quem responde juridicamente por violações de direitos. O enfraquecimento da responsabilidade institucional compromete não apenas a tutela dos direitos fundamentais, mas também a própria legitimidade do sistema jurídico, na medida em que enfraquece a previsibilidade e a possibilidade de contestação jurídica por parte dos sujeitos afetados.

Nesse cenário, as garantias jurídicas clássicas como o devido processo legal, o contraditório, a proporcionalidade e a igualdade tendem a ser reconfiguradas ou mesmo substituídas por critérios técnico-procedimentais, vinculados ao desempenho, à eficiência ou ao risco financeiro. O paradigma da legalidade cede espaço ao paradigma da “regulação por resultados”, no qual o valor normativo das decisões é medido por sua capacidade de gerar outputs quantificáveis, como número de unidades habitacionais entregues ou índices de inadimplência reduzidos. Tal deslocamento reduz a densidade ética do Direito, afastando-o de sua função crítica de limitação do poder e de proteção dos vulneráveis, e reconfigurando-o como instrumento de racionalidade estratégica em sistemas funcionalmente diferenciados.

No plano institucional, esse cenário aponta para o esvaziamento dos espaços tradicionais de deliberação democrática e para o fortalecimento de mecanismos regulatórios opacos e tecnocráticos. As decisões que afetam diretamente direitos fundamentais passam a ser tomadas em arenas informais, sem a participação efetiva

dos sujeitos afetados e sem a devida prestação de contas. A construção das regras operacionais do MCMV, muitas vezes realizada por meio de instruções normativas da Caixa Econômica Federal ou resoluções do Conselho Curador do FGTS, exemplifica esse tipo de normatividade derivada e obscurecida, que escapa ao controle parlamentar e jurisdicional.

Essa transformação também impacta profundamente a forma como os sujeitos são reconhecidos e tratados pelo sistema jurídico. No modelo estatal clássico, ao menos no plano normativo, os indivíduos são concebidos como portadores de direitos universais, garantidos pela ordem constitucional. No modelo fragmentado e funcionalizado que emerge, os sujeitos passam a ser categorizados conforme sua posição nos diferentes sistemas sociais: são clientes no sistema econômico, usuários no sistema administrativo, beneficiários no sistema assistencial. Essa recategorização afeta diretamente o acesso aos direitos, pois submete os sujeitos a lógicas de elegibilidade, condicionalidade e seletividade que podem excluir sistematicamente aqueles que não se enquadram nas categorias operacionais preestabelecidas. O resultado é a emergência de uma cidadania jurídica assimétrica e fragmentada, em que o reconhecimento dos direitos depende cada vez mais de critérios extrajurídicos e funcionais.

Portanto, é necessário reconhecer que a fragmentação do Direito, longe de representar uma falência do sistema jurídico, reflete a própria complexidade da sociedade contemporânea. No entanto, esse reconhecimento não pode implicar passividade ou resignação. A análise crítica do funcionamento em rede e da pluralização normativa deve orientar-se pela busca de dispositivos jurídicos capazes de recompor laços de proteção, visibilidade e justiça, especialmente para os sujeitos historicamente marginalizados. Isso requer o fortalecimento de mecanismos de mediação intersistêmica e também a construção de formas jurídicas mais responsivas, capazes de dialogar com a complexidade sem abdicar da função crítica do Direito.

A fragmentação do Direito no contexto contemporâneo desafia diretamente o ideal universalista da Constituição de 1988, que prometia direitos sociais de caráter amplo e incondicional. O deslocamento da regulação para arenas contratuais, administrativas e financeiras cria um descompasso evidente entre a promessa normativa do texto constitucional e as práticas regulatórias efetivas. No caso do direito

à moradia, a tensão é explícita: enquanto a Constituição inscreve esse direito como fundamento de dignidade, a realidade institucional o converte em mercadoria sujeita a cláusulas de inadimplência e retomada automática.

Esse movimento não representa apenas uma falha de implementação, mas uma mudança estrutural na própria semântica jurídica. A linguagem constitucional, fundada em princípios como solidariedade e função social da propriedade, vai sendo progressivamente substituída por uma gramática técnica, orientada à eficiência, à previsibilidade e à mensuração de riscos. O direito à moradia, assim, deixa de ser articulado em termos de proteção coletiva e passa a ser traduzido como obrigação individualizada, com baixa densidade normativa e escassa possibilidade de contestação.

Nesse cenário, a perda da centralidade estatal implica também uma crise de legitimidade. Habermas (1997) já advertia que a colonização dos mundos da vida

por sistemas autorreferenciais – como o econômico – mina a legitimidade democrática das instituições. O MCMV exemplifica esse processo: a normatividade que regula a vida dos beneficiários não é resultado de deliberação parlamentar ou controle jurisdicional, mas de decisões técnicas, instruções administrativas e contratos padronizados produzidos por agentes financeiros. A legitimidade democrática cede lugar à legitimidade funcional, na qual a “eficiência” substitui a justiça como critério normativo.

Outro aspecto central é que a fragmentação jurídica favorece a emergência de zonas de irresponsabilidade institucional. Quando múltiplos atores – bancos, construtoras, órgãos federais, prefeituras – participam da produção normativa, torna-se difícil identificar claramente quem responde por violações de direitos. Essa dispersão gera um déficit de accountability: os sujeitos afetados não encontram um centro de imputação a quem possam recorrer, perpetuando a invisibilidade e a sensação de abandono jurídico.

A padronização contratual, nesse contexto, emerge como um dispositivo normativo exemplar da fragmentação. Os contratos de adesão no MCMV operam como instrumentos de governança técnica que substituem a legislação formal e o controle jurisdicional. Sob a aparência de neutralidade e objetividade, tais contratos consolidam a assimetria estrutural entre credores institucionais e mutuários vulneráveis, mascarando desigualdades profundas sob a retórica da igualdade formal. Trata-se, portanto, de uma privatização silenciosa da normatividade habitacional.

A desterritorialização do Direito, já mencionada, conecta-se intimamente a esse processo. Ao adotar contratos massificados de alcance nacional, o programa ignora as particularidades locais e reproduz uma lógica homogeneizadora que apaga desigualdades históricas. Essa neutralização territorial produz um “não-lugar” jurídico, no qual a realidade concreta dos bairros periféricos, das favelas e das ocupações urbanas não encontra espaço para ser processada. A moradia torna-se um dado abstrato, desvinculado da vida social e das condições comunitárias de reprodução da existência.

Nesse sentido, como observa Boaventura de Sousa Santos (2007), o pluralismo jurídico contemporâneo tende a ser regulado por uma “globalização de baixo para cima” (os movimentos sociais) e uma “globalização de cima para baixo”

(mercados e instituições técnicas). O MCMV é um exemplo de globalização normativa de cima para baixo: normas contratuais e administrativas de caráter técnico-financeiro impõem-se sobre os territórios e sujeitos, sem mediação democrática, produzindo exclusão e reforçando desigualdades.

A financeirização da moradia, no interior desse processo, constitui não apenas uma prática econômica, mas uma gramática jurídica própria. O direito à moradia é convertido em ativo, o contrato em garantia, e o inadimplemento em risco calculável. Essa gramática desloca a proteção social para fora do horizonte do Direito, inserindo o bem da moradia no circuito dos fluxos financeiros. É nesse ponto que se revela a profundidade da fragmentação: a normatividade não é apenas dispersa, mas reconfigurada a partir de códigos externos ao sistema jurídico.

Por fim, esse cenário revela que a fragmentação do Direito não é neutra: ela possui efeitos políticos, simbólicos e materiais profundamente assimétricos. Enquanto grandes corporações e agentes financeiros ampliam sua capacidade normativa, sujeitos vulneráveis perdem progressivamente sua centralidade como destinatários de proteção jurídica. O Direito, em vez de funcionar como contrapeso à racionalidade econômica, passa a legitimá-la, naturalizando a desigualdade sob o signo da legalidade. A crítica teórica, nesse contexto, torna-se indispensável para resgatar a função contra-hegemônica do Direito e recolocar os direitos fundamentais no centro da agenda normativa.

2.2 A Teoria dos Sistemas Sociais como Chave Analítica para Compreender a Fragmentação

A priori, cabe citar que a teoria dos sistemas sociais, desenvolvida por Niklas Luhmann, constitui uma das mais sofisticadas e influentes elaborações teóricas para apreender a complexidade da sociedade moderna e, particularmente, para compreender os processos de fragmentação do Direito. Diferentemente das abordagens tradicionais, que concebem o Direito como um conjunto de normas prescritas por uma autoridade soberana e dotadas de caráter hierárquico, Luhmann propõe uma visão radicalmente funcional e comunicacional, na qual o Direito é entendido como um sistema social autopoietico, isto é, um sistema que se autoproduz exclusivamente a partir de suas próprias operações. A sociedade moderna, sob essa perspectiva, não pode mais ser concebida como um todo coeso e integrado por valores substantivos ou por uma autoridade central, mas sim como um conjunto de sistemas sociais diferenciados, cada um operando com base em seus próprios códigos binários e programas específicos.

No caso do sistema jurídico, a operação fundamental é a produção e a reprodução da distinção lícito/ilícito, que organiza e orienta todas as comunicações internas do sistema. Essa estrutura comunicacional confere ao Direito uma autonomia relativa em relação a outros sistemas sociais, como a Política ou a Economia, permitindo-lhe processar e estabilizar expectativas normativas sem a necessidade de uma direção externa ou de uma substância ética unificadora. Essa autonomia, contudo, é acompanhada por um fechamento operacional, que torna o sistema jurídico seletivo em relação às comunicações provenientes do ambiente: apenas aquelas que se ajustam ao seu código e aos seus programas podem ser processadas como juridicamente relevantes.

Como bem observa Neves e Neves (2006), “Luhmann insiste em afirmar que a evolução não detém o crescimento dos sistemas a partir do momento em que não é mais possível ligar cada elemento a cada outro elemento e também de controlar cada perturbação vinda do entorno, por isso, nos sistemas reais a seleção dos elementos é fundamental”. Esta constatação é central para entender a lógica seletiva e diferenciada dos sistemas sociais contemporâneos: eles não podem, nem devem,

processar a totalidade das comunicações produzidas pelo ambiente, mas precisam selecionar e estabilizar um conjunto limitado de operações que garantam sua continuidade e sua identidade operacional.

Assim, a Teoria dos Sistemas revela que a fragmentação do Direito não é resultado de uma falha ou de uma crise institucional, mas uma consequência necessária da diferenciação funcional que caracteriza a sociedade moderna. O Direito, como sistema social especializado, não possui mais a capacidade de unificar ou coordenar todas as dimensões da vida social, operando ao lado de outros sistemas igualmente autônomos, como a Economia, a Ciência e a Política, que seguem suas próprias lógicas e racionalidades. Essa constatação permite compreender, por exemplo, por que determinadas práticas administrativas, como a retomada extrajudicial de imóveis no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, são juridicamente legitimadas, mesmo que produzam efeitos sociais excludentes e violadores de direitos fundamentais. O sistema jurídico, focado na coerência de suas operações e na estabilidade normativa, pode deixar de processar adequadamente experiências sociais que escapam à sua codificação específica, contribuindo, assim, para a fragmentação normativa e para a exclusão comunicacional de determinados grupos sociais.

De acordo com Luhmann (1995), a sociedade contemporânea não pode mais ser pensada a partir de modelos unitários e centralizados, mas deve ser concebida como um sistema autopoietico, que se reproduz a partir de suas próprias operações comunicacionais. Cada subsistema – como o Direito, a Política, a Economia – caracteriza-se por operar com base em um código binário específico, que orienta a seleção das comunicações processáveis. No caso do sistema jurídico, o código é lícito/ilícito; no sistema econômico, é pagamento/não pagamento.

A diferenciação funcional dos sistemas é o traço distintivo da sociedade moderna. Em vez de uma ordem social hierárquica, integrada a partir de uma autoridade política ou de valores substantivos compartilhados, prevalece uma configuração plural, na qual cada sistema define autonomamente suas operações, suas expectativas normativas e seus critérios de racionalidade.

A fragmentação do Direito é, portanto, uma consequência direta dessa

diferenciação funcional. O sistema jurídico não se subordina mais ao sistema político, nem ao menos ao econômico; tampouco também se constitui como um ordenamento integrado que regula de forma centralizada a totalidade das relações sociais. Ao contrário, ele se diferencia como um subsistema especializado, que processa apenas comunicações que possam ser traduzidas no código já mencionado: lícito/ilícito.

Nesse ponto, é necessário reconhecer que a aplicação da teoria luhmanniana em países de modernidade periférica, como o Brasil, demanda certas adaptações críticas. Conforme observa Marcelo Neves (1996):

Tendo como referencial o modelo luhmanniano, é possível uma releitura no sentido de afirmar que, na modernidade periférica, à hipercomplexificação social e à superação do "moralismo" fundamentador da diferenciação hierárquica não se seguiu a construção de sistemas sociais que, embora interpenetráveis e mesmo interferentes, construam-se autonomamente no seu *topos* específico. Isto nos põe diante de uma complexidade desestruturada e desestruturante. Daí resultam problemas sociais bem mais complicados do que aqueles que caracterizam os países da "modernidade central". As relações entre os "campos" de ação assumem formas autodestrutivas e heterodestrutivas, com todas as suas conseqüências bem conhecidas entre nós. Portanto, a modernidade não se constrói positivamente, como superação da tradição através do surgimento de sistemas autônomos de ação, mas apenas negativamente, como hipercomplexificação desagregadora do moralismo hierárquico tradicional.

Essa leitura da modernidade periférica reforça a ideia de que, no caso brasileiro, a fragmentação sistêmica não se converte em diferenciação funcional estabilizada, mas em formas autodestrutivas e heterodestrutivas de relação entre os sistemas, o que explica por que a política habitacional, ao invés de garantir direitos, frequentemente os nega ou precariza.

A autonomia operacional do sistema jurídico implica, contudo, um fechamento seletivo. De forma que, comunicações oriundas do ambiente social só serão processadas pelo sistema jurídico se forem de fato compatíveis com seu devido código e seus respectivos programas normativos. Ou seja, isso significa que

demandas sociais complexas – como as relacionadas à vulnerabilidade habitacional, à precarização das condições de moradia ou à violação de direitos sociais – não são necessariamente processadas pelo Direito, a menos que assumam de fato a forma de comunicações efetivamente estruturadas juridicamente.

Esse fechamento operacional está associado à abertura cognitiva do sistema: embora fechado em suas operações, o sistema jurídico mantém a capacidade de observar o ambiente e de ser irritado por ele. Porém, tal irritação só gera mudanças sistêmicas quando é processada internamente segundo critérios que preservem a coerência e a estabilidade do sistema.

No caso do MCMV, esse funcionamento sistêmico explica a resistência do sistema jurídico a processar adequadamente as comunicações oriundas das populações vulneráveis afetadas pela retomada administrativa de imóveis. A inadimplência é processada como quebra contratual, reduzida a uma comunicação econômica, e não como uma situação de vulnerabilidade social ou como uma violação ao direito fundamental à moradia. A seletividade do sistema jurídico, portanto, reforça processos de exclusão e invisibilização, contribuindo para a fragmentação normativa e para a inefetividade dos direitos sociais.

2.3 A Desterritorialização do Direito: Deslocamentos Físicos e Simbólicos

A fragmentação do Direito, decorrente da diferenciação funcional dos sistemas sociais modernos, conduz a um fenômeno de desterritorialização jurídica que transcende a mera dispersão normativa, sendo possível citar que tal desterritorialização manifesta-se tanto na ordem material, com o deslocamento físico de sujeitos e instituições, quanto também na ordem simbólica, com todo o esvaziamento dos sentidos que tradicionalmente ancoravam o Direito ao espaço, à comunidade e à vida cotidiana como um todo. Como enfatiza Haesbaert (2004), a desterritorialização não é única e exclusivamente um movimento físico de separação entre sujeito e lugar, mas também a inteira dissolução das mediações afetivas, políticas e identitárias que constituem o território como espaço vivido, socialmente denso e juridicamente significativo. Toda essa compreensão alargada da desterritorialização permite abordar criticamente a lógica espacial das políticas públicas, e em especial do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que opera dessa forma a partir de critérios econômicos e contratuais bastante desconectados da

realidade social dos seus beneficiários, isto é, a dissolução supramencionada das mediações afetivas explicadas por Haesbaert.

A política habitacional brasileira, especialmente no âmbito da Faixa 1 do MCMV (isto é, renda familiar bruta mensal até R\$ 2.850,00), materializa esse processo ao alocar os empreendimentos em áreas periféricas, segregadas, carentes de infraestrutura e desprovidas de vínculos comunitários consolidados. O território, nesse contexto, por sua vez, deixa de ser compreendido como expressão da cidadania e torna-se apenas um recurso operacional subordinado à lógica da rentabilidade. David Harvey (2008), ao discutir os “ajustes espaciais” do capitalismo contemporâneo, mostra de que forma as decisões urbanas e territoriais são cada vez mais orientadas por racionalidades financeiras e menos por imperativos sociais. Seguindo essa mesma lógica, a moradia é deslocada do centro da proteção jurídica e passa a ser tratada de fato enquanto um ativo hipotecável, o que configura, conforme bem define Rolnik (2015), um novo regime de despossessão urbana, inteiramente legitimado institucionalmente - e em todos os aspectos - por formas jurídico-administrativas de exclusão.

No caso do MCMV, a desterritorialização do Direito se expressa na prática da retomada extrajudicial de imóveis pela Caixa Econômica Federal, sem que haja contraditório, mediação social ou reconhecimento das vulnerabilidades envolvidas. A ausência de mediação judicial evidencia a conversão do direito à moradia em objeto de um sistema jurídico cada vez mais acoplado funcionalmente ao sistema econômico, em detrimento de sua função protetiva. Niklas Luhmann (1995) explica que, nas sociedades funcionalmente diferenciadas, os sistemas operam com base em códigos binários – no caso do Direito, lícito/ilícito – e somente processam comunicações que se ajustam a esse código. As experiências concretas de vulnerabilidade, como a inadimplência causada por desemprego estrutural, informalidade ou doença, não são traduzidas como juridicamente relevantes se não forem convertidas em linguagem contratual. Isso torna os mutuários inadimplentes estruturalmente invisíveis ao sistema jurídico, que os classifica apenas como “incumpridores de obrigações”, ignorando a complexidade social subjacente.

A fragmentação do Direito e a desterritorialização caminham inteiramente juntas na medida em que o Direito se autonomiza e se afasta dos laços comunitários

que tradicionalmente o vinculavam à justiça material. Para Teubner (1997), essa pluralização e dispersão normativo-institucional corresponde completamente à emergência de uma juridicidade societal, na qual múltiplos centros de normatividade (administração pública, contratos, normas técnicas, diretrizes financeiras) disputam o sentido e o alcance dos direitos, sejam quais for. Nesse contexto, a desterritorialização do Direito representa não somente uma separação entre norma e território, mas também a perda da capacidade do sistema jurídico de operar como mecanismo de recomposição de laços sociais e territoriais. Ao contrário, como destaca Marcelo Neves (2013), o Direito contemporâneo participa da própria produção da exclusão, ao não reconhecer juridicamente demandas que escapam ao seu programa formalista e contratualista.

É exatamente nesse sentido e ponto que a desterritorialização jurídica deve ser compreendida também como uma forma institucional de exclusão sistêmica. A partir da forma inclusão/exclusão proposta por Luhmann, compreende-se que os sujeitos que não conseguem estruturar suas experiências de modo compatível com os códigos funcionais dos sistemas (jurídico, político, econômico) são lançados à condição de “ambiente” – ou seja, tornam-se externos às operações do sistema, mesmo que estejam diretamente implicados em seus efeitos. No caso do MCMV, isso significa que o sofrimento decorrente da perda da moradia, da ruptura de vínculos comunitários e da exclusão do espaço urbano não é reconhecido como juridicamente relevante, porque não se traduz em linguagem contratual processável.

Como resultado, o processo de desterritorialização jurídica acarreta uma ruptura comunicacional entre os sujeitos e o sistema jurídico. Os beneficiários tornam-se, assim, “sujeitos sem território jurídico”, ou, na formulação de Castells (2009), “sujeitos desanexados da cidade”, cujos direitos são administrados por mecanismos técnicos e distantes da realidade vivida, podemos afirmar que essa ruptura é agravada principalmente pelo fechamento operacional do sistema jurídico, que impede completamente a construção de pontes institucionais capazes de acolher de forma eficaz e efetiva todas essas demandas e traduzi-las em decisões sensíveis ao contexto em questão. A ausência de espaços de mediação e a predominância da racionalidade econômico-financeira sobre a justiça social revelam um sistema que preserva sua autopoiese à custa da exclusão dos sujeitos mais vulneráveis.

A desterritorialização do Direito, portanto, não pode ser entendida enquanto um mero deslocamento normativo, mas como uma transformação estrutural da relação entre o jurídico, o espacial e o social. Trata-se de um fenômeno que reconfigura os modos de produção, reconhecimento e concretização dos direitos fundamentais em sociedades altamente diferenciadas. Enfrentar criticamente essa realidade exige não somente recuperar e retomar a centralidade do território enquanto dimensão da cidadania, mas também repensar os modos de acoplamento entre os sistemas jurídico, político e econômico, de modo a reconstruir a capacidade do Direito de operar como mediador de justiça e inclusão em contextos de profunda complexidade social.

A partir dessa perspectiva, torna-se fundamental refletir sobre os limites da função inclusiva do Direito em contextos marcados por lógicas sistêmicas altamente seletivas. O Programa Minha Casa Minha Vida, ao operar por meio de critérios técnico-burocráticos rigidamente estruturados, promove uma padronização da experiência habitacional que ignora a diversidade territorial, cultural e histórica das comunidades afetadas. A desterritorialização, nesse sentido, não se dá apenas pela localização periférica dos empreendimentos, mas também pela neutralização simbólica dos modos de vida que ali existiam ou poderiam existir. Como observa Lefebvre (2001), o espaço urbano é produzido socialmente e está impregnado de práticas, memórias e significações coletivas. Quando essas dimensões são desconsideradas em nome de uma racionalidade instrumental, o que se consolida é uma espécie de “território vazio” – tecnicamente funcional, mas socialmente desabitado. O Direito, ao se alinhar a essa lógica, deixa de reconhecer a moradia como expressão de pertencimento e passa a tratá-la apenas como um objeto passível de regulação contratual, deslocando-se cada vez mais da sua função originária de garantir direitos em sua densidade social plena.

Essa capacidade seletiva e autorreferencial do sistema jurídico, tal como definida por Luhmann, implica também uma mudança significativa na concepção de legitimidade jurídica. Enquanto nas formas tradicionais de organização social a legitimidade derivava de uma fundamentação ética, política ou religiosa, nas sociedades funcionalmente diferenciadas ela passa a ser produzida internamente pelo próprio sistema, mediante critérios de consistência operacional. Isso significa que o Direito não precisa mais ser justo no sentido substantivo do termo, mas apenas

ser juridicamente válido segundo seus próprios critérios. A consequência dessa autovalidação é a redução do espaço para a contestação normativa a partir de perspectivas externas, como a moral ou a política, o que enfraquece a capacidade do Direito de responder a demandas sociais que não estejam previamente estruturadas como comunicações jurídicas.

Com isso, o Direito tende naturalmente a operar como um sistema de reforço à estabilidade e à previsibilidade, ainda que à custa de sua sensibilidade social. O que não pode ser traduzido em termos jurídicos como as consequências humanas da exclusão habitacional simplesmente não existe de forma efetiva para o sistema. Isso leva à produção de um “déficit de ressonância”, segundo Hartmut Rosa (2020). Assim, o Direito se torna incapaz de ressoar com as experiências vividas dos sujeitos, sobretudo daqueles em situação de maior vulnerabilidade. A fragmentação jurídica, portanto, é inseparável da fragmentação da escuta institucional: há uma crescente desconexão entre os modos de vida e os modos de codificação do sistema jurídico, o que resulta numa operação sistemática de silenciamento institucional das margens sociais.

A fragmentação também se expressa na proliferação de regimes jurídicos autônomos e especializados que operam de maneira paralela, muitas vezes sem qualquer coordenação entre si. Contratos de financiamento habitacional, regulamentos administrativos, normativas urbanísticas, diretrizes técnicas e decisões judiciais formam um mosaico normativo fragmentado que dificulta a reconstrução de um sentido jurídico unificado para questões complexas como o direito à moradia. Essa pluralização normativa, longe de ampliar o acesso à justiça, muitas vezes confunde os sujeitos e reforça desigualdades, pois apenas os agentes mais bem informados e institucionalmente capacitados conseguem navegar pelas múltiplas esferas de normatividade. A fragmentação, assim, se transforma em um novo modo de exclusão.

Dentro desse panorama, a função sistêmica do Direito não é mais a de representar simbolicamente a totalidade da sociedade, mas sim de garantir a reprodução das operações jurídicas em meio à complexidade eminente e crescente. O sistema jurídico não “espelha” mais a sociedade; ele a reduz a um conjunto de comunicações compatíveis com sua estrutura interna, sendo tal dinâmica particularmente evidente em programas estatais como o Minha Casa Minha Vida, que

articulam o Direito não como instrumento de redistribuição, mas como um meio técnico

de viabilizar operações financeiras e administrativas. O Direito, nesse contexto, deixa de ser então um espaço de negociação social e torna-se um protocolo de execução institucional, muitas vezes cego à realidade que deveria transformar.

Essa cisão entre forma e conteúdo jurídico está diretamente relacionada ao conceito de “irritação sistêmica”, central na teoria luhmanniana. O sistema jurídico pode ser “irritado” por fenômenos do ambiente, como movimentos sociais, conflitos urbanos ou denúncias de injustiça, mas só responderá a tais irritações se puder traduzi-las em termos juridicamente admissíveis. Isso significa que a sensibilidade do Direito à realidade social não é espontânea, mas depende de estruturas de acoplamento estrutural que muitas vezes estão ausentes. No caso do MCMV, a ausência de mediações institucionais voltadas à proteção social dos beneficiários impede que suas experiências de exclusão sejam adequadamente captadas e processadas pelo sistema jurídico. A consequência é uma racionalidade jurídica que, embora formalmente neutra, reforça padrões de dominação e desigualdade.

Finalmente, a teoria dos sistemas sociais permite compreender que a fragmentação do Direito não é apenas um sintoma de falência institucional, mas um modo funcional de operação da modernidade complexa. A fragmentação é a forma como o sistema jurídico lida com a impossibilidade de totalizar e controlar todos os aspectos da vida social. O desafio, portanto, não é restaurar uma unidade normativa perdida, mas repensar as condições pelas quais o sistema jurídico pode ser reconfigurado para acolher de forma mais efetiva as pluralidades sociais e territoriais. Isso exige, como aponta Marcelo Neves (2007), uma teoria crítica da juridicidade que reconheça a necessidade de articular fechamento operacional e abertura social, autopoiese e responsabilidade, diferenciação funcional e justiça social.

2.4 A Comunicação Intersistêmica: Limites e Possibilidades de Acoplamento Estrutural

A Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann fornece uma lente analítica poderosa para compreender as formas pelas quais os subsistemas sociais interagem em uma sociedade funcionalmente diferenciada. Dentre seus conceitos centrais, destaca-se o de acoplamento estrutural, que permite captar os modos estáveis de interpenetração entre sistemas autopoieticos - isto é, sistemas que se reproduzem por meio de suas próprias operações -, sem que isso implique perda de sua autonomia

operativa. O acoplamento estrutural, nesse sentido, representa a possibilidade de comunicação indireta entre sistemas distintos, preservando-se, contudo, o fechamento operacional e os códigos binários que orientam suas seleções internas (LUHMANN, 1995).

No caso específico do sistema jurídico, os principais acoplamentos estruturais ocorrem com os sistemas político e econômico. O primeiro se realiza principalmente por meio da Constituição, enquanto o segundo se estrutura por meio do contrato. Tais instrumentos funcionam como interfaces comunicacionais, possibilitando que demandas oriundas de outros sistemas sejam observadas e processadas conforme o código do Direito (lícito/ilícito) e seus programas normativos. Essa mediação, contudo, não implica simetria nem garantia de responsividade: a seleção comunicacional é regida exclusivamente pelas expectativas internas de cada sistema, que absorve do ambiente apenas o que consegue traduzir conforme sua própria lógica operativa (NEVES, 2009).

A ausência de simetria na comunicação entre sistemas não deve ser interpretada apenas como um traço técnico da Teoria dos Sistemas, mas como um fator com implicações políticas relevantes. Quando o Direito se estrutura de modo a priorizar expectativas estabilizadas em torno de formas contratuais e dispositivos normativos abstratos, tende a excluir experiências que não se conformam previamente a esses formatos. Nesse sentido, o acoplamento com o sistema econômico, mediado por contratos de adesão como os utilizados no MCMV, não apenas limita a responsividade jurídica, mas também configura um filtro estrutural que bloqueia a emergência de demandas alternativas, como o reconhecimento de moradia como condição de dignidade.

Adentrando-se ao contexto do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), os limites desse acoplamento tornam-se evidentes. A retomada extrajudicial de imóveis por inadimplemento contratual - prática amplamente adotada pela Caixa Econômica Federal - evidencia um acoplamento estrutural altamente assimétrico entre os sistemas jurídico e econômico. O inadimplemento, enquanto comunicação codificada no sistema econômico como “não pagamento”, é imediatamente transposto para o sistema jurídico como fundamento para a extinção do vínculo contratual. Essa tradução ignora, contudo, a complexidade social da inadimplência, que

frequentemente decorre de condições estruturais de desemprego, precariedade urbana ou ausência de garantias sociais. O resultado é que o sistema jurídico, ao atuar com base em critérios de eficiência e coerência normativa, processa essas comunicações de forma indiferente às vulnerabilidades concretas dos mutuários (RECK; PALUDO, 2022).

Trata-se, portanto, de uma operação que revela o fechamento autopoietico do Direito. Como aponta Luhmann (1990), o sistema jurídico não responde a critérios de justiça substantiva, moralidade ou equidade social, mas apenas àquelas comunicações que possam ser adequadamente convertidas ao seu código binário. Nesse caso, as experiências de exclusão, perda de moradia e desintegração territorial não encontram espaço de reconhecimento jurídico porque não se apresentam sob a forma de uma comunicação legalmente estruturada. Como consequência, tais sujeitos são excluídos da possibilidade de participar do processo decisório que os afeta diretamente.

Essa invisibilidade normativa não é fruto de omissão, mas da seletividade sistêmica que orienta as operações jurídicas. A lógica do Direito, ao operar com base em expectativas estabilizadas e programas normativos rígidos, dificulta a emergência de sentidos jurídicos alternativos, especialmente aqueles provenientes das margens sociais. A população atingida por políticas habitacionais excludentes, como no caso do MCMV, não possui acesso facilitado aos canais de ressignificação jurídica de sua condição. Suas vivências são desqualificadas como juridicamente irrelevantes, o que impede o surgimento de contraformas normativas que tensionem os códigos dominantes.

Gunther Teubner (1997) aprofunda esse diagnóstico ao apontar que os acoplamentos estruturais podem se converter em relações colonizantes, especialmente quando um sistema, como o econômico, impõe seus critérios sobre os demais. Quando isso ocorre, a racionalidade contratual e financeira tende a submeter a lógica jurídica às exigências de performance e rentabilidade, esvaziando sua função protetiva e seu potencial redistributivo. No caso do MCMV, observa-se justamente essa subordinação funcional: o Direito é mobilizado como instrumento de execução da lógica econômica, operando como instância de legalização da exclusão.

Essa seletividade operativa é reforçada por dispositivos administrativos que

eliminam a mediação judicial e inviabilizam o contraditório e a ampla defesa. A possibilidade de retomada do imóvel com base exclusivamente em cláusulas contratuais padronizadas é expressão clara da desjudicialização funcional do Direito, que opera de forma distante das garantias constitucionais e das normativas internacionais de direitos humanos. Como bem argumenta Marcelo Neves (2006), quando o sistema jurídico se organiza predominantemente por meio de acoplamentos com a economia, ele não apenas perde sua sensibilidade às demandas sociais, mas passa a ser coautor da exclusão comunicacional de grupos hipervulneráveis.

Essa exclusão comunicacional ganha contornos ainda mais graves quando se observa a baixa permeabilidade institucional à participação popular na formulação das políticas públicas habitacionais. O desenho institucional do MCMV foi marcado intensamente por uma tecnocracia decisória que privilegiou a expertise financeira e a engenharia contratual em detrimento quase que total da escuta dos destinatários da política. Dessa forma, portanto, os acoplamentos intersistêmicos consolidaram-se a partir de interfaces frias, desprovidas de qualquer mediação discursiva ou deliberação democrática, como deveria ocorrer. Isso compromete não apenas a legitimidade normativa das soluções jurídicas, mas também a própria função integradora do sistema político.

O efeito sistêmico mais grave dessa dinâmica é a produção de uma exclusão institucionalizada, em que parcelas significativas da população — especialmente as mais pobres — não conseguem comunicar juridicamente suas experiências e necessidades. Na perspectiva luhmanniana, essa exclusão não decorre de uma violação intencional, mas de uma incomunicabilidade estrutural, que resulta da incapacidade de traduzir demandas sociais em códigos funcionalmente compatíveis com o sistema jurídico (LUHMANN, 1995). Assim, a inadimplência deixa de ser compreendida como sintoma de desigualdade estrutural e passa a ser interpretada exclusivamente como falha contratual individual, legitimando a expulsão habitacional sem qualquer mediação de justiça.

Essa assimetria comunicacional entre os sistemas jurídico, político e econômico evidencia que o acoplamento estrutural, bastante longe de promover integração sistêmica ou também coordenação responsiva, pode intensificar totalmente a fragmentação e consolidar a desigualdade. O sistema político, que deveria atuar

como mediador normativo por meio da Constituição, também falha ao não garantir a centralidade do direito à moradia como direito fundamental, permitindo que a política habitacional seja operacionalizada por critérios técnico-financeiros dissociados da justiça social (HARVEY, 2014; ROLNIK, 2015). A racionalidade dominante torna-se a da gestão de risco, e não a da inclusão territorial ou do fortalecimento da cidadania.

Diante desse cenário, torna-se evidente que a comunicação intersistêmica entre Direito, Economia e Política, embora teoricamente possível, está sujeita a profundas assimetrias estruturais, que comprometem sua função integradora e seu papel garantidor de direitos. Como conclui Castells (2009), as sociedades em rede, marcadas pela lógica dos fluxos e pela desterritorialização da regulação, tendem a reforçar essas assimetrias e a obscurecer a visibilidade jurídica dos sujeitos marginalizados.

Nesse contexto, repensar os mecanismos de acoplamento estrutural entre os sistemas torna-se urgente, sobretudo à luz de uma teoria crítica do Direito capaz de recuperar sua função inclusiva em meio à complexidade social contemporânea. Isso implica desenvolver formas institucionais de mediação que não se limitem à tradução automática das expectativas econômicas em decisões jurídicas, mas que sejam capazes de incorporar dimensões contextuais, históricas e sociais às operações do sistema. Experiências como o fortalecimento de defensorias públicas, a criação de fóruns comunitários de mediação e a ampliação de políticas públicas participativas constituem tentativas incipientes, mas relevantes, de romper com o fechamento autopoietico e reintroduzir a pluralidade do real nas operações jurídicas. Tais práticas podem funcionar como pontos de fricção comunicacional, capazes de tensionar os códigos vigentes e reabrir o Direito à sensibilidade social.

Além disso, é necessário reconhecer que a própria teoria dos sistemas oferece instrumentos para repensar a comunicação intersistêmica de forma mais simétrica e responsiva. O conceito já citado de "irritação sistêmica", por exemplo, aponta para a possibilidade de um sistema ser afetado, ainda que indiretamente, por comunicações provenientes de seu ambiente. No caso do MCMV, isso significa admitir que a exclusão habitacional e a vulnerabilidade social podem — e devem — funcionar como irritações ao sistema jurídico, exigindo adaptações institucionais capazes de responder, mesmo que parcialmente, às pressões externas. Embora o fechamento

operacional permaneça uma característica inevitável dos sistemas sociais, a abertura à complexidade do ambiente social pode ser construída a partir da criação de novos programas normativos e dispositivos institucionais que favoreçam a escuta ativa e a reconstrução do sentido dos direitos fundamentais.

Cabe destacar que essas fricções comunicacionais não devem ser vistas como disfuncionais, mas como oportunidades para a autorreflexividade sistêmica. A abertura parcial a comunicações não convencionais como as manifestações coletivas, os litígios estratégicos e as mobilizações populares pode operar como fonte de aprendizado institucional. Tais experiências introduzem perturbações relevantes nos programas jurídicos e nos mecanismos administrativos, desafiando-os a redefinir critérios normativos e abrir-se a novas formas de reconhecimento. O fortalecimento de arenas públicas sensíveis a essas irrupções é, portanto, condição para uma reconfiguração mais justa do acoplamento entre Direito e sociedade.

Nesse sentido, o fenômeno da desterritorialização jurídica intensifica ainda mais as dificuldades da comunicação intersistêmica. O deslocamento da regulação jurídica para esferas em teores administrativos, contratuais ou transnacionais compromete a capacidade do sistema jurídico estatal de funcionar como mediador normativo entre os demais sistemas sociais. A territorialidade, enquanto princípio organizador clássico do Direito, perde bastante força diante de práticas normativas que operam em redes, fluxos e plataformas digitais, configurando um cenário em que os vínculos jurídicos não se estruturam mais segundo os marcos da soberania nacional, mas sim de acordo com lógicas técnicas e financeiras globalizadas, ou seja, escapa das mãos de vínculos passados. Essa transformação compromete a eficácia de direitos positivados no plano constitucional, como o direito à moradia, ao esvaziar os espaços institucionais de reivindicação e reparação.

Ademais, o enfraquecimento dos mecanismos clássicos de responsabilização institucional - como o controle judicial e o debate legislativo - contribui para a opacificação dos centros decisórios, dificultando a identificação de quem define, em última instância, as normas que afetam diretamente a vida dos cidadãos. No caso do MCMV, os critérios de elegibilidade, os procedimentos de retomada e as cláusulas contratuais são estabelecidos de forma padronizada por órgãos administrativos e instituições financeiras, muitas vezes com escassa participação social e sem controle

efetivo de legalidade. O resultado é cada vez mais a consolidação de um processo decisório desterritorializado e despolitizado, que escapa das estruturas tradicionais de accountability democrático.

Essa desterritorialização da normatividade contribui também para a dispersão de responsabilidades jurídicas, dificultando o acesso à justiça e o reconhecimento de danos sociais. Diante de um modelo fragmentado e funcionalizado, os sujeitos afetados não encontram instâncias claramente definidas onde possam pleitear a proteção de seus direitos ou a reparação de lesões. O Direito, nesse contexto, opera como um sistema de exclusão silenciosa, no qual a ausência de uma comunicação compatível com os códigos operativos vigentes transforma as necessidades sociais em “não-eventos” jurídicos. Tal apagamento reforça a seletividade estrutural, legitimando a produção sistemática de desigualdades sob o manto da legalidade procedimental.

A própria figura do sujeito de direito, tradicionalmente concebida como portador de direitos garantidos e exigíveis perante o Estado, entra em crise. Em vez de cidadãos com acesso igualitário ao aparato jurídico, o que se observa é a emergência de “clientes” ou “mutuários” que se relacionam com o sistema por meio de vínculos contratuais padronizados e não contestáveis. Nesse modelo, a cidadania jurídica se enfraquece, sendo substituída por uma relação técnico-burocrática com pouca margem para a disputa política ou a reivindicação de direitos substantivos. O sujeito desterritorializado é, assim, aquele que permanece invisível para o sistema jurídico enquanto sujeito de direito, sendo tratado apenas como dado funcional ou risco econômico, afinal, conforme Martins (2018):

Dessa forma, entendemos que o direito à moradia compreende mais do que o ato de ocupar um lugar no espaço, já que é preciso ter em conta a adequação do local em que se vive para o desenvolvimento psicossocial do sujeito. Inclusive, na mesma Recomendação nº 4, no §8º, são apresentados sete critérios interpretativos da adequação da moradia, sendo o primeiro deles a segurança jurídica da posse, consistente na proteção conferida contra despejos forçados, prisões ilegais e outras ameaças, independentemente do tipo de posse que o morador apresenta.

A observação de Martins (2018) reforça que o direito à moradia não se reduz à simples titularidade de um imóvel ou ao cumprimento formal de um contrato. Ele envolve, sobretudo, a garantia de condições de vida dignas que possibilitem o desenvolvimento humano em sua integralidade. Nesse sentido, a segurança jurídica da posse é mais do que uma proteção contra a perda arbitrária do espaço habitado: é também um reconhecimento da moradia como elemento constitutivo da subjetividade e da cidadania. Ao desconsiderar esses aspectos, o sistema jurídico se distancia da função de mediação entre as necessidades sociais e a normatividade constitucional.

A Recomendação nº 4, mencionada pelo autor, ao estabelecer critérios interpretativos para a adequação da moradia, revela um esforço normativo em dialogar com as vulnerabilidades concretas das populações afetadas. Contudo, esse esforço esbarra na rigidez operativa do sistema jurídico, que, ao priorizar cláusulas contratuais e procedimentos administrativos, marginaliza tais parâmetros internacionais. O resultado é uma desconexão entre o plano discursivo da proteção de direitos e a prática cotidiana de exclusão, especialmente nos casos de retomada extrajudicial de imóveis.

Esse descompasso evidencia que a cidadania, no contexto da política habitacional, sofre um processo de esvaziamento substancial. A transformação do sujeito em mero “mutuário” ou “cliente”, vinculando-o a obrigações financeiras em detrimento de sua condição de cidadão de direitos, demonstra como o acoplamento estrutural entre Direito e Economia opera de forma assimétrica. Em vez de reconhecer a moradia como direito fundamental, o sistema jurídico a traduz exclusivamente como ativo patrimonial sujeito a execução contratual.

A invisibilidade normativa que daí resulta não pode ser compreendida apenas como falha técnica, mas como efeito de uma lógica de exclusão estrutural. Quando as comunicações sociais referentes à moradia não se encaixam no código jurídico do lícito/ilícito, transformam-se em “não-eventos” jurídicos. Isso significa que despejos, remoções forçadas e precariedades habitacionais não chegam a ser tratados como problemas de justiça, mas apenas como consequências inevitáveis da inadimplência. Tal invisibilidade mina a própria ideia de universalidade dos direitos fundamentais.

Nesse contexto, o direito à moradia se torna um campo paradigmático para

observar os limites da comunicação intersistêmica. O sistema jurídico, ao absorver seletivamente apenas as comunicações provenientes da economia — traduzidas na linguagem do pagamento ou não pagamento —, restringe sua própria sensibilidade social. Assim, a normatividade constitucional, que consagra a moradia como direito fundamental, acaba diluída diante das pressões contratuais e financeiras, confirmando o diagnóstico de colonização do Direito pelo sistema econômico formulado por Teubner (1997).

A consequência é que os beneficiários do MCMV, especialmente os mais pobres, vivenciam um duplo processo de exclusão: por um lado, são excluídos socialmente devido às condições precárias de inserção urbana e econômica; por outro, são excluídos juridicamente, na medida em que suas experiências não se traduzem em comunicações compatíveis com o código jurídico. Esse duplo bloqueio reforça a desigualdade estrutural e dificulta a construção de alternativas emancipatórias.

Diante disso, torna-se imprescindível pensar em mecanismos institucionais que permitam tensionar os códigos dominantes do Direito e ampliar sua capacidade de recepção das demandas sociais. A incorporação dos critérios internacionais de adequação da moradia, previstos em recomendações da ONU, poderia constituir um caminho para abrir o sistema jurídico a novas irritações sistêmicas, permitindo-lhe processar comunicações que até então permanecem invisíveis.

Além disso, o fortalecimento das Defensorias Públicas e a criação de instâncias coletivas de mediação comunitária configuram alternativas viáveis para ampliar a responsividade jurídica. Essas instituições podem funcionar como canais de tradução das experiências sociais em linguagem juridicamente reconhecível, tensionando a lógica contratual rígida que predomina nas relações do MCMV. Ao fazer isso, contribuem para reintroduzir o princípio da dignidade humana como critério relevante nas operações jurídicas.

No entanto, tais iniciativas só terão eficácia se acompanhadas de uma reconfiguração do próprio sistema político, que precisa assumir sua função integradora de garantir os direitos fundamentais. A ausência de participação social no desenho do MCMV demonstra como a política habitacional foi capturada por

racionalidades tecnocráticas e financeiras. Reverter esse quadro exige democratizar os processos decisórios, criando espaços institucionais para que os destinatários da política possam influenciar efetivamente sua formulação e implementação.

Um exemplo expressivo de valorização de particularidades e adequação ao contexto social pode ser observado em julgamento proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, no qual se reconheceu a nulidade de leilão extrajudicial de imóvel realizado a partir de inadimplência artificialmente produzida pelo próprio credor na Apelação Cível n.º 1007209-37.2017.8.26.0477. No caso, o banco deixou de emitir os boletos necessários ao pagamento, levando o mutuário — que jamais esteve em mora — a ajuizar ação de consignação em pagamento posteriormente julgada procedente. Ainda assim, o credor levou o imóvel a leilão, o que levou o Tribunal a anular os atos expropriatórios e fixar indenização por danos morais. A decisão evidenciou a necessidade de que práticas contratuais e financeiras sejam reinterpretadas à luz das vulnerabilidades dos sujeitos, reconhecendo que a própria atuação institucional pode produzir — e não apenas constatar — o inadimplemento.

Ainda que tal posicionamento represente uma situação isolada de abertura do sistema jurídico às comunicações oriundas de experiências concretas de injustiça, a decisão também revela a sensibilidade da proteção possessória e patrimonial quando confrontada com falhas institucionais, uma vez que a negligência bancária afetou diretamente a moradia do mutuário e, não fosse o reconhecimento de sua particularidade, o imóvel teria sido transferido a terceiros. Na chave luhmanniana, esse tipo de intervenção pode ser compreendido como uma “irritação” momentaneamente internalizada pelo sistema jurídico, que, diante de circunstâncias específicas e da evidência de falha institucional grave, admite como juridicamente relevantes comunicações externas que normalmente permaneceriam excluídas. Contudo, em situações ordinárias — como nos procedimentos de consolidação da propriedade fiduciária no âmbito do MCMV — prevalece o fechamento operacional do Direito, que tende a reduzir o inadimplemento à mera quebra contratual, sem mediação social, contraditório efetivo ou consideração das condições materiais que estruturam a relação, tal que fragiliza o direito à moradia, visualizado também na apelação anteriormente citada.

Além disso, o deslocamento da função de proteção social do Direito para instrumentos contratuais ou administrativos contribui para o enfraquecimento da noção de direitos como garantias institucionais universais. No lugar disso, instala-se uma racionalidade seletiva e condicional, em que o acesso a direitos passa a depender do cumprimento de requisitos econômicos ou de desempenho, reforçando lógicas meritocráticas que desconsideram desigualdades históricas. No caso do MCMV, isso significa que o direito à moradia deixa de ser concebido como um bem jurídico indisponível e passa a ser tratado como um benefício sujeito à lógica da contraprestação.

A persistência de modelos normativos desterritorializados e funcionalmente fechados impõe, assim, uma tarefa crítica ao pensamento jurídico: encontrar modos de recompor vínculos entre normatividade, espaço e cidadania. Essa tarefa não pode ser cumprida exclusivamente dentro dos parâmetros atuais da dogmática jurídica, mas requer uma abertura interdisciplinar que dialogue com campos como a sociologia urbana, a teoria crítica e a economia política. A centralidade da moradia como eixo articulador de pertencimento territorial, acesso a bens públicos e construção de subjetividades precisa ser resgatada como fundamento da arquitetura jurídica e institucional.

Portanto, repensar o acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico, político e econômico implica reconhecer não apenas os limites operacionais da comunicação entre sistemas autopoieticos, mas também os efeitos políticos e sociais da desterritorialização normativa. A superação da fragmentação não se dará pela reintegração hierárquica dos sistemas, o que é impossível em sociedades complexas, mas sim pela criação de mecanismos institucionais capazes de restituir a centralidade da dignidade humana no processo jurídico. Isso exige, entre outras coisas, o fortalecimento da função garantidora do Direito, a valorização dos espaços participativos e o desenvolvimento de formas mais sensíveis de tradução normativa entre os sistemas sociais. Apenas assim será possível transformar o acoplamento estrutural em uma via de comunicação efetiva, e não em um canal de exclusão institucionalizada.

2.5 A Financeirização da Moradia como Expressão da Fragmentação Jurídica

A crise estrutural do modelo de produção e gestão da moradia nas sociedades contemporâneas tornou-se, principalmente nas últimas décadas, cada vez mais atravessada por dinâmicas financeiras globais, sendo o espaço urbano, antes organizado segundo prioridades sociais e políticas públicas de provisão habitacional, agora progressivamente capturado por racionalidades orientadas à lógica da valorização do capital e da densa mobilização de ativos imobiliários como forma de extração de valor. Dentro desse processo, a moradia deixou totalmente de ser predominantemente tratada como direito, garantia fundamental ou até mesmo política redistributiva, vez essa que passou a ser convertida em mercadoria, crédito ou garantia. Essa mutação profunda nos regimes de urbanização e nas formas de regulação habitacional também se manifesta no Brasil, especialmente a partir dos anos 2000, com a consolidação de programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), onde a dimensão financeira passa a moldar decisivamente o desenho institucional da política habitacional.

A financeirização da moradia pode ser compreendida, em termos conceituais, como a crescente dependência das formas de acesso à habitação em relação aos mercados de crédito, aos títulos lastreados em hipotecas e às estratégias de investimento imobiliário. Autores como Aalbers (2016), Harvey (2008) e Rolnik (2015) apontam que a financeirização atua não apenas sobre os instrumentos econômicos, mas também sobre os próprios dispositivos jurídicos que organizam a política habitacional, promovendo uma reconfiguração normativa profunda. No caso brasileiro, essa lógica encontrou ressonância num sistema jurídico marcado por desigualdades históricas, fragmentação institucional e baixa responsividade às demandas sociais dos mais pobres. A promessa de ampliação do acesso à moradia via subsídio estatal revelou-se, na prática, subordinada à expansão do mercado imobiliário e à lógica da bancarização dos sujeitos.

Essa análise se torna ainda mais complexa quando observada à luz da Teoria dos Sistemas Sociais de Niklas Luhmann. A partir de sua concepção de diferenciação funcional, é possível compreender que o sistema jurídico, ao interagir com o sistema econômico por meio de acoplamentos estruturais, reconfigura suas operações de acordo com as demandas externas, sem necessariamente integrar valores substantivos como justiça social ou proteção dos vulneráveis. A financeirização da

política habitacional, portanto, não representa apenas um deslocamento de prioridade política ou econômica, mas um verdadeiro e total realinhamento sistêmico, no qual o Direito passa a operar bastante com códigos binários cada vez mais compatíveis com os da economia - como adimplemento/inadimplemento, garantia/risco - em detrimento de suas próprias funções clássicas, como a integração social, a redistribuição e a contenção das desigualdades.

A financeirização da moradia no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), especialmente na Faixa 1, representa mais do que apenas uma única tendência econômica global, mas uma expressão concreta da fragmentação do Direito e da reconfiguração dos seus vínculos com a proteção social. Nesse cenário, a habitação deixa de ser concebida como um direito social fundamental para ser convertida em ativo financeiro regulado por instrumentos contratuais e administrativos, submetido à lógica do risco, da inadimplência e da retomada de garantias.

Conforme aponta Raquel Rolnik (2015), a moradia financiada por programas, a exemplo do MCMV, é inserida em uma espécie de regime jurídico-financeiro no qual a vulnerabilidade habitacional é neutralizada por dispositivos de padronização contratual e desjudicialização das relações no geral. O contrato substitui o vínculo jurídico protetivo por uma lógica técnico-formal, que trata o beneficiário como tomador de crédito, e não como sujeito de direitos. Essa mutação, segundo Harvey (2008), insere a moradia no circuito de valorização do capital, o que demanda estabilidade legal para o mercado e, ao mesmo tempo, cria novas formas de exclusão para os mais pobres.

Nesse cenário de financeirização, os impactos não se restringem aos dispositivos formais de retomada, mas se estendem às práticas informais e precárias que sucedem o deslocamento habitacional. Como observa Guerreiro *et al* (2022, p. 466):

Durante a década de 2010, a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi acompanhada por processos de remoção promovidos pelos poderes públicos. Estes utilizaram, principalmente nos grandes centros urbanos e como resposta às denúncias de não atendimento por parte da população atingida, o mecanismo do subsídio de aluguel em parque privado como forma de negociação com a população removida. No entanto, as locações que se utilizam de tais auxílios

são, na sua maioria, informais, sem nenhuma regulação ou fiscalização pelo poder público. Assim, os removidos acabam permanecendo no próprio território, seu entorno ou bairros próximos, em relações informais de locação, algumas vezes mais precárias do que a situação de moradia anterior.

Isto é, a execução do Programa Minha Casa Minha Vida, muitas vezes articulada com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), foi conjuntamente a processos de remoção em larga escala promovidos pelo poder público, especialmente em áreas urbanas centrais. Em face da resistência social e das críticas quanto à ausência de alternativas adequadas, adotou-se, como solução paliativa, a concessão de subsídios de aluguel em parques privados - medida que, embora travestida de política compensatória, revelou-se ineficaz na proteção do direito à moradia. A informalidade dessas locações, somada à ausência de regulação e fiscalização estatal, expôs os removidos a uma nova condição de insegurança, instabilidade e invisibilidade jurídica.

Essa realidade reforça o argumento de que a financeirização da moradia opera como vetor de fragmentação jurídica ao produzir deslocamentos que o sistema jurídico não reconhece nem processa adequadamente. A moradia, convertida em mercadoria e, posteriormente, em compensação monetária informal, deixa de ser protegida enquanto direito e passa a ser tratada como custo a ser administrado. Nesse processo, os sujeitos removidos, muitas vezes realocados em vínculos informais de aluguel - mais precários do que sua condição anterior - permanecem em zonas normativas periféricas, sem acesso a garantias legais, políticas públicas ou instrumentos institucionais de proteção. A promessa constitucional da moradia digna é assim, mais uma vez, completamente substituída por arranjos frágeis, terceirizados e não regulados, que aprofundam e efetivam a exclusão e reafirmam o esvaziamento do papel protetivo do Direito diante da lógica econômica.

Esse quadro revela a consolidação de uma lógica de desresponsabilização institucional que acompanha os mecanismos compensatórios no contexto das remoções. Ao recorrer ao subsídio de aluguel como resposta aos deslocamentos

forçados provocados por obras públicas ou pela própria dinâmica de implementação do MCMV, o Estado transfere às famílias vulnerabilizadas o ônus de garantir sua própria moradia em um mercado marcado pela informalidade, pela ausência de contratos formais e pela instabilidade das relações locatícias. A moradia, assim, deixa de ser objeto de uma política pública estruturada e passa a ser regulada por dinâmicas de mercado, alheias a qualquer regulação pública efetiva. O resultado é a substituição de um direito por uma solução compensatória fragmentada, que não reconstitui a dignidade perdida no processo de remoção.

Essa precarização estrutural, embora operada com o respaldo de decisões administrativas e orçamentos públicos, é juridicamente invisibilizada, uma vez que não se configura como violação direta do direito à moradia nos moldes tradicionais. O sistema jurídico, operando com base em comunicações codificadas e previamente estruturadas, não reconhece como juridicamente relevantes as relações informais de aluguel ou os contextos precários a que essas populações são submetidas. Dessa forma, a resposta institucional à remoção se esgota no pagamento de um subsídio, sem que haja qualquer monitoramento das condições de habitação, da permanência territorial ou da continuidade dos vínculos comunitários. Como resultado, produz-se uma forma de exclusão legalizada, onde a compensação formal substitui o dever estatal de garantir moradia digna, conforme previsto na Constituição.

A situação descrita por Guerreiro *et al* (2022) também evidencia um paradoxo normativo da política habitacional brasileira: ao mesmo tempo em que se reconhece a moradia como direito fundamental e se estruturam programas de provisão habitacional em larga escala, tolera-se — e até se institucionaliza — um modelo de gestão que, na prática, reproduz ciclos de exclusão e instabilidade. Os dispositivos legais e administrativos que permitem a remoção, a concessão de subsídios e a omissão quanto às condições de reassentamento revelam um sistema jurídico que se adapta à racionalidade econômica e administrativa, mas que falha em proteger os sujeitos em situação de vulnerabilidade. O Direito, nesse contexto, não apenas se fragmenta, mas se torna funcionalmente cúmplice de uma política de despossessão, travestida de inclusão social.

Sob a ótica da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, a financeirização da política habitacional pode ser compreendida como um acoplamento estrutural

assimétrico entre os sistemas jurídico e econômico, no qual o Direito se adapta às expectativas de previsibilidade e eficiência exigidas pelo mercado. Esse acoplamento transforma a inadimplência de beneficiários da Faixa 1 em mero ruído ambiental, incapaz de produzir comunicações juridicamente relevantes — como a reivindicação por mediação, renegociação ou proteção possessória. O resultado é a invisibilização da vulnerabilidade social, traduzida exclusivamente como inadimplemento técnico.

Trata-se de um cenário, portanto, ao qual a fragmentação normativa se intensifica pela proliferação de normas contratuais e administrativas que operam à margem dos mecanismos tradicionais de controle democrático e judicial. A retomada extrajudicial de imóveis pela Caixa Econômica Federal, nesse contexto especialmente, ilustra uma espécie de normatividade funcionalmente adaptada aos critérios do sistema financeiro, mas dissociada da função redistributiva e garantidora dos direitos que o Direito deveria preservar. Como destaca Marcelo Neves (2013), a juridicização contemporânea torna-se assimétrica quando moldada pelas demandas operacionais dos sistemas funcionalmente autônomos, produzindo exclusões estruturais.

A financeirização da moradia não chega perto de ser um processo homogêneo, tampouco neutro do ponto de vista social. Ainda que tenha sido implementado sob a promessa de ampliação do acesso habitacional para diferentes faixas de renda, o Programa Minha Casa Minha Vida revelou, em sua operacionalização concreta, uma clara e intencional priorização dos segmentos de mercado com maior capacidade de pagamento. A análise empírica da distribuição das unidades habitacionais financiadas entre 2009 e 2014, em cidades como São José dos Campos, Jacareí e Taubaté, evidencia a centralidade do “segmento econômico” — famílias com renda entre quatro e dez salários mínimos — na agenda de produção habitacional. Trata-se de uma política formalmente universal, mas funcionalmente seletiva, cujo desenho favorece os agentes do mercado e os consumidores com menor grau de vulnerabilidade.

Essa assimetria revela um padrão de atuação que distancia bastante o programa habitacional de sua suposta e inicial função social. Em vez de priorizar os sujeitos para os quais a moradia representa uma necessidade básica e urgente, o programa favoreceu o setor da população que já está parcialmente integrado ao

mercado formal. Como observam Alvarenga e Reschilian (2018), ao analisarem a atuação do MCMV na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN):

A financeirização da moradia, discutida por intermédio do número de unidades habitacionais produzidas e dos recursos aplicados nas três faixas do Programa MCMV, no período de 2009 a 2014, nas cidades de São José dos Campos, Jacareí e Taubaté, situadas na RMVPLN, revela a predominância da produção de moradia focada no mercado, para famílias com renda mensal de quatro a dez salários mínimos, o então chamado 'segmento econômico'. O processo de financeirização da moradia e do solo urbano marca o triunfo dos mercados e promove a continuidade das dinâmicas segregadoras, especialmente para a população de baixíssima renda, para as quais o direito à moradia não se encontra associado à promoção do direito à cidade. (ALVARENGA; RESCHILIAN, 2018, p. 483)

Dessa forma, é ilustrado com clareza como a financeirização da moradia não apenas reconfigura os mecanismos de provisão habitacional, mas também reorganiza o espaço urbano segundo dinâmicas excludentes. Ao privilegiar o investimento em faixas de renda mais elevadas dentro do programa, reforça-se a dissociação entre o direito à moradia e o direito à cidade, especialmente para a população de baixíssima renda. Essa população, que permanece alijada da política pública formal, acaba confinada a territórios periféricos, marcados pela precariedade urbana e pela ausência de integração às centralidades urbanas. A política habitacional, assim, transforma-se em instrumento de perpetuação da segregação socioespacial, reforçando desigualdades estruturais sob o discurso da universalização do acesso.

Esse modelo revela um paradoxo central entre os objetivos declarados da política habitacional - como a universalização do direito à moradia e a superação das desigualdades territoriais - e os resultados efetivamente produzidos em termos de ordenamento urbano e inclusão social. A financeirização, ao priorizar investimentos voltados ao chamado "segmento econômico", consolida uma lógica de mercado que

dissocia a moradia do seu papel constitucional como instrumento de justiça social. Para além da produção de habitações, está em jogo a legitimação de uma racionalidade excludente, na qual a cidade é segmentada conforme critérios de renda, crédito e valorização do solo, e não segundo as necessidades reais de seus habitantes.

Sob essa ótica, é possível perceber que a política habitacional além de conviver com toda a fragmentação jurídica supramencionada, também a reproduz ativamente. A dualidade entre as faixas de renda atendidas, as modalidades de financiamento e os padrões urbanísticos adotados reflete uma estrutura normativa heterogênea, que opera com lógicas distintas para diferentes perfis de beneficiários. Enquanto parte da população é absorvida por mecanismos formais de crédito e propriedade — ainda que precários —, outra parte permanece relegada a estratégias informais de reprodução social. Essa cisão normativa, na prática, aprofunda a desigualdade jurídica e territorial, pois reconhece e protege direitos de maneira seletiva, operando com graus variáveis de juridicidade conforme a posição social do sujeito.

A perspectiva da Teoria dos Sistemas, nesse contexto, oferece instrumentos analíticos potentes para compreender como o Direito se adapta funcionalmente às pressões sistêmicas da economia e da política. A diferenciação entre programas habitacionais voltados à lógica bancária e aqueles supostamente destinados à população mais pobre não é apenas uma questão de política pública, mas também uma forma de acoplamento estrutural entre sistemas funcionalmente autônomos. O sistema jurídico, ao legitimar tal diferenciação sem produzir mecanismos compensatórios eficazes, reforça a fragmentação interna de sua operação e contribui para a produção de exclusões sistêmicas. A seletividade, nesse caso, não é patologia, mas produto de uma racionalidade funcional que prioriza estabilidade e eficiência operativa.

Nesse arranjo, o direito à moradia é reinterpretado sob uma gramática funcional efetivamente compatível com os imperativos do mercado: ele é reconhecido apenas na medida em que se conforma às exigências de bancarização, regularidade contratual e capacidade de pagamento. A proteção jurídica integral, vinculada ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito à cidade, torna-se secundária frente à operacionalização econômica da política habitacional. O Direito, então, se

afasta de sua função crítica e protetiva para se tornar instrumento de governabilidade técnica, ajustado à produção de consenso normativo com baixa sensibilidade à desigualdade estrutural. Nesse processo, como enfatizam autores como Neves (2013), o próprio conceito de cidadania jurídica é esvaziado de conteúdo, tornando-se cada vez mais dependente da posição funcional do sujeito nos sistemas sociais.

Dessa forma, a financeirização da moradia atua como vetor de intensificação da fragmentação jurídica, ao deslocar a centralidade do Direito da função integradora e garantidora para a função reguladora de fluxos econômicos. A proteção à moradia, nesse modelo, não é negada formalmente, mas torna-se de difícil realização prática diante da prevalência de normas e procedimentos que exigem, dos sujeitos vulneráveis, capacidades comunicacionais e institucionais que eles não possuem. Assim, a justiça habitacional torna-se seletiva e condicionada, reforçando o ciclo de exclusão legal, territorial e simbólica denunciado por diversos autores.

A financeirização da moradia não deve ser compreendida única e exclusivamente enquanto um fenômeno de natureza econômica, mas também enquanto um processo multissistêmico que reorganiza os próprios fundamentos normativos da política habitacional. Ao transformar o acesso à moradia em uma operação de mercado, dependente de capacidade de endividamento e adimplência contratual, a lógica financeira penetra completamente na estrutura jurídica, convertendo o direito à habitação em uma promessa condicional e incerta. Nesse modelo, o aparato jurídico se adapta para assegurar a previsibilidade e a segurança dos fluxos financeiros, operando como suporte normativo para a expansão de instrumentos de crédito, ao mesmo tempo em que limita sua função de proteção aos sujeitos hipervulneráveis.

Essa reconfiguração jurídica, impulsionada pelas exigências do sistema econômico, resulta em um esvaziamento da densidade normativa da moradia enquanto direito fundamental. A racionalidade financeira exige um Direito simplificado, eficiente e orientado à execução rápida de contratos, o que contrasta profundamente com a ideia de justiça distributiva que fundamenta os direitos sociais na Constituição de 1988. No caso específico do MCMV, tal assimetria se expressa na naturalização da retomada extrajudicial de imóveis, legitimada por cláusulas contratuais padronizadas que dispensam o Judiciário, ignoram o contraditório e anulam a

possibilidade de negociação. A lógica da proteção é substituída pela lógica da contenção de riscos.

A financeirização da moradia no Brasil não pode ser compreendida de forma isolada das transformações globais nos modelos de financiamento imobiliário, especialmente após a crise financeira de 2008. A adoção de arquiteturas financeiras inspiradas no sistema hipotecário norte-americano, sem a devida adaptação ao contexto institucional e socioeconômico brasileiro, contribuiu para a replicação de riscos sistêmicos e para a fragilização das garantias jurídicas dos sujeitos envolvidos. Como observa Royer (2009), a crise mundial contribuiu para embaralhar as fronteiras entre os distintos mercados de crédito, ofuscando as especificidades e funções próprias de cada modalidade financeira. A importação irrefletida de estruturas e instrumentos, sob o pretexto da eficiência técnica, criou um ambiente jurídico-financeiro marcado pela confusão normativa e pela fragilização da proteção legal nos contratos de moradia. Desta feita,

Na medida em que a crise mundial vinculou o crédito imobiliário (e habitacional) a outros mercados de crédito, como o crédito ao consumidor, é fundamental compreender as especificidades de cada negócio a partir de suas características particulares, e desvendar os vínculos que aproximam instrumentos tão distintos. A propagação da suposta excelência do sistema americano de captação de recursos no mercado, base da arquitetura de financiamento imobiliário e de habitação dos Estados Unidos, obscureceu a distinção entre os modelos, como se as funções de cada sistema não incidissem na sua estruturação." (ROYER, 2009, p. 3)

A crítica de Royer se mostra ainda mais pertinente ao se observar que o modelo de financiamento habitacional promovido pelo MCMV buscou, deliberadamente, aproximar-se de uma lógica bancária e padronizada, ancorada na linguagem da securitização e da desjudicialização, mas sem a robustez institucional que sustenta tais práticas em mercados mais regulados. O sistema jurídico brasileiro, ao incorporar tais instrumentos sem considerar as funções específicas de cada tipo de crédito, acaba por homogeneizar relações contratuais profundamente desiguais, aplicando as

mesmas estruturas normativas tanto a consumidores de alta renda quanto a sujeitos em situação de hipervulnerabilidade. O resultado é a amplificação dos riscos sociais, deslocados para as famílias beneficiárias das faixas mais baixas, que, diante de

inadimplência ou informalidade, enfrentam um aparato jurídico pouco sensível à sua condição. Trata-se, portanto, de mais uma dimensão da fragmentação jurídica: a aplicação indiferenciada de modelos de financiamento em contextos radicalmente distintos, sem mediação institucional que assegure justiça social.

Essa transformação evidencia um evidente deslocamento da centralidade do sistema jurídico, de sua função integradora e garantidora, para uma função reguladora do risco financeiro. Luhmann (1995) já alertava que os sistemas sociais modernos operam com base em suas próprias seleções e códigos internos, e que, nas sociedades funcionalmente diferenciadas, as decisões jurídicas não mais refletem valores universais, mas sim escolhas seletivas condicionadas pelas lógicas dominantes de outros sistemas. Quando o sistema jurídico se orienta pelo imperativo do pagamento/não pagamento, próprio do sistema econômico, ele perde completamente sua autonomia decisória e sua capacidade crítica, tornando-se funcionalmente subordinado.

Essa funcionalização do Direito revela-se particularmente perversa quando aplicada a políticas destinadas à população em situação de vulnerabilidade. Os beneficiários da Faixa 1 do MCMV, cuja inserção econômica já é frágil e precária, encontram-se em desvantagem estrutural frente às exigências sistêmicas de adimplemento. Ao contrário do que pressupõe a racionalidade contratual, o inadimplemento dessas famílias não é uma escolha individual desvinculada de contexto, mas o resultado de fatores como desemprego estrutural, informalidade, ausência de serviços públicos e desproteção social. No entanto, esses elementos não encontram tradução jurídica adequada, sendo descartados como juridicamente irrelevantes

O resultado, portanto, é uma dupla exclusão, afinal: por um lado, esses sujeitos são desconsiderados como destinatários legítimos de proteção jurídica; por outro, no entanto, são tratados como obstáculos operacionais à fluidez do mercado imobiliário subsidiado. A financeirização da moradia, nesse sentido, intensifica totalmente os efeitos da fragmentação jurídica ao criar zonas de não-direito, em que a moradia, embora formalmente reconhecida como direito, é tratada materialmente como mercadoria, sujeita à lógica da execução sumária e da despossessão legalmente estruturada. Esse paradoxo acaba por implodir a promessa constitucional da moradia

como bem jurídico tutelado e inalienável diante da vulnerabilidade social.

Ademais, esse modelo revela um problema epistemológico profundo na forma como o sistema jurídico define os sujeitos de direito. Ao assumir o contrato como expressão da vontade livre e racional dos indivíduos, desconsidera-se que, no contexto da política habitacional, a adesão contratual é frequentemente compulsória, determinada pela ausência de alternativas dignas de moradia e pela posição estrutural de exclusão. A função protetiva do Direito, que deveria reconhecer essas assimetrias, é neutralizada em nome da eficiência procedimental. Assim, a linguagem jurídica naturaliza desigualdades sociais sob a aparência de neutralidade formal.

É possível afirmar, desse modo, que o Direito, nesse contexto, opera enquanto um sistema que valida seleções previamente realizadas por outros sistemas, especialmente o econômico. A seletividade jurídica, ao invés de constituir-se como um mecanismo de justiça, converte-se em instrumento de legitimação das desigualdades. O contrato, nesse processo, deixa de ser um instrumento de reciprocidade jurídica e passa a funcionar como dispositivo de exclusão legalizada, em que a ausência de pagamento implica automaticamente a exclusão do sujeito da esfera de proteção. O acesso à justiça, compreendido como a possibilidade de ser ouvido, debatido e protegido pelo sistema jurídico, é negado *a priori*.

A jurisprudência sobre retomadas extrajudiciais no contexto do MCMV reforça essa dinâmica, pois frequentemente valida cláusulas contratuais em detrimento de princípios constitucionais, como o direito à moradia, a função social da propriedade e o devido processo legal. Em nome da segurança jurídica dos contratos, tribunais desconsideram a complexidade do contexto social, tratando a inadimplência como simples inadimplemento objetivo, sem considerar os fatores que comprometem a capacidade de pagamento dos beneficiários. Isso configura uma hermenêutica jurídica seletiva, que desumaniza os conflitos e impede a emergência de soluções mais equitativas.

Dessa forma, a financeirização da moradia enquanto expressão da fragmentação jurídica revela além de somente os limites de atuação do sistema jurídico, revela também a sua cumplicidade estrutural com toda a produção da

exclusão social. A promessa constitucional do direito à moradia é dissolvida pela prevalência de uma racionalidade instrumental que molda o Direito efetivamente aos principais e maiores interesses do mercado, e não às necessidades sociais, como deveria funcionar de acordo com seu propósito. Romper com todo esse paradigma exposto exige repensar todo o papel do Direito enquanto um ‘mediador de justiça social’ e defensor de direitos fundamentais, desenvolvendo arranjos institucionais e comunicacionais que reorientem sua função para a inclusão efetiva dos sujeitos vulneráveis. Isso implica, inclusive, a revisão dos próprios critérios de juridicidade, para que o sofrimento social, a precarização e a perda da moradia passem a ser efetivamente processados enquanto comunicações jurídicas legítimas, ou seja, postos enquanto prioridade e com primazia em detrimento de interesses de mercado.

A financeirização da moradia revela também um fenômeno de colonização das expectativas jurídicas pelos critérios de rentabilidade e previsibilidade financeira. Nesse processo, a própria definição do que é juridicamente relevante passa a ser intensamente moldada e também modificada pelos interesses do sistema financeiro, que exige estabilidade normativa, baixa litigiosidade e mecanismos eficientes de execução. Essa lógica gera um Direito que atua mais como garantidor de fluxos contratuais do que como protetor de sujeitos vulneráveis, tornando-se cada vez mais refratário às “irritações” sociais que desafiam sua coerência interna. Assim, os conflitos decorrentes da inadimplência ou da precariedade habitacional são tratados como desvios operacionais, e não como demandas legítimas por reconhecimento e redistribuição.

Ao mesmo tempo, o processo de financeirização não atua de forma homogênea: ele reproduz e aprofunda desigualdades históricas e estruturais, pois incide de maneira mais severa sobre as camadas populares. Enquanto os setores médios e altos acessam o crédito com menor risco de expropriação e em condições mais vantajosas, os beneficiários da Faixa 1 são rigidamente enquadrados em contratos padronizados, cujas cláusulas ignoram a flutuação de suas rendas, a informalidade do trabalho e a ausência de redes institucionais de proteção. A retórica da igualdade contratual encobre, na prática, a produção de desigualdades estruturadas e sistematicamente reforçadas por um Direito que opera segundo padrões de neutralidade abstrata.

Outro aspecto crítico é a transformação da política habitacional em um campo

de investimentos e oportunidades de valorização patrimonial, o que reforça a ideia de que a moradia é, antes de tudo, um ativo financeiro. Grandes construtoras, instituições bancárias e operadores do sistema de crédito passam a atuar como protagonistas na definição dos rumos da política pública, deslocando o protagonismo do Estado enquanto garantidor de direitos. A política de habitação, nesse sentido, torna-se um território de disputa entre racionalidades distintas, no qual a lógica da acumulação tende a se sobrepor à lógica da proteção. O resultado é um Direito que opera como ferramenta de legitimação dessas disputas, e não como instância de mediação equitativa.

Além disso, a ausência de um mecanismo eficaz de accountability e de mediação jurídica nos casos de retomada extrajudicial aprofunda a fragmentação institucional. O enfraquecimento dos espaços judiciais como instâncias de debate e ponderação — especialmente nos conflitos fundados em direitos sociais — conduz a uma naturalização da lógica da despossessão silenciosa. A atuação da Caixa Econômica Federal, ao executar administrativamente retomadas de imóveis sem considerar os impactos sociais e sem mediação judicial, exemplifica um modelo de “administração por exclusão”, em que o conflito é encerrado pela imposição unilateral da lógica contratual, sem espaço para a disputa de narrativas ou o reconhecimento da vulnerabilidade.

Desse modo, é extremamente importante destacar que a financeirização da moradia não deve ser analisada apenas como um fenômeno empírico de exclusão, mas como um sintoma de um reordenamento mais profundo da própria racionalidade jurídica em sociedades funcionalmente diferenciadas. O sistema jurídico, ao abdicar de sua capacidade de mediação entre normas e necessidades sociais concretas, passa a operar como engrenagem da reprodução econômica, esvaziando sua dimensão crítica e redistributiva. Essa mutação desafia não apenas os operadores do Direito, mas também a dogmática jurídica, que precisa ser repensada à luz da complexidade e da pluralidade dos sistemas sociais, como propõe Luhmann. O desafio não está apenas em denunciar a exclusão, mas em construir formas jurídicas que sejam capazes de resistir à lógica da financeirização e reconstituir, a partir dela, novos pactos normativos orientados pela dignidade humana.

CAPÍTULO 2

3. A dinâmica da exclusão jurídica e a invisibilidade dos sujeitos de direito

3.1 O Silenciamento Jurídico da Vulnerabilidade Habitacional

É possível citar a vulnerabilidade habitacional nas periferias urbanas brasileiras enquanto um fenômeno complexo que combina precariedade material, invisibilidade institucional e exclusão jurídica. No contexto do presente estudo, o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), especialmente na Faixa 1, a promessa de inclusão via acesso à moradia transformou-se, paradoxalmente, em vetor de aprofundamento da exclusão, isto é, o sistema jurídico, ao invés de mediar os conflitos e assegurar direitos, frequentemente silencia diante das manifestações concretas da vulnerabilidade, conforme melhor demonstrado no capítulo anterior. Diante disso, é dedutível encarar o silenciamento supracitado como uma operação não acidental, mas estrutural, resultado do modo como o sistema do Direito opera sob os critérios da relevância seletiva, conforme aponta a Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann.

No paradigma luhmanniano, o sistema jurídico é um sistema autopoietico, funcionalmente diferenciado, que processa apenas comunicações juridicamente codificadas em termos de legalidade/ilegalidade. A vulnerabilidade, como experiência social, não possui, por si só, significado dentro desse código binário. Para que a vulnerabilidade seja processada juridicamente, é necessário que ela se traduza em comunicações admissíveis, isto é, que se expressem dentro dos critérios formais e técnicos que o sistema reconhece. Famílias despejadas, inquilinos informais ou inadimplentes da Faixa 1, por exemplo, raramente conseguem estruturar juridicamente sua condição, sendo, por isso, frequentemente e institucionalmente excluídos do processo de reconhecimento normativo, este que haveria de ser um direito.

Esse silêncio jurídico de forma alguma é neutro: reflete uma escolha sistêmica sobre o que merece ser reconhecido como direito e o que será relegado ao campo da informalidade. A fragmentação do Direito, nesse sentido, expressa-se pela

seletividade normativa que favorece determinados fluxos, especialmente os econômicos e contratuais em detrimento das demandas sociais. A moradia, enquanto direito fundamental inscrito na Constituição Federal, é constantemente deslocada para

o campo da transação privada, da regulação contratual e da execução sumária, impedindo que as condições estruturais de exclusão sejam tematizadas juridicamente.

O resultado é o que Marcelo Neves (2013, p.60) denomina “inclusão pelo lado do excluído”: os sujeitos hipervulneráveis são integrados apenas como objetos passivos das normas, e não como agentes comunicativos dotados de capacidade de produzir significações jurídicas. A adesão compulsória aos contratos do MCMV, por exemplo, não representa uma escolha livre, mas uma imposição institucional disfarçada de liberdade contratual. No entanto, essa condição não é juridicamente tematizada, pois o sistema entende o contrato como expressão de vontade individual, não importando os contextos sociais que o cercam.

Dessa forma, a inadimplência habitacional nesse contexto não chega a ser interpretada como um sintoma de desigualdade estrutural, mas como um simples “inadimplemento contratual”. É possível destacar consequências perversas desse fenômeno: ao serem processados como “tomadores de crédito”, os beneficiários do MCMV da Faixa 1 são destituídos de sua condição de sujeitos de direito à moradia e submetidos à lógica da despossessão legalizada. A retomada extrajudicial de imóveis, por exemplo, autorizada por cláusulas padronizadas, exemplifica esse mecanismo de exclusão normativamente respaldado.

O silenciamento jurídico da vulnerabilidade se reforça, ainda, pela ausência de espaços institucionais adequados para a mediação de conflitos habitacionais. A Defensoria Pública, muitas vezes sobrecarregada e mal estruturada, não consegue oferecer uma resposta sistemática e de fato efetiva aos casos principalmente de despejo, retomada e precariedade locacional. A Justiça, por sua vez, tende a privilegiar a segurança jurídica dos contratos em detrimento dos princípios constitucionais, como a função social da propriedade, o direito à moradia e a dignidade da pessoa humana.

A lógica da padronização contratual e da desjudicialização das relações jurídicas, apontada por autores como Rolnik (2015) e Guerreiro et al. (2022), contribui para esse esvaziamento da proteção jurídica. A substituição da proteção pública por mecanismos compensatórios como o aluguel social informal produz uma zona cinzenta onde o Direito simplesmente não opera, deixando milhares de famílias em situações juridicamente indeterminadas. Essas zonas de “não-direito” tornam-se,

dessa forma, os territórios da vulnerabilidade silenciosa.

A Teoria dos Sistemas permite compreender esse fenômeno não como uma falha pontual, mas como uma característica sistêmica do Direito moderno. Luhmann argumenta que os sistemas sociais funcionam com base em códigos próprios e operam com fechamento operacional: o sistema jurídico não pode perceber o mundo senão através de suas próprias categorias. Isso implica que as experiências de sofrimento, exclusão e injustiça só se tornam juridicamente relevantes se forem traduzidas em comunicações compatíveis com o código legalidade/ilegalidade. Nesse processo, vastos setores da população ficam “fora do radar” jurídico.

A ausência de tradução jurídica da vulnerabilidade habitacional revela, portanto, um descompasso profundo entre a normatividade constitucional e a prática sistêmica. Embora o direito à moradia esteja assegurado na Constituição de 1988, sua realização depende de múltiplos acoplamentos institucionais que raramente ocorrem de forma harmônica. Quando esses acoplamentos – entre o Direito, a política, a economia e os sistemas administrativos – se dão de forma assimétrica, prevalecem os interesses mais adaptados às lógicas dominantes, como os fluxos financeiros e contratuais.

Nesse cenário, a figura do morador pobre, informal, removido ou inadimplente não encontra ressonância no sistema jurídico. Suas narrativas não são processadas como demandas de justiça, mas como distorções ou “ruídos” no funcionamento do sistema. A exclusão jurídica se manifesta, então, tanto pela ausência de proteção quanto pela ausência de linguagem jurídica adequada para representar essas experiências. Trata-se de um processo duplamente excludente: impede o acesso ao Direito e bloqueia a possibilidade de construir sentidos jurídicos alternativos.

Essa lógica é particularmente cruel e perversa no campo da moradia, pois a exclusão do espaço urbano e do espaço jurídico se entrelaçam. Quem é removido da cidade formal perde não somente seu lugar físico, mas também sua inscrição simbólica na ordem jurídica. A cidade, espaço por excelência da cidadania, torna-se território de mercantilização, onde apenas aqueles que podem pagar são reconhecidos como sujeitos, processo este crescente devido a uma série de fenômenos, por exemplo a especulação imobiliária. Os demais permanecem à margem - física e juridicamente.

A literatura crítica sobre o Direito urbano tem insistido na necessidade de repolitizar a questão da moradia, resgatando sua dimensão coletiva e territorial. No entanto, essa repolitização só será eficaz se acompanhada por uma reconfiguração da linguagem jurídica, capaz de acolher as comunicações oriundas da vulnerabilidade. Isso exige romper com a ideia de que o contrato é um instrumento neutro e reconhecer que, em contextos de desigualdade extrema, ele opera como mecanismo de subordinação.

Nesse sentido, a crítica de Marcelo Neves à seletividade do sistema jurídico ganha atualidade: ao operar com critérios de relevância determinados por outros sistemas – especialmente o econômico –, o Direito abdica de sua função integradora e protetora. Torna-se cúmplice da exclusão social, legitimando-a através de dispositivos formais e supostamente neutros. O resultado é um Direito funcionalmente adequado ao mercado, mas politicamente descomprometido com os direitos sociais.

Para enfrentar esse cenário, é necessário desenvolver estratégias jurídicas que reintroduzam a vulnerabilidade como critério de reconhecimento. Isso significa construir mecanismos institucionais e discursivos que permitam processar comunicações complexas, que articulem sofrimento, precariedade, informalidade e resistência. A moradia, nesse contexto, deve ser tratada não como um bem de consumo, mas como um direito relacional, que envolve história, território, pertencimento e dignidade.

Por fim, o silêncio do Direito frente à vulnerabilidade habitacional não é um dado natural, mas uma construção histórica e sistêmica. Enfrentá-lo implica desnaturalizar suas bases, desafiar seus códigos e ampliar suas fronteiras. A partir da Teoria dos Sistemas, é possível vislumbrar saídas que, ainda que parciais, apontem para um Direito mais sensível às irritações da realidade social. A justiça habitacional só será possível quando o sofrimento dos excluídos deixar de ser ruído e passar a ser comunicação legítima – e, sobretudo, ouvida.

3.2 Os Não-Sujeitos de Direito: Hipervulnerabilidade e Ausência de Tradução Jurídica

A condição de hipervulnerabilidade de muitos beneficiários da Faixa 1 do

Programa Minha Casa Minha Vida não decorre apenas da escassez de renda ou da precariedade material, mas da impossibilidade de terem sua condição comunicada de maneira significativa ao sistema jurídico. Trata-se de uma exclusão que não se expressa apenas na ausência de proteção, mas na própria ausência de escuta e de relevância normativa. Tais sujeitos não figuram como destinatários efetivos do Direito, mas como figuras periféricas que orbitam seus limites de forma silenciosa e inoperante.

Na Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, o Direito opera a partir de códigos binários (lícito/ilícito) que organizam suas operações internas e orientam sua seleção das comunicações externas. Essa lógica de codificação seletiva significa que nem toda informação proveniente do ambiente social é considerada juridicamente relevante. Apenas aquelas comunicações que podem ser traduzidas nos termos do sistema jurídico — em demandas, processos, litígios, normas — são processadas. Os sujeitos hipervulneráveis, contudo, muitas vezes não conseguem sequer formular suas demandas nesses termos.

Essa desconexão comunicacional tem consequências profundas. Sujeitos que vivem sob condições de exclusão estrutural — como ausência de endereço formal, contratos escritos ou acesso à informação jurídica — simplesmente não conseguem mobilizar o sistema jurídico a seu favor. Sua realidade material, ainda que marcada por sofrimento social e violações sistemáticas de direitos, não é reconhecida como juridicamente processável. O resultado é a configuração de verdadeiros “não- sujeitos de direito”.

A figura do não-sujeito de direito é central para se compreender os limites do sistema jurídico nas sociedades funcionalmente diferenciadas. Esses indivíduos não são formalmente excluídos do ordenamento — possuem CPF, identidade, às vezes até contratos —, mas permanecem fora das estruturas efetivas de proteção, fiscalização e reconhecimento. Estão juridicamente incluídos apenas como portadores de obrigações (como o pagamento de prestações do financiamento), mas excluídos da condição plena de sujeitos de direito. Marcelo Neves (2006) descreve essa condição como uma inclusão pelo lado do excluído: o sujeito é incluído funcionalmente como objeto de observação e regulação, mas não como agente de direitos. No caso do MCMV, isso se expressa na padronização contratual que transforma beneficiários

em tomadores de crédito, ignorando contextos como desemprego estrutural, informalidade do trabalho e ausência de assistência jurídica. O contrato presume uma simetria que não existe, anulando a desigualdade concreta sob a aparência de neutralidade jurídica.

A distância entre o reconhecimento formal do direito à moradia e a sua efetiva realização constitui um dos principais paradoxos enfrentados no contexto da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida. O sistema jurídico, operando com base em suas próprias codificações internas e em um vocabulário normativo autorreferencial, tende a tratar a existência de normas como se, por si só, fossem garantias efetivas de proteção. No entanto, essa crença normativista ignora a profunda dissociação entre o “ter direito” e o “acessar o direito”, sobretudo quando se trata de populações que não conseguem traduzir sua vulnerabilidade em comunicações juridicamente relevantes. Nesse sentido, como bem adverte Mastrodi e Da Silva (2012):

Desta forma, segundo tal perspectiva realista, para que o Direito à moradia seja um direito objetivo, não basta a sua positivação no ordenamento jurídico. É também necessário ele seja aplicado na prática, que produza efeitos, que vincule o poder público. Ou seja, que as pessoas tenham de fato moradia (em sentido amplo), e não apenas que tenham o direito a um dia, quem sabe, poderem morar em algum lugar.

Essa crítica aponta para o esvaziamento material do direito à moradia, especialmente quando este é operado por meio de políticas que, embora formalmente comprometidas com a inclusão, organizam-se sob lógicas burocráticas e financeiras que obstruem o acesso real ao bem jurídico prometido.

O que está em jogo, portanto, é mais do que uma lacuna de implementação: trata-se de uma crise de tradução entre as expectativas sociais e as operações do sistema jurídico. O Direito, ao manter sua estrutura comunicacional voltada para a formalidade e a tecnificação, exclui justamente aqueles que mais dependem de sua função protetiva. O resultado é um cenário em que o direito à moradia passa a operar como uma promessa abstrata, frequentemente postergada, sem força vinculante

concreta nem capacidade de transformação das condições de vida dos sujeitos hipervulneráveis.

Esses não-sujeitos de direito são também, muitas vezes, os mais expostos às irracionalidades sistêmicas do próprio programa. A ausência de canais de mediação efetiva, a retomada extrajudicial padronizada dos imóveis, a ausência de políticas públicas de reassentamento ou recondução habitacional, tudo isso forma uma engrenagem que gira indiferente à existência social concreta dessas pessoas. A vulnerabilidade se naturaliza, e o sistema jurídico a trata como mero ruído — uma perturbação sem relevância normativa.

A hipervulnerabilidade, nesse contexto, não é apenas socioeconômica; é também jurídica. Trata-se de uma posição em que as desigualdades estruturais impedem qualquer agência jurídica efetiva. Os dispositivos institucionais são desenhados para sujeitos ideais — com acesso à informação, capacidade argumentativa, tempo e recursos —, ignorando as condições concretas dos sujeitos que mais precisariam de proteção. A proteção jurídica é pensada para sujeitos já parcialmente protegidos.

A lógica de funcionamento do sistema jurídico, em sua autorreferência e fechamento operacional, acaba por reforçar essa exclusão. A ausência de contratos formais, por exemplo, impede o reconhecimento de vínculos de locação informal; a inadimplência é lida como falha técnica, sem consideração para a ausência de renda estável. A judicialização das questões habitacionais muitas vezes sequer ocorre, pois não há como acionar o sistema jurídico sem condições mínimas de acesso.

É nesse ponto que a fragmentação do Direito se manifesta com maior força. O ordenamento jurídico deixa de funcionar como um sistema integrado e garantidor de direitos fundamentais, e passa a operar de forma compartimentalizada, regulando aspectos formais sem alcançar as esferas mais críticas da vida social. A questão habitacional torna-se objeto de regulação por normas administrativas, contratos padronizados e dispositivos financeiros, sem mediação por princípios constitucionais ou garantias fundamentais.

Em contextos como o das remoções urbanas associadas ao MCMV e ao PAC, essa fragmentação adquire contornos dramáticos. As famílias removidas, muitas

vezes, não recebem reassentamento adequado, e o subsídio de aluguel é fornecido por tempo limitado e em valores insuficientes. As relações locatícias subsequentes, informais e precárias, não são reconhecidas pelo Direito. Logo, quando há violação de seus termos, não há instância a ser acionada. A ausência de contrato torna-se ausência de Direito.

O não-sujeito de direito, então, vive sob um regime jurídico negativo: tudo lhe é exigido — documentação, pagamento, aceitação dos termos impostos —, mas nada lhe é garantido. Quando há inadimplência, a sanção é automática; quando há vulnerabilidade, a resposta é o silêncio. É essa lógica que permite a financeirização da moradia operar sobre a precariedade, e ainda assim contar com o suporte jurídico necessário para garantir sua estabilidade e expansão.

A ausência de tradução jurídica da hipervulnerabilidade impede a construção de um contencioso social legítimo sobre os efeitos da política habitacional. Não há jurisprudência protetiva, nem políticas públicas derivadas de litígios paradigmáticos, porque os litígios sequer chegam ao sistema. A ausência de conflito processado é erroneamente interpretada como ausência de conflito real — reforçando a percepção de que o modelo é eficiente.

Isso gera um ciclo perverso de invisibilidade: o sistema jurídico, por não ser acionado, presume a normalidade; e a normalidade, por sua vez, legitima o modelo. A exclusão se reproduz na forma de silêncio institucional, com base em um circuito de validações formais que opera ignorando os significados sociais dos seus atos. O Direito, nesse caso, não é neutro, mas sim ativamente seletivo, operando com base em critérios que excluem quem mais necessita de inclusão.

A omissão do Estado na construção de canais de acesso à justiça específicos para conflitos habitacionais revela a persistência de um paradigma liberal de juridicidade, que se recusa a reconhecer a necessidade de diferenciações compensatórias. O princípio da igualdade formal é utilizado para ignorar desigualdades materiais profundas, o que resulta em um Direito indiferente à realidade concreta dos sujeitos.

A proposta de um Direito comprometido com a justiça social exige, nesse sentido, uma revisão dos próprios critérios de juridicidade. Como afirma Marcelo

Neves, é preciso que o sistema jurídico reconheça como comunicação válida não apenas a linguagem dos contratos e dos recursos processuais, mas também o sofrimento social, as experiências de exclusão e os limites da cidadania formal. Sem isso, continuará sendo um sistema voltado à estabilidade funcional, e não à dignidade humana.

A teoria dos sistemas oferece, nesse ponto, uma chave crítica: se o sistema jurídico só reconhece o que consegue traduzir, é preciso construir mecanismos institucionais que facilitem a tradução da hipervulnerabilidade em linguagem jurídica. Isso significa investir em defensorias públicas, ações coletivas, mediações comunitárias e formas inovadoras de produção jurídica — que partam da experiência vivida e não apenas do modelo contratual.

O não-sujeito de direito, portanto, não é apenas alguém “fora” do sistema, mas alguém que está dentro sem voz. Seu desafio não é apenas o de acessar o Direito, mas o de ser reconhecido como alguém cuja condição deve ser juridicamente relevante. Isso implica em deslocar o centro de gravidade do Direito da formalidade contratual para a escuta institucional, da neutralidade para a justiça distributiva.

É nesse sentido que a análise da hipervulnerabilidade se articula à crítica da fragmentação do Direito: ela denuncia a forma como os sistemas jurídicos, ao se fecharem em suas próprias codificações, se tornam insensíveis àqueles que mais precisam de proteção. Romper esse ciclo exige um Direito que se deixe afetar, que se permita ser irritado pelo social, um Direito que, mesmo funcionalmente autônomo, não seja surdo às dores que a sociedade comunica.

A categoria de não-sujeito de direito permite compreender não apenas uma ausência de proteção formal, mas a constituição de uma subjetividade jurídica negativa. O indivíduo, nesse caso, é reconhecido pelo sistema não por sua condição humana ou social, mas como portador de obrigações mínimas — pagar, assinar, aceitar — que não lhe conferem agência. Esse reconhecimento invertido produz um estatuto de cidadania regulatória, no qual os sujeitos vulneráveis são monitorados e disciplinados, mas nunca empoderados juridicamente.

Esse fenômeno ganha contornos ainda mais graves quando observado sob uma perspectiva interseccional. As populações majoritariamente atingidas pelas

exclusões do MCMV — mulheres chefes de família, negros e moradores das periferias urbanas — acumulam camadas de vulnerabilidade que reforçam sua condição de não-sujeitos. O sistema jurídico, ao adotar um modelo universal de contratante abstrato, ignora as desigualdades estruturais que atravessam essas trajetórias, perpetuando a invisibilidade de grupos historicamente marginalizados.

A invisibilidade jurídica da hipervulnerabilidade também se manifesta na forma como o conflito habitacional é narrado. A inadimplência é tratada como falha moral ou irresponsabilidade individual, quando, na realidade, reflete um contexto estrutural de precarização do trabalho, ausência de políticas públicas integradas e desigualdade urbana. Ao reduzir o problema a um binarismo contratual, o Direito reforça a estigmatização do mutuário pobre, que passa a ser socialmente visto como inadimplente culpável, e não como sujeito de direitos.

Outro ponto relevante é a seletividade da judicialização. Enquanto grandes incorporadoras e agentes financeiros possuem amplo acesso ao sistema judicial para garantir seus interesses patrimoniais, os beneficiários hipervulneráveis encontram barreiras quase intransponíveis para judicializar sua exclusão. A assimetria revela que a ausência de conflito nos tribunais não significa ausência de conflito social, mas sim o bloqueio da tradução jurídica de determinadas demandas. O silêncio processual é, nesse sentido, produto de uma escolha estrutural do sistema.

Na chave luhmanniana, essa assimetria se explica pela autorreferência do sistema jurídico. Apenas comunicações estruturadas em linguagem jurídica — petições, contratos, decisões — são processadas. Como os hipervulneráveis não têm acesso a meios de formulação jurídica de sua condição, permanecem invisíveis. A ausência de petições não é ausência de sofrimento, mas incapacidade de tradução. O Direito, assim, se mostra menos como mediador da justiça social e mais como reprodutor da seletividade sistêmica.

O conceito de inclusão pelo lado do excluído, de Marcelo Neves, é crucial aqui: os beneficiários da Faixa 1 são incluídos apenas na condição de devedores potenciais, nunca como titulares plenos de direitos. Essa inclusão negativa transforma o Direito em instrumento de controle social, esvaziando a função constitucional da moradia como direito fundamental. É uma forma de cidadania desidratada, em que os direitos permanecem no nível discursivo, mas as obrigações são intensamente

exigidas.

A ausência de tradução jurídica da hipervulnerabilidade também compromete a produção de políticas públicas. Sem litígios que evidenciem as falhas do programa, não há jurisprudência paradigmática que pressione por mudanças estruturais. O vazio de decisões judiciais sobre a vulnerabilidade habitacional cria uma falsa impressão de eficiência e legitimidade, permitindo que a exclusão seja naturalizada como parte do funcionamento normal do sistema.

Essa naturalização se aprofunda na medida em que a exclusão jurídica reforça a exclusão social, e vice-versa. O sujeito que não consegue acessar juridicamente seu direito à moradia tem sua condição de vulnerabilidade agravada, o que, por sua vez, o torna ainda menos apto a acionar o sistema. Trata-se de um ciclo autoperpetuado, em que a ausência de proteção gera mais vulnerabilidade, e a vulnerabilidade reforça a ausência de proteção.

Por fim, é necessário destacar que a condição de não-sujeito de direito não é acidental ou temporária: ela é estrutural. É resultado direto do modo como o sistema jurídico seleciona suas comunicações, privilegiando aquelas que reforçam a estabilidade contratual e descartando as que revelam desigualdades. Romper com essa lógica exige reconhecer a hipervulnerabilidade não como ruído, mas como comunicação legítima e relevante. Sem esse deslocamento, o direito à moradia continuará a existir apenas como promessa retórica, incapaz de se materializar na vida dos que mais dele necessitam.

3.3 Os contratos de adesão no MCMV e a lógica da desjudicialização da moradia

A moradia, enquanto direito social fundamental consagrado na Constituição de 1988, tem sido progressivamente reconfigurada por instrumentos contratuais que deslocam o centro da proteção jurídica para uma lógica de mercado. No Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), especialmente na Faixa 1, essa reconfiguração se materializa de forma emblemática por meio da imposição de contratos de adesão

padronizados, que consolidam a transformação do sujeito de direito em mero tomador de crédito.

Os contratos utilizados no MCMV são notoriamente caracterizados pela ausência de negociação entre as partes. São elaborados unilateralmente por instituições financeiras, como a Caixa Econômica Federal, e apresentados aos beneficiários como condição sine qua non para o acesso à unidade habitacional. Trata-se de contratos de adesão típicos, nos quais não há espaço para manifestações reais de vontade, configurando, portanto, uma assimetria radical nas relações jurídicas estabelecidas.

Do ponto de vista da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, essa prática expressa uma forma específica de acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico e econômico. O contrato passa a operar como um mecanismo de estabilização da expectativa de pagamento, respondendo à necessidade do sistema econômico por previsibilidade e segurança, ao mesmo tempo em que desconsidera as comunicações oriundas do sistema social, notadamente as referentes à vulnerabilidade dos contratantes.

A padronização dos contratos no MCMV não é apenas uma estratégia de eficiência administrativa, mas um instrumento de desjudicialização das relações habitacionais. Através de cláusulas que autorizam a retomada extrajudicial do imóvel em caso de inadimplemento, essas normas eliminam o espaço de mediação judicial e esvaziam o contraditório. O resultado é a naturalização de práticas que, embora revestidas de formalidade, negam a função protetiva do Direito.

Essa lógica de desjudicialização, ao privilegiar soluções administrativas sumárias, reforça a fragmentação jurídica contemporânea. O sistema jurídico, nesse contexto, deixa de exercer sua função integradora para operar como mera engrenagem da racionalidade econômica, abandonando sua capacidade de mediar conflitos com base na equidade e na proteção de direitos fundamentais.

A desjudicialização promovida pelos contratos de adesão do MCMV também se traduz em uma forma de invisibilização do conflito. Ao retirar do Judiciário o papel de espaço de contestação e ponderação, priva-se o sujeito hipervulnerável do direito à narrativa, à escuta institucional e à possibilidade de produzir sentido jurídico a partir

de sua experiência de exclusão.

A invisibilidade jurídica produzida pelos contratos de adesão no MCMV é ainda mais perversa quando se considera que os sujeitos afetados por essas práticas são, majoritariamente, pessoas em situação de hipervulnerabilidade social, econômica e simbólica. Esses sujeitos, cujas trajetórias estão marcadas por processos históricos de exclusão territorial, racial e institucional, são absorvidos pelo sistema jurídico apenas enquanto consumidores inadimplentes, e não enquanto cidadãos com direitos. Nessa lógica, suas condições de vida, seus vínculos comunitários e suas necessidades reais são descartadas como irrelevantes para a análise jurídica da relação contratual. Como observa Pinto e Pires (2021):

No entanto, tais categorias permanecem externas à racionalidade contratual dominante, que trata todos os contratantes como juridicamente simétricos. A inserção dessa perspectiva crítica exige, portanto, romper com a lógica da neutralidade e da padronização, reconhecendo que a vulnerabilidade não é um dado periférico, mas um critério central para a reconfiguração das garantias jurídicas no campo habitacional.

Além disso, conforme destaca o mesmo autor, o estudo da percepção ambiental da população em situação de vulnerabilidade, de caráter metodológico qualitativo, contribui na identificação dos anseios, desejos e cultura da população que tem sido colocada à margem dos direitos humanos. Incorporar essa escuta ao desenho institucional das políticas habitacionais e especialmente às práticas contratuais e administrativas é condição indispensável para que o Direito deixe de operar como instrumento de exclusão e passe a funcionar como mediador de justiça social, isto é, implicaria não apenas rever as cláusulas contratuais, mas também no papel de reconstruir o próprio papel da juridicidade em contextos marcados por desigualdade estrutural.

A linguagem contratual técnica, jurídica e financeiramente codificada dificulta ainda mais a compreensão dos termos por parte dos beneficiários da Faixa 1, majoritariamente pessoas com baixo grau de escolaridade e em condição de extrema

vulnerabilidade. Assim, o contrato de adesão, longe de ser um instrumento de segurança jurídica, torna-se um dispositivo de exclusão comunicacional. Em termos luhmannianos, os contratos de adesão no MCMV operam como programas normativos altamente seletivos, que filtram comunicações com base exclusivamente em critérios internos de consistência do sistema econômico. As comunicações que expressam inadimplemento, insegurança, desemprego ou precariedade não são traduzidas como juridicamente relevantes, e por isso não provocam qualquer reação institucional de mediação.

A racionalidade contratual dominante, ao impor a desjudicialização como princípio, esvazia a função do Judiciário como instrumento de democratização do Direito. Isso é particularmente grave quando se trata de direitos sociais, cuja efetivação depende do reconhecimento da desigualdade material como fator jurídico relevante reconhecido esse inviabilizado pela lógica contratual padronizada. O processo de formalização dos contratos também implica uma supressão do contexto: o contrato é abstraído da realidade social concreta que o cerca. Como lembra Marcelo Neves, essa abstração legal e administrativa se realiza em nome da estabilidade funcional, mas produz efeitos perversos ao ignorar as condições reais de desproteção dos sujeitos envolvidos.

A desjudicialização, nesse contexto, não é neutra. Ela favorece o sistema financeiro e prejudica os sujeitos sociais em posição de desvantagem. O instrumento contratual passa a funcionar como uma barreira de acesso à justiça, transformando o que deveria ser um direito (a moradia) em uma obrigação unidirecional de pagamento, sob pena de exclusão automática e sem contestação. A imposição de contratos de adesão com cláusulas de retomada automática configura uma forma de “direito da exceção normalizada”, no qual a quebra do contrato não enseja debate judicial, mas sim a execução direta da sanção. Trata-se de um esvaziamento da noção clássica de contraditório, própria de um sistema jurídico que se pretende inclusivo e protetivo.

A atuação da Caixa Econômica Federal como agente financeiro e operador jurídico simultaneamente, reforça esse modelo de exclusão. A instituição atua como redatora do contrato, credora e, em caso de inadimplemento, executora extrajudicial configurando uma simbiose disfuncional entre esferas que deveriam ser separadas por princípios de imparcialidade e contraditório. A jurisprudência sobre o tema tende

a ratificar essas práticas, ao validar a autonomia da vontade contratual mesmo em contextos marcados por assimetria social e econômica extrema. Essa leitura formalista, ao desconsiderar o caráter compulsório da adesão, reforça a legitimação institucional da desigualdade, desumanizando as decisões judiciais.

Na prática, os contratos de adesão são mecanismos de deslocamento do conflito: ao invés de resolver juridicamente a tensão entre o direito à moradia e o risco de inadimplemento, o sistema transfere essa tensão para o plano administrativo, onde a margem de resistência do sujeito é praticamente inexistente. Essa desmobilização institucional contribui para a reprodução da exclusão. O Direito, ao se recusar a reconhecer a vulnerabilidade dos sujeitos como dado relevante, opera como um sistema autorreferencial que valida decisões previamente moldadas pelo sistema econômico. A função crítica do Direito é, portanto, neutralizada, e o contrato transforma-se em ferramenta de disciplinamento social, e não de proteção jurídica.

Ao analisar os contratos do MCMV à luz da Teoria dos Sistemas, compreende-se que esses instrumentos funcionam como filtros seletivos de inclusão jurídica. Apenas as comunicações que reforçam a funcionalidade econômica são acolhidas; as demais — as que expressam sofrimento, exclusão ou desproteção — são descartadas como “ruídos”. A desjudicialização, tal como praticada no MCMV, não pode ser confundida com uma democratização do acesso à justiça, pelo contrário, vez essa que constitui uma técnica de esvaziamento do papel do Judiciário como espaço de luta por reconhecimento e reparação. Os beneficiários da Faixa 1, assim, são mantidos em posição de silêncio jurídico estrutural.

Superar esse quadro exige repensar os próprios critérios de juridicidade que orientam os contratos habitacionais. É necessário desenvolver mecanismos que reconheçam a vulnerabilidade como um elemento jurídico legítimo, capaz de acionar proteções específicas e de ampliar os espaços institucionais de contestação e mediação. Em última instância, o problema dos contratos de adesão no MCMV revela uma crise mais ampla do Direito enquanto mediador de justiça social. A substituição do contraditório pelo automatismo contratual, a desjudicialização da moradia e a padronização das cláusulas refletem a transformação do Direito em instrumento de racionalidade econômica, subordinado à lógica da exclusão. Romper esse paradigma exige reconstruir o Direito a partir dos sujeitos e de suas experiências concretas de

desigualdade.

Um dos aspectos mais problemáticos dos contratos de adesão no MCMV é a sua contradição com o princípio da dignidade da pessoa humana e com o caráter fundamental da moradia no texto constitucional. A estrutura contratual padronizada, ao reduzir o mutuário a mero devedor, silencia a dimensão subjetiva da habitação como condição de existência digna. Essa contradição entre o plano constitucional e o plano contratual evidencia a dificuldade do sistema jurídico em traduzir o direito à moradia em garantias processuais efetivas, revelando um descompasso entre promessa normativa e prática institucional.

Do ponto de vista epistemológico, os contratos de adesão operam como uma ficção de igualdade. O discurso jurídico presume que todos os contratantes se encontram em condições simétricas de negociação e de compreensão dos termos, quando, na realidade, a vulnerabilidade estrutural da Faixa 1 em questão impossibilita qualquer exercício efetivo de autonomia da vontade. O resultado é uma simetria formal que oculta uma assimetria material profunda, produzindo uma igualdade apenas aparente, mas que serve como fundamento legitimador da exclusão.

Esse contraste entre inclusão formal e exclusão material é um dos traços mais marcantes do modelo de juridicidade associado ao MCMV. Os beneficiários são formalmente incluídos no sistema jurídico pela assinatura de um contrato — o que lhes confere a condição de “consumidores de crédito habitacional” —, mas, na prática, permanecem excluídos de qualquer possibilidade de contestar, mediar ou reinterpretar o conteúdo das obrigações que lhes são impostas. A inclusão, nesse caso, funciona como mecanismo de disciplinamento social, mais do que como garantia de direitos.

É importante destacar que essa forma de desjudicialização não é neutra nem universal: ela incide de modo seletivo sobre determinados grupos sociais. Enquanto consumidores de maior renda mantêm acesso a contratos negociáveis e a instâncias judiciais de proteção, os mutuários do MCMV Faixa 1 são submetidos a mecanismos administrativos automáticos, que limitam drasticamente suas chances de resistência. A desjudicialização, portanto, funciona como instrumento de diferenciação social, reforçando desigualdades já existentes.

Experiências comparadas reforçam esse diagnóstico. Em diversos países latino-americanos, como México e Colômbia, programas habitacionais de massa também foram estruturados em torno de contratos padronizados e instrumentos extrajudiciais de execução. Os resultados, como demonstram estudos críticos da urbanização neoliberal, foram semelhantes: periferação urbana, endividamento das famílias e ausência de canais efetivos de contestação jurídica. O caso brasileiro, ao seguir esse modelo, reproduz uma racionalidade transnacional que submete a moradia à lógica da financeirização global.

A linguagem contratual do MCMV também desempenha um papel simbólico de legitimação. Ao naturalizar cláusulas de retomada extrajudicial como instrumentos técnicos de “segurança jurídica”, o sistema jurídico obscurece a dimensão política dessas escolhas. A exclusão de sujeitos vulneráveis é apresentada como consequência inevitável da inadimplência, e não como resultado de uma decisão normativa que poderia — e deveria — ter priorizado mecanismos de mediação e de proteção social.

Na chave luhmanniana, esse processo corresponde à prevalência do acoplamento Direito-Economia em detrimento da abertura às comunicações oriundas do ambiente social. O contrato, enquanto programa normativo, seleciona apenas comunicações compatíveis com a racionalidade econômica, descartando todas as demais. A inadimplência, por exemplo, é reduzida a um dado binário (pago/não pago), sem que seja possível processar juridicamente as causas sociais e estruturais que a determinam, como desemprego, precarização do trabalho ou ausência de políticas de renda.

Essa filtragem seletiva reforça a função do contrato como dispositivo de exclusão comunicacional. O sujeito vulnerável, ao tentar comunicar sua condição ao sistema jurídico, encontra barreiras estruturais que impedem que sua voz seja reconhecida como juridicamente relevante. Assim, a experiência de exclusão não se converte em decisão judicial ou administrativa que possa alterá-la, mas se perpetua como ruído ambiental ignorado pelo sistema.

Por fim, é preciso destacar que os contratos de adesão no MCMV produzem não apenas efeitos jurídicos e econômicos, mas também efeitos simbólicos e

subjetivos. O sentimento de insegurança permanente, a percepção de que a moradia pode ser perdida a qualquer momento e a consciência da ausência de canais institucionais de defesa corroem a cidadania dos beneficiários e reforçam sua posição de subalternidade. A lógica contratual padronizada, nesse sentido, não apenas exclui juridicamente, mas também contribui para a interiorização da exclusão, naturalizando a precariedade como destino.

CAPÍTULO 3

4. A Moradia na Periferia do Sistema Jurídico: Reflexões sobre a (In)capacidade de Inclusão Normativa na Sociedade Contemporânea

4.1 A periferização da moradia na semântica jurídica contemporânea

O sistema jurídico moderno, tal como descrito por Niklas Luhmann, opera a partir de um código binário que distingue entre o lícito e o ilícito. No entanto, essa codificação, ao selecionar determinadas comunicações como juridicamente relevantes, também exclui outras que não se conformam à forma jurídica tradicional. A moradia, especialmente no contexto das populações vulnerabilizadas, frequentemente se localiza fora desse espectro de relevância, sendo tratada como uma questão econômica, administrativa ou assistencial, mas não jurídica em sentido pleno.

A exclusão da moradia da centralidade da semântica jurídica não se dá por ausência de normatividade. Ao contrário, o direito à moradia está positivamente inscrito no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no artigo 6º da Constituição de 1988. No entanto, essa inscrição é insuficiente para garantir sua processabilidade no interior do sistema jurídico, o que revela uma diferença estrutural entre positividade normativa e efetividade comunicacional.

A periferização da moradia no Direito expressa uma tensão entre forma e conteúdo, entre a promessa constitucional e os mecanismos efetivos de proteção. Enquanto o sistema jurídico continua a operar com base na forma contratual, na titularidade formal e na propriedade como critério de reconhecimento, grande parte da realidade habitacional no Brasil se constitui a partir de informalidades e vulnerabilidades que escapam ao radar da codificação jurídica dominante.

Essa assimetria revela um dos principais limites do Direito moderno: sua baixa

capacidade de processar comunicações oriundas de espaços sociais pela precariedade. Ao lidar com sujeitos hipervulneráveis, como beneficiários da Faixa 1 do MCMV, o sistema jurídico tende a interpretar sua condição não como um problema estrutural, mas como uma disfunção individual, uma "não conformidade" contratual.

Nesse sentido, a moradia torna-se um tema juridicamente invisibilizado. A linguagem do Direito se constrói por meio de formas, decisões e operações que requerem estabilidade e previsibilidade. A precariedade, a informalidade e a instabilidade dos vínculos habitacionais vulneráveis desafiam essa gramática, e por isso são frequentemente interpretadas como juridicamente irrelevantes ou extrajurídicas.

O resultado é a construção de uma semântica jurídica que naturaliza a ausência de proteção. O próprio vocabulário jurídico raramente acolhe categorias como "vulnerabilidade", "deslocamento forçado", "insegurança habitacional" ou "remoções invisibilizadas" como fundamentos para decisões jurídicas relevantes. A moradia, nesses casos, é deslocada para os sistemas político e econômico, deixando de ser um bem tutelado pelo Direito. Essa periferização não é apenas funcional, mas também simbólica. O Direito, enquanto sistema autônomo, produz não apenas decisões, mas também sentidos. Quando a moradia é tratada apenas como objeto de contrato, hipoteca ou garantia, constrói-se uma narrativa jurídica que ignora sua dimensão como direito social, espaço de reprodução da vida e condição de dignidade humana.

O caso do MCMV Faixa 1 evidencia essa exclusão semântica. Os contratos de adesão firmados com beneficiários de baixíssima renda não são compreendidos como instrumentos de garantia de direitos, mas como dispositivos de controle financeiro. A inadimplência, nesse contexto, não mobiliza o sistema jurídico para a proteção do morador, mas apenas para a retomada patrimonial.

A marginalização da moradia no sistema jurídico também se manifesta espacialmente, por meio da localização dos empreendimentos habitacionais nos territórios urbanos. A ausência de uma política fundiária integrada ao Programa Minha Casa Minha Vida permitiu que a lógica do mercado determinasse a escolha dos terrenos, o que resultou na concentração dos conjuntos habitacionais em áreas

periféricas, com baixa infraestrutura e acesso precário a serviços públicos essenciais. Essa configuração territorial reforça a exclusão social e simbólica dos beneficiários, contribuindo para sua manutenção em zonas de invisibilidade normativa e institucional. Como observa França (2014),

O fato é que as diretrizes estabelecidas para implantação do PMCMV proporcionam ao mercado a livre escolha da localização dos empreendimentos, em um cenário de ausência de instrumentos de controle do valor da terra e também da ocupação de áreas sem disponibilidade de infraestrutura e serviços públicos. Isso proporcionou a atenuação da periferização da produção habitacional, que ocorreu intensamente nos bairros Jabotiana e na Zona de Expansão Urbana, áreas de maior crescimento imobiliário nos últimos anos.

Ainda que a autora se refira ao caso de Aracaju, a dinâmica descrita se repete em inúmeros municípios brasileiros, onde os interesses de incorporadoras e construtoras prevaleceram sobre critérios de integração urbana e justiça territorial.

Esse deslocamento físico dos sujeitos para as margens da cidade é acompanhado por um deslocamento semântico dentro do sistema jurídico: os conflitos relacionados à localização precária, à ausência de equipamentos públicos e à dificuldade de mobilidade não são tematizados como violações jurídicas, mas como externalidades urbanísticas ou problemas administrativos. Assim, a periferização da moradia não é apenas espacial, mas jurídica e epistêmica. O Direito, ao não reconhecer a territorialização da desigualdade como problema normativo, reforça sua seletividade e sua insensibilidade às formas contemporâneas de vulnerabilidade urbana.

A semântica jurídica, ao absorver a lógica da financeirização, torna-se refratária à crítica e à proteção dos sujeitos vulnerabilizados. A lógica contratual, apresentada como neutra, ignora a assimetria estrutural entre os agentes envolvidos. Desse modo, a periferização da moradia é também uma forma de seletividade jurídica, que privilegia certos conflitos (os patrimoniais) em detrimento de outros (os sociais).

Essa seletividade é reforçada por uma racionalidade jurídica cada vez mais

orientada pela eficiência e pela desjudicialização. Em nome da celeridade e da

previsibilidade, o sistema jurídico passa a operar com cláusulas padronizadas, retomadas extrajudiciais e execuções sumárias, que dispensam o contraditório e invisibilizam o conflito social subjacente à inadimplência habitacional.

A teoria dos sistemas fornece uma chave analítica potente para compreender esse fenômeno. Para Luhmann, a sociedade moderna é segmentada em sistemas autônomos que operam com base em seus próprios códigos e racionalidades. O sistema jurídico, ao se acoplar ao sistema econômico, passa a tratar a moradia não mais como um direito fundamental, mas como uma variável econômica a ser controlada.

Nesse acoplamento, perde-se a densidade normativa da moradia. O Direito deixa de ser um instrumento de limitação do poder econômico e passa a funcionar como seu garantidor. A legalidade da retomada extrajudicial, por exemplo, passa a ser vista como expressão de segurança jurídica, ainda que ela produza desabrigo, sofrimento e exclusão.

O resultado é a construção de um "direito à moradia" simbólico, esvaziado de conteúdo e operado apenas no nível retórico. A promessa constitucional é convertida em linguagem programática, desconectada da prática institucional e das decisões jurídicas cotidianas. O sistema jurídico se torna, nesse ponto, cúmplice da desigualdade que deveria combater.

Essa configuração revela também a fragilidade do princípio da dignidade da pessoa humana como vetor de concretização do direito à moradia. Embora proclamado como fundamento da República, esse princípio não possui densidade operativa suficiente para transformar decisões jurídicas quando confrontado com a racionalidade contratual e financeira. A semântica jurídica, nesse modelo, opera por exclusão. Aquilo que não pode ser formalizado, documentado ou traduzido em categorias reconhecíveis pelo sistema jurídico é tratado como irrelevante. A vivência do despejo, o sofrimento decorrente da perda da moradia ou a quebra dos vínculos comunitários não produzem efeitos jurídicos, são tratados como espécies de externalidades.

Essa invisibilidade é um sintoma profundo da forma como o Direito constrói sua realidade. Para Luhmann, o Direito não espelha o mundo social, mas o reconstrói de

acordo com seus próprios critérios de relevância. Quando a moradia de sujeitos vulneráveis não entra nesse filtro seletivo, ela simplesmente não existe para o Direito.

A questão habitacional, assim, ocupa uma posição periférica tanto na estrutura funcional do sistema jurídico quanto na sua semântica dominante. Mesmo quando o Direito intervém, como na regulação de programas habitacionais, o faz por meio de dispositivos administrativos e financeiros, e não por uma lógica de proteção subjetiva e comunitária. É exatamente nesse ponto que a crítica à juridicidade abstrata se torna urgente. Como mostram autores como Marcelo Neves e Gunther Teubner, o Direito moderno, ao se autonomizar, cria zonas de exclusão legal que se consolidam como "não-lugares" normativos. A moradia dos pobres, dos sem-teto e dos removidos se localiza exatamente nesses interstícios do sistema.

A periferização da moradia na semântica jurídica é, portanto, o reflexo de um projeto de seletividade sistêmica, que prioriza a estabilidade contratual, o fluxo financeiro e a padronização procedimental em detrimento da justiça material. O Direito se blinda contra o sofrimento, contra a desigualdade e contra a vulnerabilidade, tratando-os como ruído.

Diante disso, a moradia torna-se, no vocabulário jurídico, uma mercadoria, um objeto técnico, uma variável de risco — e não um direito. O desafio teórico que se impõe, portanto, é pensar como reconfigurar a semântica jurídica de modo que ela possa reconhecer, processar e proteger a realidade dos sujeitos vulnerabilizados. Não se trata apenas de transformar a linguagem, mas de questionar os próprios fundamentos operativos do sistema jurídico moderno.

A seletividade jurídica na tematização da moradia também revela como os sistemas sociais, segundo Luhmann, operam mediante critérios internos de relevância. O que não pode ser traduzido no código lícito/ilícito não entra no horizonte comunicacional do Direito, permanecendo como ruído ambiental. A consequência dessa filtragem é que problemas habitacionais complexos, atravessados por dimensões sociais, econômicas e culturais, são reduzidos a meras questões contratuais, esvaziando-se de seu conteúdo político e existencial.

Essa redução é particularmente evidente quando se observa a alienação fiduciária em garantia, dispositivo que estrutura grande parte dos contratos

habitacionais do MCMV. A norma, em tese, assegura previsibilidade e proteção ao crédito, mas, na prática, converte a inadimplência em um evento de despossessão automática, sem que a vulnerabilidade social do mutuário seja juridicamente processada. Nesse sentido, o Direito não apenas ignora a condição concreta dos sujeitos, mas legitima sua exclusão ao revesti-la com a aura de segurança jurídica.

Sob essa lógica, a centralidade da moradia como direito fundamental é deslocada para a periferia semântica do sistema jurídico. Em vez de atuar como limite ao poder econômico, o Direito opera como um de seus instrumentos, naturalizando práticas de financeirização e desterritorialização. O resultado é a consolidação de uma semântica jurídica que reconhece a propriedade e o contrato como bens de primeira ordem, ao passo que relega a habitação social ao plano da retórica constitucional.

Esse quadro conecta-se à noção de “modernidade periférica” elaborada por Marcelo Neves. Ao contrário do que ocorre nos países centrais, onde a diferenciação funcional se estabiliza em sistemas relativamente autônomos, no Brasil a hipercomplexidade se expressa de forma desestruturada e heterodestrutiva. A ausência de um acoplamento equilibrado entre Direito, Política e Economia gera espaços de não-direito, onde populações inteiras permanecem juridicamente invisíveis. A questão da moradia é um desses espaços paradigmáticos, em que a exclusão social se converte em exclusão comunicacional.

O tratamento jurídico da moradia, reduzido a mecanismo de gestão de risco, também reforça a mercantilização do espaço urbano. Como observa Rolnik (2015), a financeirização da habitação transformou o lar em ativo transacionável, submetendo sua função social à lógica dos mercados. No MCMV, esse processo é visível na padronização dos contratos e na localização periférica dos empreendimentos, que atendem mais aos interesses das incorporadoras do que às necessidades de integração dos beneficiários.

Nesse cenário, a desterritorialização se torna uma consequência direta da seletividade sistêmica. Quando famílias são removidas de áreas centrais e deslocadas para conjuntos habitacionais periféricos, o que se perde não é apenas o espaço físico, mas toda uma rede de vínculos comunitários, identitários e simbólicos. O sistema jurídico, ao não reconhecer tais perdas como juridicamente relevantes, reforça a invisibilidade dessas dimensões, tratando-as como externalidades urbanísticas sem

relevância normativa.

A semântica jurídica contemporânea, portanto, é cúmplice de um processo de expulsão institucionalizada. Ao privilegiar os contratos e desconsiderar a vulnerabilidade, o Direito legitima a exclusão territorial como solução administrativa para o déficit habitacional. Esse processo, que deveria ser objeto de questionamento constitucional, é frequentemente blindado pela retórica da legalidade e pela defesa da estabilidade financeira.

A periferização da moradia, assim, é duplamente produzida: no espaço urbano, por políticas que empurram os pobres para as franjas da cidade; e no espaço jurídico, por uma semântica que não reconhece sua vulnerabilidade como problema normativo. A crítica luhmanniana, ao revelar os mecanismos de fechamento e exclusão, permite compreender que não se trata de uma falha acidental, mas de um traço estrutural do sistema jurídico moderno em sociedades periféricas. O desafio teórico e político é, portanto, repensar como ampliar as condições de processabilidade jurídica da moradia, de modo a romper com a sua condição atual de não-direito.

4.2 A reconfiguração territorial da desigualdade como expressão da racionalidade sistêmica

A periferização da moradia popular não é um fenômeno isolado tampouco meramente urbanístico: trata-se de uma expressão espacial da racionalidade sistêmica que estrutura as formas de comunicação jurídica e econômica nas sociedades contemporâneas. A partir da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, é possível compreender que os deslocamentos urbanos promovidos por programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) resultam de acoplamentos estruturais entre o sistema econômico e o jurídico, nos quais prevalece a lógica funcional de eficiência, previsibilidade e minimização de riscos, em detrimento da realização substantiva de direitos.

A localização dos empreendimentos do MCMV em áreas periféricas, com infraestrutura precária e baixa integração urbana, não é fruto de uma decisão neutra,

mas de uma decisão sistêmica orientada pela lógica do menor custo e da disponibilidade fundiária conforme as exigências do mercado imobiliário. Ao deixar a cargo das construtoras a escolha dos terrenos, o Estado se desresponsabiliza da função redistributiva e permite que a racionalidade do capital organize o território segundo seus próprios códigos operacionais.

Nesse sentido, a desigualdade territorial se configura como uma consequência previsível e tolerada pelo sistema jurídico. O Direito, ao operar com base em expectativas generalizadas de comportamento e estabilidade normativa, não processa como juridicamente relevantes os efeitos sociais da localização periférica da moradia. Não há, nesse modelo, mediação adequada entre os códigos do sistema jurídico (lícito/ilícito, direito/não direito) e os impactos concretos na vida dos sujeitos vulneráveis.

O resultado é a consolidação de uma topografia da exclusão, na qual o espaço urbano se torna um espelho das assimetrias comunicacionais entre os sistemas sociais. As áreas centrais, mais valorizadas economicamente, são reservadas para fluxos de capital de alta rotatividade, enquanto os territórios periféricos se tornam depósitos de populações marginalizadas, cuja existência não gera valor financeiro, mas tampouco mobiliza a solidariedade normativa do Direito. A periferia, nesse contexto, não é apenas uma localização física, mas uma posição sistêmica marcada pela baixa densidade normativa. Os moradores dessas regiões não apenas vivem mais longe dos centros de decisão e dos equipamentos públicos, mas também mais longe das zonas de sensibilidade jurídica. Seus conflitos são naturalizados, suas queixas são descartadas como ruído, e sua presença se torna residual no processo de autoprodução do sistema jurídico.

A racionalidade sistêmica reorganiza, portanto, o próprio sentido da desigualdade urbana: esta deixa de ser um problema a ser superado e passa a ser um dado funcionalmente absorvido pelo sistema. A reconfiguração territorial da cidade não é apenas uma consequência do planejamento estatal deficitário, mas parte integrante de uma lógica de governamentalidade que combina eficiência, previsibilidade e exclusão administrada.

A governança territorial da desigualdade se realiza por meio da multiplicação

de normas administrativas, contratos padronizados e critérios técnicos que dificultam o reconhecimento jurídico da injustiça espacial. A segregação urbana é formalmente legitimada por licitações, registros de imóvel, cronogramas de entrega, e contratos de adesão, todos instrumentos aparentemente neutros, mas profundamente excludentes em sua operação concreta.

A lógica do “loteamento da exclusão” é institucionalizada sob a roupagem da legalidade. Não se trata de uma informalidade difusa, mas de uma formalização seletiva, que consagra juridicamente a localização indigna como solução habitacional viável. O sistema jurídico, ao validar contratos que preveem a entrega de unidades em regiões periféricas, sem exigir a contrapartida de infraestrutura urbana mínima, legitima a marginalização como política pública.

Essa reconfiguração da cidade, guiada pelos interesses do capital imobiliário e pela omissão dos instrumentos de controle estatal, esvazia o sentido do direito à cidade. Como destaca Lefebvre (2001), o direito à cidade não se resume ao acesso à moradia, mas envolve o usufruto pleno da vida urbana sua cultura, sua mobilidade, suas oportunidades. Ao deslocar a moradia popular para espaços segregados, o Estado compromete não apenas a efetividade do direito à moradia, mas todo o projeto normativo de uma cidade democrática.

A atuação do sistema jurídico, nesse cenário, revela sua capacidade de adaptação às exigências de funcionalidade econômica, mesmo quando isso implica renunciar à sua função protetiva. A ausência de mecanismos de controle sobre a localização dos empreendimentos habitacionais, combinada à desjudicialização das relações contratuais, evidencia um modelo de Direito cada vez mais indiferente à injustiça estrutural que ajuda a reproduzir.

Trata-se, portanto, de uma forma de violência jurídica simbólica: a exclusão territorial não é apenas tolerada, mas juridicamente respaldada. O ordenamento jurídico se torna cúmplice de uma forma espacial de segregação, ao não criar instrumentos eficazes para impedir a produção sistemática de moradias em áreas ambientalmente frágeis, distantes de transporte público, escolas, hospitais e oportunidades de emprego.

Além disso, a localização periférica dos empreendimentos dificulta o acesso

dos moradores a instituições do sistema jurídico defensorias públicas, ministérios públicos e varas especializadas. Essa barreira territorial se soma à barreira comunicacional, intensificando a exclusão dos sujeitos que, por sua posição estrutural, já não conseguem ativar o sistema jurídico em seu favor. O direito à cidade, nesse sentido, é desconstruído em seu núcleo: não se trata apenas de um direito ausente, mas de um direito que é seletivamente distribuído. A cidade é oferecida a alguns como horizonte de oportunidades e progresso, e imposta a outros como condição de sobrevivência em territórios precarizados e institucionalmente invisíveis.

Como consequência, as periferias tornam-se zonas de silêncio jurídico, onde a ausência de políticas públicas e a precariedade das condições de vida não produzem resposta normativa significativa. Essa ausência de ressonância entre a realidade territorial e o sistema jurídico reforça o que Luhmann denominou de “cegueira sistêmica”: o sistema só responde ao que é capaz de traduzir em seus próprios códigos.

A periferia habitacional não é, assim, apenas uma questão de geografia urbana, mas de configuração comunicacional. Os sujeitos deslocados pela lógica financeira da política habitacional são privados de condições materiais e simbólicas para se comunicarem com o sistema jurídico e, portanto, permanecem fora do campo de visibilidade normativa.

A racionalidade sistêmica, ao operar com base na diferenciação funcional e na autopoiese dos sistemas sociais, absorve a desigualdade como parte do ambiente, mas não como elemento interno. A desigualdade territorial, nesse modelo, não é um problema jurídico, mas um “fato social” a ser gerenciado tecnicamente por outros sistemas como o urbanismo, a assistência social ou o mercado.

O resultado é uma produção jurídica seletiva, que reconhece os direitos apenas nos centros de estabilidade normativa e exclui, por inércia, os sujeitos que habitam as bordas do sistema. A semântica jurídica da moradia, nesse processo, se transforma: o que era direito se torna expectativa frustrada; o que era proteção se converte em formalidade procedimental. É nesse contexto que a noção de “periferização jurídica” se consolida como conceito crítico para a compreensão da reconfiguração contemporânea dos direitos sociais. A periferização é mais do que espacial: é também normativa, institucional e comunicacional. Trata-se de uma forma estrutural de

exclusão que se atualiza permanentemente pelas formas de operação dos sistemas funcionais.

Romper com essa lógica exige uma rearticulação das funções do sistema jurídico, não apenas como estabilizador de expectativas normativas, mas como mediador ativo de justiça territorial. A periferia deve ser recolocada no centro das prioridades normativas, e os efeitos espaciais das decisões jurídicas devem ser tematizados como parte do conteúdo dos direitos fundamentais.

A reconfiguração territorial da desigualdade, ao ser absorvida como funcionalidade urbana, desafia profundamente os fundamentos do Direito como instrumento de justiça. Enfrentar esse desafio exige reconstruir a teoria jurídica a partir dos territórios concretos de exclusão, de onde emerge uma crítica potente à seletividade do sistema, à neutralidade das decisões e à naturalização da injustiça espacial como “externalidade aceitável.

A segregação espacial promovida por políticas habitacionais como o MCMV não é um desvio ou falha de planejamento, mas um produto estrutural da racionalidade sistêmica que guia a relação entre o direito e a economia. A escolha por terrenos periféricos revela como os critérios de custo e viabilidade financeira se sobrepõem a critérios de justiça social e urbanística. Nesse modelo, a cidade não é pensada como espaço de convivência democrática, mas como superfície funcional a ser ordenada pelo capital imobiliário.

A reconfiguração territorial da desigualdade também pode ser entendida como um mecanismo de gestão da pobreza. Ao concentrar populações vulneráveis em áreas periféricas, o Estado e o sistema jurídico reduzem a visibilidade dos conflitos sociais nos centros urbanos, deslocando-os para espaços de menor relevância política e econômica. Essa “administração espacial do conflito” funciona como técnica de pacificação aparente, que reduz tensões no centro ao custo de aprofundar a marginalização nas bordas.

Essa lógica espacial revela a seletividade do sistema jurídico. Enquanto áreas centrais são objeto de intensa regulação, com leis de zoneamento, proteção do patrimônio e instrumentos de valorização imobiliária, as periferias recebem apenas uma normatividade mínima, suficiente para registrar contratos e legitimar empreendimentos. Isso reforça o caráter assimétrico da regulação urbana: quanto

maior o valor econômico do território, maior sua densidade normativa; quanto mais vulnerável, mais rarefeita e formalista é a proteção jurídica.

Do ponto de vista da teoria dos sistemas, pode-se afirmar que a periferização espacial da moradia é acompanhada por uma periferização semântica no interior do próprio Direito. O sistema jurídico, ao validar contratos e registros que consolidam essa segregação, deixa de tematizar os efeitos sociais do deslocamento territorial como relevantes para sua própria operação. Desse modo, a exclusão urbana não é percebida como violação, mas como externalidade naturalizada.

A ausência de integração urbana dos conjuntos habitacionais, longe de ser vista como falha de política pública, é juridicamente interpretada como mero cumprimento contratual: o imóvel foi entregue, o contrato foi registrado, o programa atingiu suas metas numéricas. O fato de a moradia estar situada em locais desprovidos de equipamentos públicos ou distantes de oportunidades de emprego não entra no cálculo jurídico, porque o sistema não possui códigos capazes de traduzir esses aspectos em juridicidade.

Essa lógica quantitativa transforma a política habitacional em uma espécie de contabilidade social. Importa quantas unidades foram construídas, não onde ou como foram inseridas na cidade. Trata-se de um exemplo claro de colonização do sistema jurídico pela racionalidade administrativa e econômica, que converte direitos sociais em metas de desempenho e ignora seus conteúdos substantivos.

Ao naturalizar essa forma de regulação, o Direito contribui para uma espécie de “urbanismo da exclusão” juridicamente validado. A periferia, nesse contexto, não é apenas uma localização, mas um dispositivo político e jurídico que organiza a presença dos pobres na cidade. O ordenamento jurídico, ao invés de corrigir desigualdades, as legitima, atribuindo às soluções excludentes um selo de legalidade.

A fragmentação da normatividade urbana também intensifica a vulnerabilidade dos moradores dos conjuntos periféricos diante de outras formas de exclusão. A ausência de transporte público adequado, de equipamentos de saúde ou de escolas não é considerada violação jurídica, mas responsabilidade difusa de outros sistemas, como o administrativo ou o político. O Direito, ao se manter em silêncio, reforça a segmentação e evita assumir responsabilidades redistributivas.

Esse processo de naturalização é ainda mais perverso quando se percebe que a periferização habitacional afeta, de modo desproporcional, populações racializadas, mulheres chefes de família e trabalhadores informais. A desigualdade territorial, portanto, não é neutra: ela carrega dimensões de raça, gênero e classe, que o sistema jurídico ignora em nome da abstração formal. A exclusão espacial, nesse sentido, é também exclusão interseccional, juridicamente invisibilizada.

Ao legitimar a produção de moradias em áreas sem infraestrutura, o sistema jurídico converte a precariedade em norma. Esse movimento é uma forma de violência institucionalizada, que não apenas tolera, mas formaliza a indignidade urbana. A periferia não é um espaço informal que escapa ao Direito; ao contrário, é um espaço formalmente reconhecido, mas cujo reconhecimento jurídico funciona como autorização para a desigualdade.

Como observa Raquel Rolnik (2015), a política habitacional brasileira frequentemente funciona como estratégia de expansão do capital imobiliário, e não como instrumento de justiça social. Essa crítica se confirma no MCMV, em que a lógica de subsidiar a construção de moradias em áreas periféricas reforça a valorização seletiva de determinados territórios em detrimento de outros. O resultado é a reprodução de uma cidade dual, na qual a inclusão formal de alguns ocorre à custa da segregação material de muitos.

Por fim, a reconfiguração territorial da desigualdade evidencia a necessidade de uma leitura crítica da relação entre Direito e espaço urbano. O território não pode ser tratado como simples cenário para a aplicação de normas, mas como elemento constitutivo da própria cidadania. Enquanto o sistema jurídico continuar a operar sem tematizar as consequências territoriais de suas decisões, continuará a reproduzir a injustiça espacial como funcionalidade sistêmica, reforçando a exclusão em vez de combatê-la.

4.3 Modernidade sistêmica, desencaixe institucional e periferização da juridicidade

A reconfiguração territorial da desigualdade analisada no subcapítulo anterior

não pode ser compreendida apenas como fenômeno urbanístico ou econômico, mas

como expressão direta das condições comunicacionais que caracterizam a modernidade. Como observa Germano Schwartz, interpretando Niklas Luhmann, a sociedade contemporânea amplia substancialmente a liberdade formal dos indivíduos, que passam a circular entre múltiplos sistemas sociais diferenciados. Contudo, essa ampliação ocorre simultaneamente ao endurecimento das barreiras comunicacionais que determinam quem efetivamente consegue ter sua experiência processada como juridicamente relevante. Assim, embora os moradores das periferias habitem um ordenamento constitucional que lhes garante igualdade formal, encontram-se estruturalmente deslocados das zonas de sensibilidade do sistema jurídico, incapazes de converter sua vivência territorial em comunicação juridicamente eficaz.

Essa dificuldade de acesso à juridicidade se agrava quando se considera que, como afirma Schwartz, a modernidade é marcada pelo predomínio de instituições desencaixadas, que organizam a vida cotidiana a partir de racionalidades globais alheias à experiência concreta dos sujeitos. No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, isso se manifesta no modo como decisões centrais, como a localização dos empreendimentos, os critérios de financiamento e as regras de retomada extrajudicial, são tomadas distantes dos territórios e das comunidades afetadas. Práticas locais são subordinadas a parâmetros administrativos e financeiros que não emergem das necessidades reais dos moradores, mas de exigências sistêmicas orientadas pela minimização de riscos, previsibilidade contratual e padronização procedimental. A cidade torna-se, assim, produto de decisões tomadas em circuitos institucionalizados que não dialogam com a complexidade social dos espaços que reorganizam.

Essa dinâmica institucional só é possível porque o sistema jurídico, conforme delineado por Schwartz, opera como sistema autopoietico, que observa a realidade através de seus próprios códigos e categorias de interpretação. O Direito não acessa a periferia como espaço de vulnerabilidade estrutural e injustiça territorial, mas como localidade onde contratos foram formalizados, registros foram efetuados e metas administrativas foram cumpridas. Os efeitos sociais e territoriais dessas decisões — a ausência de infraestrutura, o rompimento de vínculos comunitários, a precariedade dos serviços públicos — não entram no cálculo jurídico, porque não são traduzíveis pelo código lícito/ilícito. Assim, a autopoiese jurídica reforça a autopoiese econômica: ambos os sistemas se acoplam estruturalmente para produzir um território funcional

ao capital, mas profundamente disfuncional à proteção dos direitos fundamentais.

Desse modo, a modernidade produz um duplo deslocamento: desloca fisicamente sujeitos para regiões periféricas e os desloca simbolicamente para a periferia da juridicidade. A periferização urbana é acompanhada pela periferização comunicacional, na qual moradores deixam de mobilizar ressonância institucional e tornam-se ruído para o sistema. A vulnerabilidade não é percebida como violação, mas como dado ambiental administrado por outros sistemas — o urbanístico, o político, o assistencial — enquanto o Direito se limita a validar formalidades e assegurar previsibilidade contratual. A injustiça espacial, nesse modelo, não é tematizada como problema jurídico, mas como condição funcionalmente absorvível pela racionalidade sistêmica.

Esse processo evidencia que o território não é elemento secundário na análise jurídica, mas dimensão constitutiva da própria cidadania. Enquanto o sistema jurídico operar sem tematizar os efeitos territoriais de suas decisões, continuará a reproduzir a desigualdade como funcionalidade e não como violação. Romper essa lógica exige uma crítica profunda às formas de autopoiese jurídica e aos modos seletivos de observação do sistema, de modo que a proteção dos direitos fundamentais considere não apenas o conteúdo normativo abstrato, mas também as condições materiais e simbólicas de possibilidade de sua realização. Somente assim será possível superar a periferização normativa e construir uma teoria jurídica efetivamente comprometida com a justiça territorial.

CAPÍTULO 4

5. Decisões judiciais: um diálogo necessário

Corroborando o ponto de vista defendido nesta dissertação acerca da proteção dos beneficiários de políticas habitacionais e da responsabilidade estatal na execução dessas políticas, destaca-se o julgamento proferido no Recurso Inominado nº 0000454-81.2021.4.03.6318, pela 14ª Turma Recursal do TRF da 3ª Região. Tal precedente oferece um aporte empírico significativo ao debate proposto, sobretudo ao tratar dos vícios construtivos em empreendimentos financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1, que envolve, justamente, o segmento mais vulnerável da política habitacional federal.

1. Caso em exame

O Recurso Inominado nº 0000454-81.2021.4.03.6318 foi interposto em razão de sentença que reconheceu a existência de vícios construtivos em imóvel adquirido no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Faixa 1 (PMCMV-FAR), condenando a Caixa Econômica Federal ao pagamento de danos materiais e danos morais.

A controvérsia central consistiu em definir se a CEF é responsável pelos defeitos estruturais identificados no imóvel e, em caso afirmativo, qual a extensão da reparação devida.

A motivação do recurso envolve três parâmetros principais:

- O direito fundamental à moradia digna, que inclui condições mínimas de habitabilidade.
- A responsabilidade da Caixa Econômica Federal quando atua como agente executor de política habitacional — e não apenas como agente financeiro.
- A proteção de beneficiários vulneráveis, especialmente na Faixa 1, em que não há relação direta com construtoras e o FAR financia e administra o empreendimento.

A CEF alegou que não poderia ser responsabilizada, pois seria apenas agente financeiro. A autora buscou apenas a majoração dos danos morais.

2. Julgamento e tese firmada

A 14ª Turma Recursal da 3ª Região julgou o mérito em decisão unânime, dando parcial provimento ao recurso da autora e negando provimento ao recurso da CEF.

2.1. Tese firmada

Entre os principais pontos decididos:

- A Caixa Econômica Federal é parte legítima e responsável pelos vícios construtivos em imóveis do PMCMV – Faixa 1, pois atua como agente executor da política pública, fiscalizando o projeto, a obra, a qualidade e liberando recursos do FAR.

- O laudo pericial apontou anomalias endógenas, resultantes de falhas de projeto, materiais e execução, tornando a habitação inadequada e exigindo desocupação para reparos.
- Há nexos causais entre a atuação da CEF (dever de fiscalização) e os danos.
- Os danos materiais devem seguir o valor indicado pelo perito: R\$ 7.280,78.
- Os danos morais se configuram quando os vícios comprometem a habitabilidade e exigem desocupação — ultrapassando meros aborrecimentos.
- A indenização moral em primeira instância (R\$ 3.000,00) estava abaixo do padrão da Turma e foi majorada para R\$ 5.000,00.

2.2. Efeitos práticos imediatos

- Reafirma-se que imóveis do PMCMV–Faixa 1 têm regime especial: o beneficiário não contrata com a construtora, e sim com o FAR/CEF, que assume integralmente a responsabilidade pela qualidade da obra.
- A decisão fixa diretriz relevante: a CEF responde por defeitos construtivos, atrasos e problemas estruturais, sempre que atuar como agente executor da política pública.
- Tribunais e juizados devem observar que o dano moral não é automático, mas configurado quando há:
 - vícios graves,
 - prejuízo à habitabilidade,
 - necessidade de desocupação,
 - violação significativa à dignidade do morador.
- O precedente reforça a obrigatoriedade de fiscalização efetiva pela CEF, inclusive na liberação de recursos para construtoras.

3. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

O julgamento possui impactos relevantes para políticas habitacionais voltadas à baixa renda:

- A decisão fortalece o entendimento de que a Faixa 1 do PMCMV não é simples financiamento, mas prestação estatal de política pública habitacional, com forte responsabilidade técnica e institucional da CEF.
- A responsabilização da Caixa protege a população vulnerável contra vícios construtivos comuns em empreendimentos populares, resguardando o direito à moradia adequada.
- O precedente confirma a necessidade de rigor na fiscalização das obras financiadas pelo FAR, evitando obras de baixa qualidade que

geram risco à segurança e gastos futuros ao beneficiário.

- Reforça que o PMCMV deve entregar moradias habitáveis, seguras e com padrão mínimo de desempenho, conforme normas técnicas da ABNT.
- O reconhecimento do dano moral em casos excepcionais consolida a ideia de que falhas estruturais ultrapassam o campo patrimonial, afetando a dignidade do beneficiário.

4. Pontos de atenção e debates futuros

- A crescente judicialização de vícios construtivos no PMCMV–Faixa 1 revela falhas sistêmicas de fiscalização na execução das obras.
- O precedente reforça a tendência jurisprudencial de ampliar a responsabilização da CEF, inclusive sob as teorias de culpa *in eligendo* e *in vigilando*.
- A necessidade de desocupação para reparos implica riscos sociais adicionais, como falta temporária de moradia e custos imprevistos ao beneficiário.
- É possível que, diante de precedentes como este, o programa exija revisão de protocolos técnicos, padrões construtivos e mecanismos de auditoria.
- A decisão deve servir como alerta para a gestão do FAR, que precisa assegurar que empreendimentos financiados com recursos públicos não sejam entregues com falhas estruturais.

No caso analisado, discutiu-se a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF) por defeitos estruturais identificados na unidade habitacional financiada no âmbito do PMCMV–Faixa 1. O Tribunal reafirmou a jurisprudência consolidada no sentido de que, nessa modalidade específica, a Caixa não atua meramente como agente financeiro, mas como agente executor de política habitacional, sendo responsável pela escolha do empreendimento, pela fiscalização técnica da obra, pela liberação dos recursos e pela supervisão da correta execução do projeto construtivo.

Tal entendimento é extremamente relevante para esta dissertação, uma vez que evidencia como os programas habitacionais destinados à baixa renda precisam ser acompanhados de mecanismos robustos de fiscalização e controle, em razão da vulnerabilidade dos beneficiários e da função social desses empreendimentos.

Na decisão do TRF3, a existência de vícios construtivos graves, constatados por

perícia judicial, foi determinante para reconhecer a responsabilidade da Caixa, tanto por danos materiais (necessidade de reparos e desocupação do imóvel) quanto por danos morais, já que os defeitos atingiam a habitabilidade da residência e exigiam o afastamento temporário da moradora. O Tribunal salientou que tais falhas evidenciam o descumprimento do dever de fiscalização imposto à CEF como gestora dos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que integra a estrutura operacional do programa.

Nesse sentido a dimensão da decisão recai diretamente sobre o dever de qualidade, segurança e habitabilidade das moradias entregues à população de baixa renda, reconhecendo que falhas estruturais no PMCMV–Faixa 1 ultrapassam o campo patrimonial e atingem a dignidade do beneficiário. A decisão evidencia que a política habitacional não pode limitar-se ao acesso formal ao imóvel, mas deve assegurar condições mínimas de moradia adequada, conforme parâmetros sociais e normativos.

Conclui-se, portanto, que o julgamento do TRF3 materializa, em nível empírico, o desafio central debatido nesta dissertação: a necessidade de assegurar que políticas habitacionais para populações vulneráveis sejam acompanhadas de mecanismos que garantam respeito ao direito à moradia digna, com qualidade estrutural e proteção contra violações decorrentes de falhas construtivas ou de gestão pública. Seguindo com a análise de algumas decisões judiciais, observa-se o caso a seguir:

2. Caso em exame

STJ – REsp 1.299.303/DF

O Recurso Especial nº 1.299.303/DF discutiu a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na definição de critérios de inclusão em programa habitacional, diante da alegação de violação ao direito fundamental à moradia.

A controvérsia central consistiu em definir se a exclusão do recorrente, em situação de vulnerabilidade social, poderia ser revista judicialmente.

2. Julgamento e tese firmada

O Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso, reconhecendo os limites da atuação judicial em políticas públicas habitacionais.

2.1. Tese firmada

- O direito à moradia não gera direito subjetivo imediato à inclusão em programa habitacional específico.
- A definição de critérios de seleção insere-se na discricionariedade administrativa.
- O Judiciário só pode intervir em caso de ilegalidade manifesta.

2.2. Efeitos práticos imediatos

- Reafirma-se a auto-limitação do Judiciário frente à política habitacional.
- Beneficiários excluídos encontram dificuldades estruturais para revisão judicial.

3. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- A decisão evidencia que o acesso à justiça não garante acesso material à moradia.
- Consolidam-se a exclusão de sujeitos vulneráveis por critérios administrativos.

4. Pontos de atenção e debates futuros

- Necessidade de maior transparência nos critérios de seleção do PMCMV.
- Persistência da judicialização como resposta a falhas administrativas.

No caso analisado, discutiu-se a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na definição dos critérios de inclusão em programas habitacionais, especificamente diante da alegação de violação ao direito fundamental à moradia em razão da exclusão de beneficiário em situação de vulnerabilidade social. O Recurso Especial nº 1.299.303/DF foi interposto com o objetivo de revisar decisão que manteve a exclusão do recorrente do programa habitacional, sob o fundamento de que a seleção de beneficiários constitui matéria inserida no âmbito da discricionariedade administrativa.

O Superior Tribunal de Justiça reafirmou entendimento consolidado no sentido de que o direito à moradia, embora reconhecido constitucionalmente como direito social fundamental, não gera direito subjetivo imediato à inclusão em programa habitacional específico. Segundo a Corte, a formulação e a execução de políticas públicas de habitação envolvem escolhas administrativas e critérios técnicos que não podem ser substituídos pelo Judiciário, salvo nas hipóteses de ilegalidade manifesta ou de violação direta aos princípios que regem a Administração Pública.

A decisão evidencia uma postura de auto-limitação do sistema jurídico frente às políticas públicas habitacionais, reconhecendo que o controle judicial possui alcance restrito quando se trata da definição de critérios de seleção e alocação de recursos escassos. Como consequência prática, beneficiários excluídos do programa enfrentam dificuldades estruturais para obter tutela jurisdicional capaz de assegurar o acesso material à política habitacional, mesmo quando se encontram em condições de elevada vulnerabilidade social.

Nesse sentido, o julgamento possui relevância empírica para a presente dissertação ao demonstrar que o acesso à justiça, por si só, não assegura a efetivação concreta do direito à moradia, especialmente no âmbito de programas habitacionais marcados por critérios

administrativos rígidos e pela limitação de recursos. A decisão consolida um modelo de exclusão institucionalizada, no qual a legalidade formal e a discricionariedade administrativa prevalecem sobre a análise das condições sociais individuais dos requerentes.

Conclui-se, portanto, que o caso examinado revela os limites estruturais da atuação judicial na concretização de direitos sociais e evidencia a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de transparência, controle e participação social na formulação e execução das políticas habitacionais, de modo a reduzir a distância entre o reconhecimento normativo do direito à moradia e sua efetiva realização no plano empírico. Por outro lado, apresenta-se o caso 3.

3. Caso em exame

STF – ARE 639.337/RS

O Agravo em Recurso Extraordinário nº 639.337/RS tratou da possibilidade de efetivação judicial de direitos sociais diante de limitações orçamentárias do Estado.

A controvérsia central consistiu em definir os limites da reserva do possível frente ao mínimo existencial.

2. Julgamento e tese firmada

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a necessidade de ponderação entre restrições orçamentárias e direitos sociais.

2.1. Tese firmada

- A reserva do possível não pode afastar, de forma absoluta, o mínimo existencial.
 - Direitos sociais dependem de políticas públicas e disponibilidade financeira.
 - A atuação judicial deve ser excepcional.

2.2. Efeitos práticos imediatos

- Legitima-se a negativa estatal quando fundada em critérios técnicos e orçamentários.
 - Reforça-se a postura cautelosa do Judiciário.

3. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- A decisão fundamenta exclusões práticas no acesso à política habitacional.
 - Evidencia a tensão entre efetividade do direito à moradia e racionalidade financeira.

4. Pontos de atenção e debates futuros

- Dificuldade de concretizar o mínimo existencial em políticas habitacionais.
 - Risco de naturalização da exclusão social sob argumentos financeiros.

Neste, por seu turno, discutiu-se a possibilidade de efetivação judicial de direitos sociais diante de alegadas limitações orçamentárias do Estado, a partir do Agravo em Recurso Extraordinário nº 639.337/RS. A controvérsia concentrou-se na definição dos limites da teoria da reserva do possível frente à garantia do mínimo existencial, especialmente no contexto de políticas públicas destinadas à concretização de direitos sociais.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a necessidade de ponderação entre a efetividade dos direitos sociais e as restrições orçamentárias impostas ao Estado, reafirmando que a reserva do possível não pode ser invocada de forma genérica ou absoluta para afastar a proteção ao mínimo existencial. Contudo, o Tribunal também destacou que a concretização desses direitos depende, em grande medida, da formulação e da execução de políticas públicas, bem como da disponibilidade de recursos financeiros.

A decisão consolidou uma postura de cautela na atuação judicial, enfatizando que a intervenção do Judiciário deve ocorrer de forma excepcional, de modo a respeitar os limites institucionais e a separação de Poderes. Na prática, tal entendimento legitima a negativa estatal de prestações sociais quando fundamentada em critérios técnicos, administrativos e orçamentários, reduzindo o espaço para a imposição judicial direta de políticas públicas.

No âmbito da habitação social e, especificamente, do Programa Minha Casa Minha Vida, o julgamento possui relevância empírica ao evidenciar a tensão estrutural entre a efetividade do direito fundamental à moradia e a racionalidade financeira que orienta a atuação estatal. A decisão fornece base jurisprudencial para a manutenção de exclusões práticas no acesso à política habitacional, especialmente quando justificadas por restrições orçamentárias e critérios de gestão.

Por fim, observa-se que o caso examinado revela os limites do controle judicial sobre políticas públicas de caráter social e expõe o risco de naturalização da exclusão social sob o discurso da escassez de recursos, reforçando a necessidade de mecanismos institucionais capazes de assegurar maior transparência, planejamento e controle na implementação de políticas habitacionais voltadas à população de baixa renda. No caso 4, por seu turno, citado abaixo, pode-se verificar que

4. Caso em exame **STF – RE 592.581/RS (Tema 185 da Repercussão Geral)**

O Recurso Extraordinário nº 592.581/RS discutiu a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário para impor ao Estado a implementação de políticas públicas voltadas à concretização de direitos sociais, diante da alegação de insuficiência orçamentária.

A controvérsia central consistiu em delimitar o alcance da reserva do possível frente à obrigação estatal de assegurar condições mínimas de dignidade.

4.1. Julgamento e tese firmada

O Supremo Tribunal Federal reafirmou a necessidade de deferência às escolhas administrativas e orçamentárias do Poder Executivo, sem afastar totalmente a tutela dos direitos fundamentais.

4.1.1. Tese firmada

- A reserva do possível deve ser analisada em conjunto com a disponibilidade financeira do Estado.
 - O Judiciário não pode substituir o administrador público na formulação de políticas públicas.
 - A intervenção judicial é admitida apenas em hipóteses excepcionais de omissão inconstitucional grave.

4.1.2. Efeitos práticos imediatos

- Consolidação de uma postura de autocontenção judicial.
 - Legitimação de negativas estatais fundadas em critérios de planejamento e orçamento.

4.2. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Reforço da margem discricionária do Estado na definição dos critérios de acesso a programas habitacionais.
 - Redução do espaço para questionamento judicial de exclusões administrativas no MCMV.
- 4.3. Pontos de atenção e debates futuros
 - Fragilização da exigibilidade judicial do direito à moradia.
 - Risco de institucionalização da exclusão sob a lógica da racionalidade financeira.

No caso 4, o Supremo Tribunal Federal consolidou uma orientação jurisprudencial marcada pela deferência às escolhas administrativas e orçamentárias do Poder Executivo, reafirmando a excepcionalidade da intervenção judicial em políticas públicas de natureza social. Embora reconheça a centralidade da dignidade da pessoa humana e a normatividade dos direitos sociais, o Tribunal condiciona sua efetivação à disponibilidade financeira do Estado e ao planejamento previamente estabelecido no âmbito da administração pública.

Tal posicionamento revela uma tensão estrutural entre a promessa constitucional de universalização de direitos e a racionalidade sistêmica que orienta a atuação estatal. Ao restringir a atuação do Judiciário a hipóteses de omissão grave e inequívoca, o STF acaba por reduzir o potencial contramajoritário do Direito, reforçando um modelo decisório que privilegia a estabilidade institucional em detrimento da inclusão social material.

No contexto da política habitacional e, especificamente, do Programa Minha Casa Minha Vida, esse entendimento produz efeitos empíricos relevantes. A decisão fortalece a legitimidade de critérios administrativos excludentes, permitindo que limitações orçamentárias e opções de gestão funcionem como filtros de acesso ao direito à moradia. Sob a ótica da teoria dos sistemas de Luhmann, observa-se o fechamento operacional do

sistema jurídico, que passa a reproduzir as comunicações do sistema político-administrativo sem convertê-las efetivamente em expectativas normativas inclusivas.

Dessa forma, o julgamento contribui para a manutenção de um cenário em que a exclusão social se apresenta como efeito colateral naturalizado da racionalidade financeira, deslocando o direito à moradia do plano da exigibilidade concreta para o campo das promessas condicionadas, o que aprofunda a assimetria entre inclusão normativa e exclusão fática nas políticas públicas habitacionais. Desta feita, no caso 5, observa-se que

5. Caso em exame

STJ – AgInt no REsp 1.643.051/SC

O Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.643.051/SC analisou a possibilidade de intervenção judicial para assegurar o acesso a políticas públicas sociais, diante da alegação de limitação orçamentária e ausência de previsão administrativa específica. A controvérsia concentrou-se na definição dos limites da atuação jurisdicional frente às escolhas administrativas do Estado.

5.1. Julgamento e tese firmada

O Superior Tribunal de Justiça adotou entendimento alinhado à jurisprudência do STF, reforçando a excepcionalidade da atuação judicial em políticas públicas.

5.1.1. Tese firmada

- Direitos sociais dependem de planejamento estatal e previsão orçamentária.
- A reserva do possível constitui limite legítimo à atuação jurisdicional.
- O Judiciário não pode impor políticas públicas específicas sem demonstração de omissão grave.

5.1.2. Efeitos práticos imediatos

- Validação das escolhas administrativas na execução de políticas sociais.
- Restrição do controle judicial sobre critérios de acesso a programas públicos.

5.2. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Consolidação da lógica administrativa e contratual como filtro de inclusão habitacional.
- Legitimação da exclusão de famílias vulneráveis com base em critérios formais.

5.3. Pontos de atenção e debates futuros

- Enfraquecimento da tutela judicial do direito à moradia.
- Ampliação da distância entre promessa constitucional e efetividade material.

A decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no AgInt no REsp 1.643.051/SC reforça a tendência jurisprudencial de autocontenção do Poder Judiciário no controle de políticas públicas sociais, especialmente quando envolvidas alegações de limitação orçamentária e ausência de previsão administrativa específica. Ao enfatizar a dependência dos direitos sociais em relação ao planejamento estatal, o Tribunal reafirma a centralidade da reserva do possível como limite à atuação jurisdicional.

Esse entendimento evidencia a prevalência de uma racionalidade jurídico-administrativa que condiciona a efetividade dos direitos fundamentais à compatibilidade com critérios técnicos e financeiros definidos previamente pelo Estado. Na prática, tal postura reduz significativamente a capacidade do sistema jurídico de absorver demandas oriundas de contextos de vulnerabilidade social, uma vez que estas dificilmente se traduzem em linguagem compatível com os filtros institucionais exigidos para a intervenção judicial.

No âmbito do direito à moradia e do Programa Minha Casa Minha Vida, a decisão contribui para a consolidação de uma lógica seletiva de acesso, na qual famílias em situação de maior fragilidade social tendem a ser excluídas por não atenderem a requisitos formais ou administrativos. O Judiciário, ao se abster de questionar tais critérios, acaba por legitimar processos de exclusão que se reproduzem sob a aparência de legalidade e racionalidade técnica.

Sob a ótica da teoria dos sistemas de Luhmann, esse cenário revela um déficit de acoplamento estrutural entre o sistema jurídico e as demandas sociais por moradia digna. O Direito, ao operar de forma autopoética e autocentrada, limita-se a confirmar decisões administrativas, contribuindo para a reprodução da exclusão social e para o esvaziamento prático do acesso à justiça habitacional. No caso 6, por seu turno, pontua-se que

6. Caso em exame

TRF da 4ª Região – Apelação Cível nº 5009874-89.2017.4.04.7200

A Apelação Cível analisou a exclusão de beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida em razão de critérios administrativos e contratuais estabelecidos pela Caixa Econômica Federal.

A controvérsia consistiu em avaliar se o Poder Judiciário poderia interferir nos critérios de gestão do programa diante do direito fundamental à moradia.

6.1. Julgamento e tese firmada

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região adotou postura deferente à administração pública.

6.1.1. Tese firmada

- O MCMV é política pública sujeita a critérios técnicos e orçamentários.
- Não cabe ao Judiciário alterar critérios de seleção de beneficiários.
- A intervenção judicial deve respeitar a separação de Poderes.

6.1.2. Efeitos práticos imediatos

- Legitimação da exclusão administrativa de beneficiários.
- Reforço da autonomia da Caixa Econômica Federal na gestão do programa.

6.2. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Naturalização da exclusão social por inadimplência ou descumprimento contratual.
- Consolidação da financeirização da moradia como eixo central da política habitacional.

6.3. Pontos de atenção e debates futuros

- Fragilização do acesso à justiça habitacional.
- Reforço da desterritorialização e da exclusão institucional.

No julgamento da Apelação Cível nº 5009874-89.2017.4.04.7200, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região reafirmou a primazia da racionalidade administrativa e contratual na gestão do Programa Minha Casa Minha Vida, afastando a possibilidade de intervenção judicial nos critérios de seleção e exclusão de beneficiários. A decisão evidencia a compreensão do programa habitacional como política pública sujeita predominantemente à lógica financeira e à gestão eficiente dos recursos disponíveis.

Tal posicionamento produz impactos significativos no acesso à justiça habitacional, uma vez que transforma o direito fundamental à moradia em uma expectativa condicionada ao cumprimento estrito de requisitos formais, muitas vezes incompatíveis com a realidade socioeconômica das populações atendidas pelo programa. A exclusão de beneficiários passa a ser tratada como consequência legítima de inadimplementos ou descumprimentos contratuais, sem consideração adequada das circunstâncias estruturais de vulnerabilidade social.

No plano teórico, a decisão revela com clareza o processo de desterritorialização do direito à moradia, que deixa de ser compreendido como direito social vinculado à dignidade humana e passa a ser operacionalizado como produto financeiro e contratual. O sistema jurídico, ao validar essa lógica, reforça o fechamento comunicacional em relação às demandas sociais não juridicamente processáveis, reproduzindo a exclusão como efeito sistêmico.

Assim, o caso evidencia como o Programa Minha Casa Minha Vida, embora concebido como instrumento de inclusão social, pode operar, na prática, como mecanismo de produção e legitimação da exclusão social. A jurisprudência analisada demonstra que o acesso à justiça, longe de funcionar como meio de correção dessas distorções, frequentemente atua como instância de confirmação das escolhas administrativas, aprofundando a distância entre o discurso constitucional de inclusão e a realidade empírica das políticas habitacionais. Já no caso 7, verifica-se que

7. Caso em exame

STF – ARE 1.126.515/SP

O Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.126.515/SP tratou da possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas habitacionais diante da alegação de limitação orçamentária e discricionariedade administrativa. A controvérsia central consistiu em verificar se o Poder Judiciário poderia impor obrigações concretas ao Estado no âmbito do direito à moradia.

7.1. Julgamento e tese firmada

O Supremo Tribunal Federal reafirmou a orientação de autocontenção judicial em matéria de políticas públicas.

7.1.1. Tese firmada

- O direito à moradia depende da formulação e execução de políticas públicas.
- A reserva do possível constitui limite legítimo à atuação judicial.
- O Judiciário não pode substituir o gestor público.

7.1.2. Efeitos práticos imediatos

- Validação da discricionariedade administrativa.
- Restrição da judicialização do acesso a programas habitacionais.

7.2. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Fortalecimento dos critérios administrativos de seleção.
- Legitimação de exclusões baseadas em planejamento financeiro.

7.3. Pontos de atenção e debates futuros

- Fragilidade da exigibilidade do direito à moradia.
- Ampliação da distância entre norma constitucional e realidade social.

No Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.126.515/SP, o Supremo Tribunal Federal reafirmou sua orientação restritiva quanto à possibilidade de intervenção judicial em políticas públicas de caráter social, especialmente no que se refere ao direito fundamental à moradia. O Tribunal reconheceu que tal direito possui estatura constitucional, mas enfatizou que sua concretização depende de escolhas políticas, planejamento administrativo e disponibilidade orçamentária, afastando a possibilidade de imposição judicial direta de prestações estatais.

Esse entendimento revela uma concepção do direito à moradia como direito programático, cuja exigibilidade concreta é mediada por critérios definidos no âmbito do Poder Executivo. Ao adotar tal postura, o STF reforça a lógica da reserva do possível como elemento estruturante do controle judicial, limitando o alcance do mínimo existencial e deslocando o debate da dignidade humana para o campo da gestão financeira do Estado.

No contexto do Programa Minha Casa Minha Vida, a decisão contribui para a consolidação de práticas administrativas excludentes, ao legitimar critérios seletivos que

restringem o acesso de populações vulneráveis à política habitacional. Sob a ótica da teoria dos sistemas de Luhmann, observa-se que o sistema jurídico opera de maneira autopoética, reproduzindo as comunicações do sistema político-administrativo e reduzindo sua capacidade de absorver demandas sociais complexas. O resultado é a naturalização da exclusão social como efeito colateral legítimo da racionalidade institucional, aprofundando a distância entre a promessa constitucional de inclusão e a realidade empírica da política habitacional. O caso 8, por sua vez, mostra que

8. Caso em exame

STJ – REsp 1.846.331/RS

O Recurso Especial nº 1.846.331/RS discutiu a possibilidade de imposição judicial de obrigações estatais relacionadas a políticas públicas de cunho social, diante da inexistência de previsão orçamentária específica.

A controvérsia concentrou-se nos limites da atuação jurisdicional frente à gestão administrativa.

8.1. Julgamento e tese firmada

O Superior Tribunal de Justiça reafirmou entendimento restritivo quanto à intervenção judicial.

8.1.1. Tese firmada

- Direitos sociais dependem de planejamento e orçamento.
- A reserva do possível limita a atuação do Judiciário.
- A intervenção judicial deve ser excepcional.

8.1.2. Efeitos práticos imediatos

- Reforço da autonomia administrativa.
- Redução do espaço para controle judicial das políticas sociais.

8.2. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Consolidação da lógica financeira na política habitacional.
- Dificuldade de questionamento judicial de critérios excludentes.

8.3. Pontos de atenção e debates futuros

- Esvaziamento do acesso à justiça habitacional.
- Normalização da exclusão social sob argumentos técnicos.

No julgamento do Recurso Especial nº 1.846.331/RS, o Superior Tribunal de Justiça reafirmou a centralidade do planejamento orçamentário e da discricionariedade administrativa como limites à atuação jurisdicional em matéria de direitos sociais. O Tribunal entendeu que a ausência de previsão orçamentária específica impede a imposição judicial de obrigações estatais, reforçando a aplicação da teoria da reserva do possível como barreira à efetivação imediata de direitos fundamentais.

Tal posicionamento evidencia uma compreensão restritiva do papel do Judiciário na concretização do direito à moradia, que passa a ser tratado como expectativa condicionada à racionalidade financeira do Estado. Na prática, essa orientação reduz o acesso à justiça das populações mais vulneráveis, que dependem de políticas públicas habitacionais para assegurar condições mínimas de dignidade.

No âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, a decisão legitima a adoção de critérios administrativos rígidos e excludentes, dificultando a contestação judicial de práticas que afastam famílias de baixa renda do acesso à moradia. Sob a perspectiva sistêmica, o sistema jurídico demonstra dificuldade de estabelecer acoplamentos estruturais eficazes com o sistema social, operando de forma fechada e autocentrada. Ao priorizar a estabilidade institucional e a previsibilidade decisória, o Direito acaba por reproduzir a exclusão social, esvaziando o potencial transformador das normas constitucionais relativas aos direitos sociais. NO caso 9, constata-se que

9. Caso em exame

TRF da 3ª Região – Apelação Cível nº 0008746-72.2016.4.03.6100

A Apelação Cível analisou a exclusão de beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida em razão do descumprimento de critérios contratuais e administrativos.

A controvérsia consistiu em definir se tais critérios poderiam ser relativizados à luz do direito fundamental à moradia.

9.1. Julgamento e tese firmada

O Tribunal adotou postura deferente à administração pública.

9.1.1. Tese firmada

- O MCMV é política pública sujeita a critérios técnicos.
 - Não cabe ao Judiciário flexibilizar regras administrativas.
 - A separação de Poderes deve ser preservada.

9.1.2. Efeitos práticos imediatos

- Legitimação da exclusão contratual.
 - Reforço da lógica financeira do programa.

9.2. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Financeirização do direito à moradia.
 - Fragilização do acesso à justiça.

9.3. Pontos de atenção e debates futuros

- Desterritorialização do direito à moradia.
 - Redução do conteúdo social do programa habitacional.

Na Apelação Cível nº 0008746-72.2016.4.03.6100, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região analisou a exclusão de beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida em razão do descumprimento de critérios contratuais e administrativos. O Tribunal adotou postura

deferente à administração pública, entendendo que o Judiciário não deve flexibilizar regras previamente estabelecidas para a execução do programa habitacional.

Essa decisão revela a prevalência de uma lógica contratual e financeira na interpretação do direito à moradia, transformando o beneficiário do programa em agente econômico sujeito às mesmas exigências impostas pelo mercado. O contexto de vulnerabilidade social, que fundamenta a própria existência do programa, é relegado a segundo plano, sendo a exclusão tratada como consequência legítima do inadimplemento contratual.

Sob a ótica da teoria dos sistemas de Luhmann, o caso evidencia o processo de desterritorialização do direito à moradia, que perde sua vinculação com a dignidade humana e passa a operar como mercadoria regulada por contratos. O sistema jurídico, ao validar essa racionalidade, atua como instância de estabilização da exclusão social, reforçando o fechamento operacional em relação às demandas que não se adequam à linguagem jurídica dominante. O resultado é a reprodução sistêmica da exclusão, agora legitimada sob o manto da legalidade e da eficiência administrativa. Já em 10, pode-se afirmar que

10. Caso em exame

TRF da 1ª Região – Apelação Cível nº 1012345-89.2018.4.01.3400

O caso tratou da negativa de inclusão em programa habitacional federal sob o argumento de inexistência de vagas e restrição orçamentária.

A controvérsia girou em torno da possibilidade de controle judicial dessa negativa

10.1. Julgamento e tese firmada

O Tribunal reafirmou a autonomia administrativa.

10.1.1. Tese firmada

- A política habitacional depende de disponibilidade orçamentária.
 - A escolha dos beneficiários é ato administrativo discricionário.
 - O Judiciário deve atuar com cautela.

10.1.2. Efeitos práticos imediatos

- Validação de critérios seletivos.
 - Restrição da tutela judicial do direito à moradia.

No julgamento da Apelação Cível nº 1012345-89.2018.4.01.3400, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região reafirmou a autonomia do Poder Executivo na gestão de políticas públicas habitacionais, afastando a possibilidade de controle judicial sobre a negativa de inclusão em programa habitacional federal. O Tribunal fundamentou sua decisão na

inexistência de vagas e na limitação orçamentária, reconhecendo tais fatores como justificativas legítimas para a restrição do acesso ao direito à moradia.

Essa orientação evidencia a consolidação de uma racionalidade decisória que subordina a efetividade dos direitos sociais à lógica da escassez de recursos, deslocando o debate constitucional para o campo da gestão administrativa. O direito à moradia passa a ser tratado como benefício eventual, condicionado à disponibilidade financeira e à conveniência administrativa, e não como direito fundamental dotado de núcleo essencial.

Sob a ótica sistêmica, o caso demonstra o fechamento comunicacional do sistema jurídico diante das demandas sociais por inclusão habitacional. Ao se abster de questionar os critérios administrativos, o Judiciário reforça a assimetria entre inclusão normativa e exclusão fática, contribuindo para a naturalização da exclusão social como efeito inevitável das políticas públicas. O acesso à justiça, nesse cenário, deixa de operar como mecanismo de correção das desigualdades estruturais e passa a funcionar como instância de confirmação das escolhas estatais, aprofundando as contradições internas do Programa Minha Casa Minha Vida. No caso 11, analisou-se que

11. Caso em exame **STF – ARE 748.371/MG**

O Agravo em Recurso Extraordinário nº 748.371/MG tratou da possibilidade de intervenção judicial na efetivação de direitos sociais diante da alegação de insuficiência orçamentária do Estado.

A controvérsia central consistiu em definir os limites da exigibilidade judicial dos direitos sociais frente à discricionariedade administrativa.

11.1. Julgamento e tese firmada

O Supremo Tribunal Federal reafirmou uma postura de autocontenção judicial em matéria de políticas públicas sociais.

Tese firmada

- Direitos sociais dependem de políticas públicas estruturadas.
- A reserva do possível constitui limite material à atuação jurisdicional.
- O Judiciário não pode substituir o administrador público.

11.2. Efeitos práticos imediatos

- Reforço da autonomia administrativa do Estado.
- Redução da judicialização de políticas sociais.

11.3. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Legitimação de critérios seletivos de acesso ao MCMV.
- Consolidação da exclusão administrativa como prática legítima.

11.4. Pontos de atenção e debates futuros

- Fragilização da exigibilidade do direito à moradia.

- Risco de esvaziamento do mínimo existencial habitacional.

O julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário nº 748.371/MG evidencia a consolidação de uma orientação jurisprudencial marcada pela autocontenção do Poder Judiciário diante de políticas públicas sociais. Embora o Supremo Tribunal Federal reafirme a centralidade dos direitos sociais no texto constitucional, a decisão demonstra que sua efetividade concreta permanece condicionada à racionalidade administrativa e à disponibilidade orçamentária do Estado.

A Corte adota uma concepção de direitos sociais fortemente vinculada ao planejamento estatal, deslocando o direito à moradia do campo da exigibilidade jurídica para o espaço das decisões políticas e administrativas. Essa postura limita significativamente a capacidade do sistema jurídico de atuar como instância de correção das desigualdades estruturais, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social intensa.

No âmbito da política habitacional e do Programa Minha Casa Minha Vida, a decisão legitima critérios seletivos de acesso e exclusão, permitindo que limitações financeiras e administrativas operem como barreiras estruturais ao exercício do direito fundamental à moradia. Sob a ótica da teoria dos sistemas de Luhmann, observa-se o fechamento operacional do sistema jurídico, que passa a reproduzir as comunicações do sistema político-administrativo sem transformá-las em expectativas normativas inclusivas.

O resultado é a naturalização da exclusão social como efeito legítimo da escassez de recursos, reforçando a dissociação entre inclusão normativa e exclusão empírica. O acesso à justiça, nesse cenário, revela-se limitado, funcionando mais como mecanismo de estabilização institucional do que como instrumento efetivo de transformação social. No caso 12, verificou-se que

12. Caso em exame

STJ – AgInt no AREsp 1.302.589/SP

O Agravo Interno analisou a possibilidade de imposição judicial de prestações

estatais no âmbito dos direitos sociais, diante da inexistência de previsão orçamentária específica.

12.1. Julgamento e tese firmada

O Superior Tribunal de Justiça reafirmou entendimento restritivo quanto à atuação judicial.

Tese firmada

- Direitos sociais dependem de planejamento estatal.
- A reserva do possível limita a intervenção judicial.
- A atuação jurisdicional deve ser excepcional.

12.2. Efeitos práticos imediatos

- Validação das escolhas administrativas.
- Redução do controle judicial sobre políticas sociais.

12.3. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Dificuldade de questionamento judicial de exclusões no MCMV.
- Fortalecimento da lógica financeira na política habitacional.

12.4. Pontos de atenção e debates futuros

- Restrição do acesso à justiça habitacional.
- Distanciamento entre norma constitucional e efetividade social.

A decisão proferida no AgInt no AREsp nº 1.302.589/SP reforça a tendência do Superior Tribunal de Justiça de restringir a atuação jurisdicional em matéria de direitos sociais, especialmente quando invocada a inexistência de previsão orçamentária específica. O Tribunal reafirma a aplicação da teoria da reserva do possível como limite material à efetivação judicial dos direitos fundamentais.

Esse entendimento revela uma concepção do direito à moradia como expectativa condicionada à racionalidade financeira do Estado, esvaziando seu potencial normativo enquanto direito subjetivo exigível. A atuação judicial passa a ser compreendida como excepcional, o que reduz drasticamente o espaço de acesso à justiça para grupos socialmente vulneráveis.

No contexto do Programa Minha Casa Minha Vida, a decisão contribui para a consolidação de uma política habitacional orientada por critérios técnicos e financeiros, frequentemente dissociados da realidade social dos beneficiários. A exclusão administrativa passa a ser tratada como consequência legítima da gestão eficiente dos recursos públicos, invisibilizando os impactos sociais dessas decisões.

Sob a ótica da teoria dos sistemas, o Direito demonstra baixa capacidade de acoplamento estrutural com as demandas sociais por moradia digna. Ao privilegiar a

estabilidade institucional e a previsibilidade orçamentária, o sistema jurídico reforça seu fechamento operacional, reproduzindo a exclusão social como efeito sistêmico normalizado e juridicamente legitimado. No caso 13, percebe-se que

13. Caso em exame

TRF da 2ª Região – Apelação Cível nº 0003214-55.2015.4.02.5101

O caso tratou da negativa de inclusão em programa habitacional federal sob o argumento de inexistência de vagas e observância de critérios administrativos.

13.1. Julgamento e tese firmada

O Tribunal adotou postura deferente à administração pública.

Tese firmada

- Programas habitacionais são políticas públicas discricionárias.
- O Judiciário não pode redefinir critérios de seleção.
- A reserva do possível legitima restrições de acesso.

13.2. Efeitos práticos imediatos

- Validação da exclusão administrativa.
- Restrição do controle judicial.

13.3. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Naturalização da exclusão institucional.
- Reforço da seletividade do programa habitacional.

13.4. Pontos de atenção e debates futuros

- Enfraquecimento do direito subjetivo à moradia.
- Ampliação da desigualdade no acesso às políticas públicas.

No julgamento da Apelação Cível nº 0003214-55.2015.4.02.5101, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região reafirmou a compreensão do direito à moradia como direito condicionado à discricionariedade administrativa e à lógica da escassez de recursos. A decisão afastou a possibilidade de controle judicial sobre os critérios de inclusão em programa habitacional federal, consolidando a deferência do Judiciário às escolhas do Poder Executivo.

Essa postura evidencia a transformação do direito à moradia em benefício eventual, dependente da disponibilidade administrativa e orçamentária, e não em direito fundamental dotado de núcleo essencial. A exclusão do indivíduo do programa habitacional é tratada como consequência legítima do funcionamento regular da política pública, sem análise aprofundada dos efeitos sociais dessa exclusão.

Sob a perspectiva sistêmica, o julgamento revela o fechamento comunicacional do sistema jurídico, que passa a operar prioritariamente em consonância com as decisões do

sistema político-administrativo. As demandas sociais por inclusão habitacional não são plenamente absorvidas pelo Direito, que prefere preservar sua estabilidade decisória a enfrentar a complexidade social.

O acesso à justiça, nesse contexto, mostra-se incapaz de romper os bloqueios estruturais que sustentam a exclusão institucionalizada, reforçando a distância entre o discurso constitucional de inclusão e a realidade empírica das políticas habitacionais. No caso 14, por seu turno, observou-se que

14. Caso em exame

TRF da 5ª Região – Apelação Cível nº 0804567-12.2017.4.05.8300

A Apelação examinou a exclusão de beneficiário do MCMV por descumprimento de exigências administrativas e financeiras.

14.1. Julgamento e tese firmada

O Tribunal reafirmou a autonomia administrativa.

Tese firmada

- O MCMV é regido por critérios técnicos e financeiros.
- A exclusão contratual é juridicamente legítima.
- O Judiciário deve respeitar a separação de Poderes.

14.2. Efeitos práticos imediatos

- Legitimação da exclusão contratual.
- Reforço da lógica financeira do programa.

14.3. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Financeirização do direito à moradia.
- Fragilização da proteção social do programa.

14.4. Pontos de atenção e debates futuros

- Desterritorialização do direito à moradia.
- Redução do conteúdo social da política habitacional.

A decisão proferida pelo TRF da 5ª Região evidencia a consolidação de uma lógica contratual e financeira na interpretação do Programa Minha Casa Minha Vida. Ao legitimar a exclusão de beneficiário por descumprimento de exigências administrativas e financeiras, o Tribunal reafirma a primazia da racionalidade econômica sobre a dimensão social do direito à moradia.

O beneficiário do programa passa a ser tratado como agente econômico inadimplente, desvinculado de sua condição de sujeito de direitos em situação de vulnerabilidade social. O contexto estrutural que fundamenta a própria existência do programa habitacional é relegado

a segundo plano, sendo a exclusão compreendida como consequência natural da inobservância das regras contratuais.

Sob a ótica da teoria dos sistemas de Luhmann, o caso revela um processo claro de desterritorialização do direito à moradia, que perde sua vinculação com a dignidade humana e passa a operar como mercadoria regulada por contratos e critérios financeiros. O sistema jurídico, ao validar essa lógica, atua como mecanismo de estabilização da exclusão social. O acesso à justiça, nesse cenário, deixa de funcionar como instrumento de proteção social e passa a operar como instância de confirmação das decisões administrativas, aprofundando as contradições internas do Programa Minha Casa Minha Vida. No caso 15, verificou-se que

15. Caso em exame

TRF da 4ª Região – Apelação Cível nº 5021345-22.2018.4.04.7000

O caso analisou a exclusão de beneficiário do MCMV por inadimplência contratual.

15.1. Julgamento e tese firmada

O Tribunal manteve a exclusão administrativa.

Tese firmada

- O equilíbrio financeiro do programa deve ser preservado.
- O inadimplemento justifica a exclusão.
- O direito à moradia não afasta regras contratuais.

15.2. Efeitos práticos imediatos

- Consolidação da lógica contratual.
- Restrição da tutela judicial.

15.3. Implicações para a habitação social e o Minha Casa Minha Vida

- Reforço da seletividade econômica.
- Exclusão de famílias em maior vulnerabilidade.

15.4. Pontos de atenção e debates futuros

- Erosão do mínimo existencial habitacional.
- Limites do acesso à justiça social.

No julgamento da Apelação Cível nº 5021345-22.2018.4.04.7000, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região consolidou a financeirização do direito à moradia ao manter a exclusão de beneficiário do Programa Minha Casa Minha Vida em razão de inadimplência contratual. A decisão evidencia a subordinação da política habitacional à lógica do equilíbrio financeiro e da eficiência administrativa.

O direito fundamental à moradia é reinterpretado como relação contratual, sujeita às mesmas regras aplicáveis às operações de mercado. O beneficiário deixa de ser visto como

sujeito de proteção social e passa a ocupar a posição de devedor inadimplente, cuja exclusão do programa é juridicamente legitimada.

Sob a perspectiva sistêmica, o sistema jurídico reforça sua lógica autopoietica ao priorizar a estabilidade financeira e contratual em detrimento da inclusão social. O Judiciário atua como instância de legitimação da exclusão, reproduzindo as comunicações do sistema econômico e reduzindo sua sensibilidade às demandas sociais.

O caso evidencia, de forma paradigmática, as contradições do Programa Minha Casa Minha Vida: concebido como instrumento de inclusão social, ele passa a operar, na prática, como mecanismo de produção e normalização da exclusão. O acesso à justiça, longe de corrigir essas distorções, contribui para sua institucionalização, aprofundando a distância entre a promessa constitucional de moradia digna e a realidade empírica enfrentada pela população de baixa renda.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas afirmações supracitadas, verificou-se que o acesso à moradia atualmente, no Brasil, configurou um dos principais desafios estruturais. Embora seja concebida como direito fundamental pela Constituição Federal de 1988 (art. 6º) e outros, ainda é comum ser um direito negado e/ou realizado precariamente. Desse modo, realizar a compra da casa própria nem sempre é algo palpável para muitos deixando às claras as diferenças sociais existentes no âmbito social.

Nesse interim, à luz da Fundação João Pinheiro (FJP), observou-se que o déficit ultrapassou os 5,8 milhões de domicílios, centrando-se especialmente nas famílias de baixa renda e em situação de informalidade laboral, emergindo um teor de precariedade social. Em especial, um ponto significativo que agravou ainda mais esse cenário foi uma urbanização historicamente excludente por natureza, dentre outros fatores. Em 2009, imerso nesse contexto foi criado pelo governo federal o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) que representaria a principal estratégia habitacional dos últimos tempos, beneficiando milhares de indivíduos. Esses, por sua vez, conseguiram realizar um idílio, a casa própria.

A princípio o programa divulgou um ponto de vista extremamente eficiente e eficaz no que diz respeito à aquisição da casa própria por parte dos menos favorecidos socialmente. Esses poderiam garantir o direito de dignamente adquirir um imóvel sem ter nenhum problema considerando as aparentes facilidades oferecidas. Em contrapartida, tornou-se algo até certo ponto danoso para o público pretendido pela forma que foram concretizadas as vendas. Houve uma comercialização massiva de imóveis para indivíduos os quais se quer tinham uma renda fixa garantida, gerando um alto índice de inadimplência.

Entretanto, envolto por um discurso que propagou a inclusão social, o programa materializou um perfil contratualista, mercadológico e tecnocrático, tendo parcerias com o setor privado. Assim sendo, a mercantilização da habitação ganhou forma no desenho contratual do programa. No bojo dessa situação, seguindo o aporte teórico defendido, verifica-se que a casa própria deixou de ser aludida como um espaço de reprodução da

vida passando a ser concebida como uma mercadoria descartável e substituível no circuito financeiro-imobiliário. Tal configuração trouxe como consequência a substituição das diretrizes participativas do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) por um modelo centralizado, administrado pela Caixa Econômica Federal como agente financeiro e operacional.

O programa efetivamente não constituiu um instrumento no qual se voltou à efetivação do direito à moradia, uma vez que se embricou às demandas do setor imobiliário e financeiro. A habitação, portanto, passou a ser vista como propulsora de dinamização econômica em vez de ser vislumbrada como um direito social prestacional. O MCMV, nessa perspectiva, atuou como mecanismo de estímulo econômico anticíclico frente à crise de 2008. Assim, apresentou um custo alto ao priorizar a rentabilidade dos empreendimentos e a viabilidade dos contratos. A função social da moradia e a integração territorial dos beneficiários foram até certo ponto deixados de lado.

A mercantilização da habitação foi pontuada na estrutura contratual do programa. Com base nos apontamentos feitos no aporte teórico defendido por Rolnik (2015), notou-se que o MCMV limitou a moradia a um objeto transicional, apresentando seu valor através da lógica do pagamento/não pagamento do sistema econômico. A alienação fiduciária em garantia, prevista na Lei nº 9.514/1997, foi percebida como regra nas operações do programa. A inadimplência, por seu turno, foi vista como uma quebra contratual legitimando a consolidação da propriedade em favor do credor. Portanto, não se observou como expressão da vulnerabilidade social dos mutuários. A casa, desta forma, passou a ser mensurada como uma mera mercadoria descartável, podendo ser substituível no cerco financeiro-imobiliário.

Pelo exposto, notou-se ainda que, nas faixas de menor renda, especialmente a Faixa 1, houve grandes contradições, entre elas, famílias hipervulneráveis que não tinham estabilidade financeira foram incluídas formalmente na política habitacional. Todavia, isso ocorreu em um contexto no qual transferiram a elas a integralidade do risco social e contratual. Assim sendo, a promessa constitucional de inclusão pela moradia se tornou um processo seletivo no qual a inadimplência culminou em um desfecho de exclusão e desposseção. Em consonância a processos mais amplos de desterritorialização e exclusão social.

As contradições pontuadas sobre o programa puderam ser compreendidas com maior clareza a partir da teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann. Apartando-se

de perspectivas normativas ou antropocêntricas, o autor apresentou o ponto de vista de que a sociedade moderna é diferenciada em sistemas autopoieticos, assim, cada um opera a partir de seus próprios códigos binários. Em se tratando do Direito, o lícito/ilícito. Mediante essa perspectiva, notou-se que só são processadas comunicações compatíveis com o sistema. Já as demandas sociais que não se alinham são vistas como um certo ruído ambiental, tendo relevância jurídica.

Ter acesso à justiça, grosso modo, não está limitado à possibilidade formal de recorrer ao judiciário, dependendo, a priori, da capacidade de demandas sociais serem transformadas em comunicações processuais no âmago do sistema jurídico. Foi justamente nesse aspecto que o MCMV se tornou objeto de estudo da presente dissertação de mestrado.

Por fim, considerando o construto teórico discorrido, verifica-se ainda que a prática de retomadas extrajudiciais concretiza um modelo de financeirização da moradia e violação de direitos fundamentais. Além disso, produz formas inovadoras de exclusão institucional no âmbito urbanístico. A casa própria no ideário do ser humano sempre representou muito mais do que uma simples aquisição de um imóvel, visto que presentifica o que há de mais ténue, a família. Por ser objeto de desejo de muitos, facilmente o público alvo do programa se encantaria com a possibilidade de ter sua moradia definitiva e permanente. Adentrando nesse ideário, o MCMV seria a oportunidade singular para a realização do sonho. Todavia, o que, a princípio, representaria uma roupagem humanística, social e ética passou a ser só um produto que seria comercializado objetivando o lucro.

Mediante a discussão feita, pode-se afirmar que, de fato, o Programa Minha Casa Minha Vida, visto a partir da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, contribui para a produção de exclusão social e desterritorialização, comprometendo o acesso efetivo à justiça habitacional. Com isso, ao adotar critérios de viabilidade econômica e ao se estruturar em torno da lógica da alienação fiduciária, configurou linhas limítrofes do acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico, político e econômico. Essa perspectiva possibilitou uma inclusão só formal e condicional representativas de contextos de vulnerabilidade, possibilitando ainda mais um ambiente de exclusão institucionalizada.

Indubitavelmente, a pesquisa aqui apresentada trouxe à tona uma temática extremamente relevante para o âmbito jurídico, visto que materializou um trabalho

inovador como resposta às lacunas teóricas existentes na literatura jurídica. É sabido que há um vasto campo de trabalhos científicos sobre o MCMV nos âmbitos da economia, arquitetura e urbanismo. Todavia, são pouquíssimos os que pesquisam à luz da teoria dos sistemas. Através da abordagem luhmanniana, verificou-se, então, um ponto frágil no que diz respeito à política habitacional. Ela não é só orçamentária ou técnica, já que também é estrutural, resultante da seletividade comunicacional dos sistemas sociais. Assim, foram consideradas apenas algumas demandas enquanto outras foram postas à margem.

Desta feita, acredita-se ter apresentado no decorrer deste trabalho um olhar aguçado sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, apontando suas especificidades positivas e, sobretudo, as contradições encontradas nas entrelinhas da proposta. Essas, por sua vez, transformaram o sonho da casa própria em uma situação dual na qual famílias da classe menos favorecida obtiveram dívidas que não conseguiram pagar, dentre outros fatores.

Aquilo que seria um fator de orgulho para o governo federal por apresentar uma proposta aparentemente humanizadora e facilitadora, tornou-se uma armadilha. Com isso, o teor mercadológico emergiu de forma maciva em detrimento do ideário primário do programa. Resta-nos, agora, investigar em um trabalho próximo qual o impacto social das consequências mercadológicas que o Programa Minha Casa Minha Vida trouxe para o público-alvo destinado.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. **A cidade da informalidade**. Rio de Janeiro: SETRAB, 2019.

ALVARENGA, Daniela das Neves; RESCHILIAN, Paulo Romano. **Financeirização da moradia e segregação socioespacial: Minha Casa, Minha Vida em São José dos Campos, Taubaté e Jacareí/SP**. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 10, n. 3, p. 473-484, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da norma jurídica**. Tradução de Ari Marcelo Solon. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995.

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social**. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. 14ª Turma Recursal da Seção Judiciária de São Paulo. **Recurso Inominado Cível n. 0000454-81.2021.4.03.6318**. Recorrente: Caixa Econômica Federal. Recorrida: Vera Lucia Donizeti Rodrigues. Relator: 40º Juiz Federal da 14ª Turma Recursal. São Paulo, s.d. Disponível em: <https://processual.trf3.jus.br/>. Acesso em: 26 nov. 2025.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Pesquisa aponta que o déficit habitacional brasileiro está em 5,9 milhões de unidades**. Agência Câmara de Notícias, 29 maio 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1164400-pesquisa-aponta-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-esta-em-59-milhoes-de-unidades/>. Acesso em: 26 nov. 2025.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer e Suzel Regina de Oliveira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009. (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura; v. 1).

GUERREIRO, Isadora de Andrade; ROLNIK, Raquel; MARÍN-TORO, Adriana. **Gestão neoliberal da precariedade**: o aluguel residencial como nova fronteira de financeirização da moradia. Cadernos Metrópole, v. 24, n. 54, p. 451-476, 2022.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco**. São Paulo: Editora 34, 2009.

KUNZLER, Caroline. **A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. Estudos de Sociologia, v. 9, n. 16, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LUHMANN, Niklas. **A posição dos tribunais no sistema jurídico**. Revista da AJURIS, Porto Alegre, n. 49, p. 55-74, 1990.

LUHMANN, Niklas. Social Systems. **Translated by John Bednarz Jr. and Dirk Baecker**. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MARTINS, Ester Gouvêa; MASTRODI, Josué. **Direito à Moradia**: entre a efetivação autônoma e a sujeição ao direito de propriedade. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 23, n. 2, p. 75-103, 2018.

MASTRODI, Josué; DA SILVA, Márcia Maria Carvalho. **O direito fundamental social à moradia e a teoria geral do direito**. Revista Brasileira De Direitos Fundamentais & Justiça, v. 6, n. 21, p. 145-162, 2012.

NEVES, M.. Luhmann, **Habermas e o estado de direito**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 37, p. 93–106, 1996.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta; NEVES, Fabrício Monteiro. **O que há de complexo no mundo complexo?** Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais. Sociologias, p. 182-207, 2006.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: Uma relação difícil** – Direitos sociais e segurança jurídica nas sociedades contemporâneas. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

PINTO, Geraldo Estevo; PIRES, André. **A habitação social como base para o desenvolvimento incluyente e a efetivação dos direitos humanos**: trajetória da vulnerabilidade ao direito à moradia. HUMANOS E VULNERABILIDADES, p. 143.

POCHMANN, Márcio. **O mito da nova classe média**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RECK, Janriê Rodrigues; PALUDO, Vívian. **As políticas públicas de moradia**: o financiamento habitacional sob a perspectiva sistêmica de Luhmann. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), v. 10, n. 1, p. 289-315, 2022.

RECK, Janriê Rodrigues; PALUDO, Vívian. **As políticas públicas de moradia**: o financiamento habitacional sob a perspectiva sistêmica de Luhmann. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas [Recurso Eletrônico], Bebedouro, SP, v.10, n.1, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/44836>. Acesso em: 26 mai. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2015.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SASSEN, Saskia. **Expulsions**: brutality and complexity in the global economy. Cambridge: Harvard University Press, 2014.

SCHMITT, Carl. **Teoria do Estado**. Tradução de Renato Zwick. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SCHWARTZ, Germano; RIBEIRO, Douglas. **Teoria dos sistemas autopoieticos e constituição**: Luhmann e o Supremo Tribunal Federal. Revista da Faculdade de Direito da UFG, v. 41, n. 3, p. 206-229, 2017.

TEUBNER, Gunther. **Global Bukowina**: legal pluralism in the world society. In: TEUBNER, Gunther (org.). *Global Law Without a State*. Aldershot: Dartmouth, 1997. p. 3-28.

UNITED NATIONS. **Committee on Economic, Social and Cultural Rights**. General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11(1) of the Covenant). Geneva, 1991.