

**XXXII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO PAULO - SP**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

VALMIR CÉSAR POZZETTI

ANA FLÁVIA COSTA ECCARD

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Valmir César Pozzetti, Ana Flávia Costa Eccard – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-313-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

Apresentação

A edição do XXXIII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrida na Universidade Mackenzie, na cidade de São Paulo, de forma presencial, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis soluções. Dentro deste contexto, as apresentações realizadas no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I – no dia 28 de novembro de 2025, constataram-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala. As apresentações abordaram diferentes temáticas relativas ao meio ambiente urbano, expondo problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. O GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, foi coordenado pelos professores doutores: Ana Flávia Costa Eccard (Centro Universitário Unifacvest) e Valmir César Pozzetti (Universidade Federal do Amazonas e Universidade do Estado do Amazonas), que estimularam o debate e a participação de todos os presentes. A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados por meio do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Os trabalhos iniciaram-se com a apresentação de Ronaldo do Nascimento Monteiro Júnior, com o trabalho intitulado “A CRÍTICA MARXISTA AO DIREITO E A NEGAÇÃO MATERIAL DO DIREITO À MORADIA: REFLEXÕES A PARTIR DE “QUARTO DE DESPEJO – DIÁRIO DE UMA FAVELADA ”, que realizou uma crítica sob o ponto de vista marxista, sobre a obra “Quarto de Despejo”, concluindo que o direito à moradia funciona como direito burguês, reduzido à mercadoria, perpetuando a exclusão estrutural da classe trabalhadora, sobretudo dos mais pobres. Já os autores Miguel Etinger de Araújo Junior, Isabela Franciane Bassani Mangolin, no trabalho intitulado “A RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE JUSTIÇA URBANA: TUTELA DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE E SUA POTENCIALIZAÇÃO” analisam a possibilidade de se responsabilizar civilmente o infrator, com viés preventivo e como instrumento de justiça e ordenamento territorial. No trabalho intitulado “DIREITO À MORADIA E INTERSECCIONALIDADE: OS IMPACTOS DA DESIGUALDADE HABITACIONAL

SOBRE AS MULHERES PRETAS OU PARDAS NO BRASIL” de autoria de Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie, as autoras fazem uma abordagem a respeito dos direitos das mulheres à habitação e constataam que, historicamente, as dinâmicas urbanas privilegiaram um conjunto particular de sujeitos, o que impactou de forma direta a fruição do direito à moradia pelas populações pretas e pardas, em especial, pelas mulheres que integram este segmento. Seguindo uma linha de raciocínio similar, as autoras Sabrina Lehnen Stoll, Elenise Felzke Schonardie e Ana Maria Foguesatto, na pesquisa intitulada **“DIREITO À MORADIA NO CONTEXTO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: EXPLORANDO SOLUÇÕES BASEADAS EM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL”** em suas análises, concluíram que a proteção climática está ligada à justiça climática e que a Inteligência Artificial é uma ferramenta valiosa para enfrentar vulnerabilidades decorrentes das mudanças climáticas no direito à moradia, muito embora haja desafios éticos e legais a serem superados, sugerindo que o direito fundamental à proteção climática é crucial para garantir os direitos humanos em tempo de mudanças climáticas. Já no trabalho intitulado **“ENTRE A NORMA E A REALIDADE: LIMITES DA REURB DIANTE DO DESLOCAMENTO FORÇADO E DA VIOLÊNCIA URBANA EM FORTALEZA”** o autor Marcus Euler Rodrigues Barrocas analisa, criticamente, se a atual conformação normativa da Regularização Fundiária Urbana e conclui que a REURB, nos moldes atuais, demanda reinterpretação crítica e aprimoramento institucional para que efetivamente se converta em vetor de justiça socioambiental e reconstrução do espaço urbano em áreas periféricas. As autoras Mariana Barbosa Cirne, Lays Martins Oliveira e Juliana da Silva Lima, no trabalho intitulado **“ENTRE GATOS, ONÇAS E JAGUATIRICAS: O DIREITO À CIDADE E O DESCOMPASSO DO DIREITO HUMANO À ÁGUA NA COMUNIDADE DA EXPANSÃO DO CAPÃO COMPRIDO”**, analisam com criatividade o descompasso entre o direito humano à água e a realidade empírica na comunidade periférica da Expansão do Capão Comprido, localizada em São Sebastião, Distrito Federal, a partir do “direito à cidade” e concluíram que, para a comunidade enfrentar as dificuldades de acesso à água potável, é necessário a efetiva participação comunitária. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, no trabalho intitulado **“INSTRUMENTOS DE DIREITO AMBIENTAL E URBANÍSTICO PARA LIDAR COM AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DE ANÁPOLIS-GO”** as autoras Camila Rodrigues De Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne, destacam a necessidade de uma revisão do plano diretor municipal de Anápolis/GO, onde se deverá fazer constar que, no âmbito da expansão urbana desordenada deve-se privilegiar a instituição de áreas de relevante interesse ecológico nas regiões de nascentes do Córrego das Antas e seus tributários, para resguardar a biodiversidade e os recursos hídricos. Já o trabalho **“O DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL NO BRASIL E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE NORMAS E A AGENDA GLOBAL DE DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA”** de autoria de Maria Érica Batista dos Santos, Maria

Fernanda Leal Maymone e Angela Limongi Alvarenga Alves, pode-se verificar que as autoras buscaram demonstrar que a ineficácia das leis brasileiras de acessibilidade, reflete uma falha na forma de internalizar e aplicar, de forma integral e efetiva, os princípios da agenda global de direitos humanos, para que se possa concretizar a internacionalização do Direito, que é uma ferramenta crucial para promover cidades mais justas e inclusivas. Seguindo uma linha de raciocínio semelhante, o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL COLETIVO” a autora Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, analisou e concluiu que mesmo não sendo um conceito jurídico positivado, o direito à cidade como direito fundamental coletivo, pode ser vislumbrado em várias partes do ordenamento jurídico, sendo necessário que esse direito seja conceituado, para que possa ser posto na prática jurídica, de forma a assegurar o princípio da dignidade da pessoa humana. Já o trabalho intitulado “O DIREITO À CIDADE REFLETIDO PELA DISPUTA DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR EM BELO HORIZONTE”, analisa o processo de regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC - no município de Belo Horizonte e conclui que a atuação legislativa dissociada da participação social fragiliza o direito à cidade, transformando o instrumento de política urbana e os processos participativos em simulacros que passam a ser combatidos por meio da judicialização de políticas públicas. O trabalho “O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA” de autoria de Laura Antônio de Souza, Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e conclui que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição. Já as autoras Maria Eliza Lemos Schueller Pereira da Silva, Luís Henrique Freitas Diniz no trabalho “O DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADE SUSTENTÁVEL” analisam o direito à cidade sustentável, deve este ser reconhecido como direito fundamental, não apenas por decorrência constitucional, mas por expressar uma exigência histórica de justiça social e urbanística. E que seu reconhecimento, enquanto direito fundamental, é obrigatório, haja visto que o art. 5º, § 2º da Carta Magna, não é taxativo, mas exemplificativo, abrindo espaço para novos direitos fundamentais que exsurtem de acordo com as necessidades sociais apresentadas em virtude do momento histórico vivenciado. A pesquisa de Cristiane Cassini Peter, intitulada “O ESTADO SOCIOAMBIENTAL E A GESTÃO JURÍDICA DOS DESASTRES: ENTRE A VULNERABILIDADE SOCIAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL” analisa o papel do Estado Socioambiental na prevenção, gestão e responsabilização diante de desastres ambientais, concluindo que apenas por meio de políticas públicas intersetoriais, governança

participativa e instrumentos jurídicos eficazes como planejamento urbano, saneamento básico, moradia digna e responsabilização ambiental será possível enfrentar de forma justa e sustentável os desafios impostos pelos desastres em áreas urbanas. A pesquisa intitulada “O PLANO NACIONAL DE HABITAÇÃO E A SUA REFORMULAÇÃO PARA 2040”, de autoria de Amanda Nicole Aguiar de Oliveira, Nelcy Renata Silva De Souza e Patrícia Fortes Attademo Ferreira, analisou o Plano Nacional de Habitação como parte da Política Nacional de Habitação que teve como foco principal programa Minha Casa, Minha Vida, o qual obteve sucesso na produção em massa de moradias, mas que, no entanto, sua abordagem centralizada gerou impactos negativos, como a segregação socioespacial, ao construir em periferias distantes. Seguindo esta linha de raciocínio, o trabalho “OS DESLOCADOS DA MINERAÇÃO: O CASO DO DISTRITO DE ANTÔNIO PEREIRA EM OURO PRETO MINAS GERAIS” de autoria de Sílvia Letícia Ribeiro analisou a situação da população do Distrito de Antônio Pereira, no município de Ouro Preto/MG, diante do deslocamento compulsório imposto em razão do risco de rompimento da Barragem de Doutor, integrante do Complexo Minerário de Timbopeba; concluindo que o deslocamento compulsório imposto à população configura afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, materializada na privação do direito à cidade. Já o trabalho intitulado “PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO: A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROJETO LAGEANO DE HABITAÇÃO” de autoria de Ana Flávia Costa Eccard, Maria Eduarda Xavier Beltrame, Eládio Boccardi da Silva, analisou o Projeto Mutirão de habitação em Lages, como uma experiência concreta de urbanismo participativo, com ênfase na dimensão educativa; concluindo que o projeto representa uma experiência transformadora de urbanização, em que o fazer coletivo se torna também um ato educativo e político. Já a pesquisa intitulada “PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL E OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS”, de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Maria Fernanda Leal Maymone analisou a necessidade de se levar em consideração as aspirações populares para se ter um conjunto de elementos viáveis para se consignar no instrumento planificador do município; indicando, ao final, que atualmente a planificação tem tomado como base os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU), da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) e do pacto climático do Acordo de Paris, de forma a cumprir os objetivos brasileiros internacionalmente assumidos. Na pesquisa intitulada “POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À MOBILIDADE URBANA DE GRUPOS VULNERÁVEIS NO MUNICÍPIO DE LAGES-SC”, os autores Viviane Grassi, Ana Flávia Costa Eccard e Túlio César Schlischtig da Silva, fizeram uma excelente análise a respeito das políticas públicas de mobilidade urbana voltadas a grupos vulneráveis no município de Lages-SC, em especial pessoas com deficiência, idosos, gestantes e populações em situação de vulnerabilidade social; e, ao final, concluem que a efetividade das políticas depende da consolidação de uma estratégia perene e

multidisciplinar, capaz de promover inclusão e garantir o direito à cidade. Finalizando, os autores Josiane Ferreira, Ana Soares Guida e Gabriel Sousa Marques de Azevedo, na pesquisa intitulada “ TRANSIÇÃO ENERGÉTICA E SUSTENTABILIDADE URBANA NA ÁFRICA DO SUL: DESAFIOS, OPORTUNIDADES E PERSPECTIVAS JURÍDICO-AMBIENTAIS” fizeram um destaque importante a transição energética como um vetor crucial para a sustentabilidade urbana sob a ótica do Direito Ambiental na África do Sul; concluindo que a implementação da justiça social e ambiental em ambientes urbanos, apesar dos desafios como a resistência de grupos de interesse e a falta de recursos, oferece vastas oportunidades para construir cidades mais sustentáveis, equitativas e resilientes.

A leitura transversal dos trabalhos apresentados nos apresenta um retrato, a saber, que a dimensão social constitui o eixo estruturante das reflexões desenvolvidas no GT. As pesquisas analisam os instrumentos jurídicos de política urbana e acabam por revelar que raça, gênero, classe, território e vulnerabilidade moldam a experiência concreta dos sujeitos na cidade. Ao problematizar desigualdades históricas, deslocamentos compulsórios, inacessibilidade de serviços essenciais, impactos das emergências climáticas e barreiras estruturais à participação social, os pesquisadores reafirmam que o Direito Urbanístico só se realiza plenamente quando orientado pela justiça social. Assim, o conjunto das produções contribui para reposicionar o debate sobre urbanização, moradia e território a partir de uma epistemologia comprometida com a dignidade humana e com formas coletivas de produção da cidade.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, contribuíram com temas atuais para o Direito Urbanístico, tecnologia e desenvolvimento sustentável. Permitindo-se um olhar mais atento para as relações humanas no meio ambiente urbano, dentro de um contexto construtivo, para se desenvolver políticas públicas que nos permitirá avançar com segurança no âmbito das relações humanas, promovendo a alteridade. Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

O DIREITO ESGOTADO À MORADIA E A INVERSÃO DO ESG: FUNÇÃO SOCIAL E VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NO CASO CDHU-MARÍLIA

THE EMPTIED RIGHT TO HOUSING AND THE INVERSION OF ESG: SOCIAL FUNCTION AND STRUCTURAL VIOLENCE IN THE CDHU-MARÍLIA CASE

Laura Antonio de Souza ¹

Gabriel Guerra Miranda Muzeka dos Santos ²

Resumo

O presente artigo analisa a efetividade do direito fundamental à moradia no Brasil, a partir do estudo de caso do Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira, em Marília/SP, construído pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Utiliza-se o método dedutivo, partindo da previsão constitucional da moradia (art. 6º) e da função social da empresa (art. 170), aliado ao estudo de caso e à pesquisa documental e bibliográfica. Sustenta-se que a política habitacional, ao privilegiar critérios quantitativos e financeiros, produz um direito esvaziado, incapaz de garantir dignidade às famílias atendidas. A análise incorpora a perspectiva do ESG (Environmental, Social and Governance) como ferramenta crítica, evidenciando sua inversão: empreendimentos em áreas periféricas e frágeis, marcados por precariedade estrutural e ausência de governança. O caso de Marília materializa a violência estrutural na política urbana, com a remoção de mais de 800 famílias sem solução definitiva, revelando um déficit normativo da solidariedade constitucional. Como resposta, propõem-se medidas concretas, cláusulas contratuais de qualidade e manutenção, fundo habitacional solidário, indicadores ESG vinculantes e governança participativa. Conclui-se que a efetividade do direito à moradia exige transformar a política habitacional em sistema de governança solidária, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência, resgatando a densidade normativa da Constituição.

Palavras-chave: Direito à moradia, Função social, Esg, Cdhu, Marília/sp

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the effectiveness of the fundamental right to housing in Brazil, based on the case study of the Paulo Lúcio Nogueira Housing Complex in Marília/SP, built by the Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). The study adopts the deductive method, starting from the constitutional provisions on housing (art. 6) and the social function of companies (art. 170), combined with a case study, documental research, and bibliographic review. It argues that housing policy, by privileging quantitative and financial criteria, produces an empty right, incapable of ensuring dignity for the families served. The analysis incorporates the ESG (Environmental, Social and Governance) perspective as a critical tool, evidencing its inversion: housing projects located

¹ Mestranda em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR).

² Mestrando em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR).

in peripheral and fragile areas, marked by structural precariousness and lack of transparent governance. The Marília case materializes structural violence in urban policy, with the removal of more than 800 families without definitive solutions, revealing a normative deficit of constitutional solidarity. As a response, concrete measures are proposed, such as mandatory quality and maintenance contractual clauses, a solidarity housing maintenance fund, binding ESG indicators, and participatory governance. The conclusion is that the effectiveness of the right to housing requires transforming housing policy into a solidarity governance system, integrating sustainability, social inclusion, and transparency, thereby restoring the normative density of the Constitution.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to housing, Social and solidarity function, Esg, Cdhu, Marília/sp

1 INTRODUÇÃO

A efetividade do direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, permanece um dos maiores desafios das políticas públicas brasileiras. Apesar da existência de programas habitacionais voltados à população de baixa renda, como os empreendimentos promovidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), o caso do Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira, em Marília/SP, tornou-se emblemático das contradições entre norma constitucional e realidade social. A Ação Civil Pública ajuizada em razão de graves falhas estruturais das unidades evidencia que a mera entrega das casas não garante condições dignas de habitabilidade. A partir desse contexto, surge o problema central desta pesquisa: o CDHU em Marília cumpre a função social prevista no art. 170 da Constituição Federal, assegurando o direito fundamental à moradia, ou a ausência de governança efetiva transforma esse direito em promessa esvaziada?

A relevância da pesquisa se justifica sob dois planos. No plano social, porque a vulnerabilidade dos moradores do CDHU em Marília não constitui episódio isolado, mas reflete um padrão recorrente de políticas habitacionais que, em vez de reduzir desigualdades, acabam por produzir novas camadas de marginalização. No plano acadêmico, a investigação dialoga com a teoria constitucional sobre direitos fundamentais, função social da empresa, incorporando ainda o debate contemporâneo sobre ESG (Environmental, Social and Governance) como parâmetro crítico para avaliar políticas públicas. Ao integrar essas dimensões, o artigo propõe uma leitura inovadora da governança habitacional, capaz de contribuir com o debate jurídico nacional.

O objetivo geral da pesquisa é analisar se o CDHU, no caso específico de Marília/SP, cumpre a função social da empresa na efetivação do direito fundamental à moradia. Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar a promessa constitucional de moradia digna à luz do art. 6º e da função social prevista no art. 170 da CF/88; (ii) investigar as vulnerabilidades estruturais e sociais enfrentadas pelos moradores do Conjunto Paulo Lúcio Nogueira; (iii) aplicar a perspectiva ESG para avaliar a atuação da CDHU em termos ambientais, sociais e de governança; e (iv) propor soluções normativas e institucionais aptas a conferir efetividade às políticas habitacionais.

Para alcançar esses objetivos, o artigo organiza-se da seguinte forma: no segundo capítulo, discute-se a relação entre moradia digna, função social da empresa e o déficit normativo da solidariedade; no terceiro capítulo, analisa-se o ESG como ferramenta crítica de governança

habitacional; no quarto capítulo, apresenta-se o estudo de caso do CDHU em Marília, com destaque para o Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira; e, no quinto capítulo, propõem-se soluções normativas e institucionais capazes de fortalecer a efetividade do direito fundamental à moradia.

O método de abordagem é dedutivo, uma vez que parte da previsão constitucional do direito à moradia (art. 6º da CF/88) e da função social e solidária da empresa (art. 170 da CF/88), para então examinar sua efetividade na prática concreta da política habitacional da CDHU. São utilizados documentos oficiais da companhia, peças processuais da Ação Civil Pública, além de revisão bibliográfica em obras jurídicas e estudos sobre ESG.

2 MORADIA DIGNA, FUNÇÃO SOCIAL E O DÉFICIT NORMATIVO DA SOLIDARIEDADE

2.1 A promessa constitucional de efetividade (art. 6º e art. 170 da CF/88) diante da realidade habitacional

A Constituição Federal de 1988 consagrou a moradia como direito social fundamental (art. 6º), ao lado de prestações essenciais como saúde, educação e trabalho. Tal reconhecimento elevou a habitação à condição de elemento estruturante da dignidade da pessoa humana, fundamento da República (art. 1º, III, CF). Do mesmo modo, o art. 170 estabelece que a ordem econômica deve observar a função social da propriedade e da empresa, impondo que a atividade econômica, seja privada ou estatal, atenda não apenas ao lucro ou ao equilíbrio financeiro, mas também ao bem-estar coletivo e à redução das desigualdades sociais.

A doutrina constitucional define as normas de eficácia limitada como aquelas que, por sua natureza programática, não produzem efeitos imediatos, exigindo regulamentação infraconstitucional, políticas públicas específicas e alocação orçamentária para se concretizarem. José Afonso da Silva (1998, p. 126) explica que tais normas só alcançam plena aplicabilidade social quando mediadas por atos legislativos e administrativos.

É nesse enquadramento que se insere o direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal. Embora formalmente reconhecido como direito social fundamental, sua efetivação prática depende da implementação de programas habitacionais, do estabelecimento de critérios de acesso

e da destinação adequada de recursos públicos. Essa característica ajuda a compreender a distância entre a promessa constitucional e a realidade vivida pelas populações vulneráveis.

Importa destacar que a classificação como norma de eficácia limitada não esvazia a densidade normativa do direito, mas exige ação estatal consistente para sua concretização. O problema surge quando essa exigência programática é utilizada como pretexto para a omissão ou a execução precária de políticas públicas. Nessas circunstâncias, o direito à moradia se reduz a um direito esvaziado: presente no texto constitucional, mas destituído de efetividade material, incapaz de cumprir sua função de justiça.

Nesses casos, o direito à moradia se converte em um direito esvaziado: existe formalmente no texto constitucional, mas carece de efetividade material, frustrando sua razão de justiça.

É nesse ponto que se revela a atualidade da tradição da Escola de Salamanca. Para o mestre Francisco de Vitória, “se a lei positiva contradiz o direito natural, perdeu sua razão de justiça. É um princípio universal na filosofia política de Francisco de Vitória” (Vicente, 1952, p. 626). A lição de Vitória ilumina o debate contemporâneo: quando a Constituição reconhece a moradia como direito fundamental, mas a prática estatal entrega unidades habitacionais precárias, inseguras e de difícil manutenção, a lei positiva perde densidade normativa. O que deveria ser um instrumento de promoção da dignidade transforma-se em mera formalidade burocrática.

Assim, a ausência de efetividade não apenas revela a insuficiência da política habitacional, mas também nega a própria razão de justiça que fundamenta o texto constitucional.

2.2 O direito esvaziado e a marginalização em camadas como categorias analíticas

A distância entre a promessa constitucional e a realidade vivida pelos moradores do CDHU em Marília revela uma contradição estrutural: o direito à moradia, embora formalmente reconhecido, não se traduz em efetividade concreta. Esse fenômeno, aqui denominado direito esvaziado, expressa a incapacidade das políticas públicas de transformar normas jurídicas em condições reais de dignidade, limitando-se à entrega de unidades que rapidamente se mostram inadequadas.

O esvaziamento do direito aprofunda a vulnerabilidade social por meio da marginalização em camadas: primeiro, pela condição de pobreza que justifica a inclusão no programa; depois, pelos custos de manutenção de moradias precárias que muitas famílias não conseguem suportar; e,

por fim, pela estigmatização simbólica que reduz moradores de conjuntos degradados a “cidadãos de segunda classe”.

Essa marginalização é também territorial. A segregação espacial, somada à precariedade das moradias, aprofunda a exclusão e limita o exercício de outros direitos fundamentais, como saúde, educação e participação política. Bauman (2007, p. 10) destaca que “as chances mais amplas de vitória pertencem às pessoas que circulam perto do topo da pirâmide do poder global, para as quais o espaço pouco significa e a distância não é problema”, evidenciando que a mobilidade e a escolha territorial são fatores decisivos de inclusão. Maricato (2015, p. 12) complementa: “só mora bem e tem direito à cidade quem pode pagar”, revelando que programas habitacionais periféricos reproduzem, em vez de reduzir, desigualdades.

Essa lógica se insere no que a autora denomina de “urbanização de baixos salários”, em que a moradia popular é historicamente precária, deslocada para áreas distantes e sem integração social (Maricato, 2015, p. 13).

No caso de Marília, a localização periférica dos conjuntos da CDHU reforça esse quadro, tornando os beneficiários ainda mais vulneráveis pela ausência de infraestrutura urbana adequada e pela distância dos centros de oportunidade. O resultado é um déficit normativo da função social: embora o art. 170 da Constituição imponha às sociedades de economia mista como a CDHU o dever de atender ao bem-estar coletivo, prevalecem critérios financeiros e quantitativos em detrimento da efetividade dos direitos fundamentais.

A crítica aqui desenvolvida permite afirmar que a ausência de efetividade não é mero problema de gestão ou de técnica administrativa, mas revela uma falha jurídico-constitucional: a incapacidade de fazer convergir norma, política pública e solidariedade. O que aqui se denomina “direito esvaziado” traduz essa contradição, em que direitos sociais reconhecidos formalmente permanecem sem condições reais de concretização. Trata-se de negar não a exigibilidade dos direitos sociais, mas a prática que os reduz a enunciados retóricos. O caso de Marília, assim, não é apenas descritivo: revela os limites estruturais da política habitacional brasileira, que em vez de realizar a promessa constitucional, reitera o ciclo da exclusão.

3 ESG COMO FERRAMENTA CRÍTICA DE GOVERNANÇA HABITACIONAL

3.1 ESG e sua aplicação às sociedades de economia mista

O conceito de ESG (*Environmental, Social and Governance*) refere-se a um conjunto abrangente de fatores que vão desde impactos ambientais, como a pegada de carbono, até práticas trabalhistas e de governança corporativa, justificando a criação de critérios e práticas que direcionam o papel e a responsabilidade das organizações para além do resultado econômico imediato (Irigaray; Stocker, 2022, p. 1).

A sigla ganhou projeção internacional com o relatório *Who Cares Wins* (ONU, 2004), que integrou parâmetros ambientais, sociais e de governança ao mercado financeiro global. Desde então, consolidou-se como métrica internacional para aferir não apenas a lucratividade, mas também a capacidade de gerar valor social e operar com padrões éticos, ambientais e de transparência.

No Brasil, o debate avançou sobretudo no setor privado, impulsionado por investidores e consumidores atentos à sustentabilidade. Contudo, sua adoção no setor público ainda é incipiente. A aplicação do ESG às sociedades de economia mista representa, nesse sentido, uma inovação institucional, pois desloca a análise da mera execução formal de políticas públicas para a sua efetividade social, ambiental e de governança.

Como destacam Siqueira, Camilo e Tramontini (2024, p. 59), as medidas de ESG podem ser compreendidas como formas de cumprimento da função social da empresa no cenário econômico atual. Esse entendimento se conecta ao art. 170 da Constituição, que impõe à ordem econômica a função social e a redução das desigualdades, reforçado pelo art. 27 da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), que exige que sociedades de economia mista atuem em prol do interesse coletivo.

Dessa forma, enquanto no setor privado o ESG funciona como diretriz de governança e reputação, em sociedades de economia mista como a CDHU ele assume caráter constitucional. Avaliar sua atuação sob essa ótica significa verificar se o direito fundamental à moradia é concretizado de forma sustentável, inclusiva e transparente ou se permanece apenas como promessa formal.

3.2 A inversão do ESG na habitação popular

A análise crítica da política habitacional revela que, em vez de assegurar padrões mínimos de sustentabilidade, inclusão social e governança transparente, os empreendimentos da CDHU frequentemente materializam uma verdadeira inversão do ESG. Em outras palavras, justamente os parâmetros que deveriam nortear a produção habitacional para reduzir desigualdades acabam sendo negligenciados, aprofundando a vulnerabilidade dos moradores.

No eixo ambiental (E), observa-se que muitos conjuntos habitacionais são construídos em áreas periféricas, afastadas dos centros urbanos e carentes de infraestrutura adequada.

No aspecto social (S), a moradia que deveria ser instrumento de inclusão converte-se em novo vetor de exclusão. A precariedade dos materiais empregados, a falta de manutenção e a ausência de planejamento comunitário criam um cenário em que famílias já vulneráveis assumem encargos adicionais, como reparos emergenciais e custos não previstos, que comprometem sua renda.

O eixo governança (G), por sua vez, é marcado pela fragilidade de mecanismos de transparência e de controle social. Embora o QUALIHAB estabeleça padrões técnicos para a construção, sua implementação é limitada e sua fiscalização, insuficiente. A ausência de participação efetiva dos moradores nos processos decisórios e a baixa *accountability* institucional reforçam a percepção de que a CDHU privilegia metas quantitativas de entrega em detrimento da efetividade qualitativa do direito à moradia.

Essa inversão do ESG é particularmente grave no caso da CDHU em Marília. Ao invés de atender ao comando constitucional de função social da empresa (art. 170 da CF/88), os empreendimentos revelam que critérios de custo e eficiência administrativa prevaleceram sobre a promoção de dignidade humana. Em consequência, o direito fundamental à moradia, longe de ser concretizado, é novamente reduzido à condição de promessa formal.

4 O CASO CDHU E A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL NA POLÍTICA HABITACIONAL DE MARÍLIA/SP

4.1 A CDHU: estrutura institucional e limites de atuação

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) é uma sociedade de economia mista estadual, vinculada à Secretaria de Habitação, cuja

finalidade precípua é a produção e a gestão de habitação de interesse social. Sua atuação encontra fundamento na Constituição Federal, que em seu art. 170 impõe a observância da função social da atividade econômica e, no art. 173, estabelece que o Estado pode explorar atividade econômica diretamente ou por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista, sempre em atenção ao interesse coletivo. No caso da CDHU, o objetivo central é atender famílias de baixa renda, historicamente excluídas do mercado imobiliário formal, contribuindo para a redução do déficit habitacional.

O modelo de funcionamento da CDHU combina recursos públicos e mecanismos de parceria. O financiamento dos empreendimentos decorre, em grande medida, do orçamento estadual, suplementado por repasses federais e contrapartidas municipais. Também existem experiências de parcerias público-privadas e contratação de construtoras mediante processos licitatórios, que assumem a execução da obra sob parâmetros fixados pela companhia.

Quanto ao acesso, a CDHU estabelece critérios de financiamento social, com prestações subsidiadas, normalmente calculadas de acordo com a renda familiar e com prazos estendidos de amortização, o que busca compatibilizar viabilidade financeira e inclusão social.

No entanto, a qualidade das unidades produzidas pela companhia é fortemente condicionada pelo Programa de Qualidade na Habitação (QUALIHAB), instituído em 1996 como instrumento de padronização de projetos e fiscalização das obras. O programa estabelece requisitos técnicos mínimos para materiais, segurança estrutural e desempenho das construções.

Em teoria, o QUALIHAB deveria funcionar como selo de qualidade, garantindo que os empreendimentos atendam parâmetros básicos de habitabilidade. O que observa no CDHU na cidade de Marília/SP é que a fiscalização revela-se insuficiente, e a ênfase na padronização acaba por reduzir a diversidade de soluções arquitetônicas e urbanísticas.

Assim, a CDHU, embora criada para concretizar o direito fundamental à moradia e reduzir o déficit habitacional, revela uma política habitacional marcada por contradições: ao mesmo tempo em que promove acesso à moradia formal, reforça processos de segregação urbana e de exclusão social. A análise crítica dessa estrutura institucional é essencial para compreender por que, no caso de Marília, as falhas da política não foram meros acidentes isolados, mas expressão de um modelo estruturalmente deficiente.

4.2 Histórico do Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira

A Ação Civil Pública nº 1007308-81.2018.8.26.0344, em trâmite perante a Vara da Fazenda Pública da Comarca de Marília, ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, teve como fundamento laudos técnicos de engenharia e reiteradas denúncias dos moradores do Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira. Os relatos apontavam tremores, rachaduras e risco iminente de colapso estrutural em diversos blocos. As perícias confirmaram falhas graves em pilares e lajes, comprometendo a segurança das construções e, por consequência, a integridade física de centenas de famílias.

Diante da urgência, o Judiciário determinou a remoção imediata de aproximadamente 880 famílias, que foram obrigadas a abandonar suas moradias, muitas vezes deixando móveis e pertences pessoais. Essas unidades, adquiridas com enorme esforço por trabalhadores de baixa renda, representavam não apenas um bem material, mas a concretização simbólica do direito à moradia, o sonho de estabilidade e pertencimento. O colapso físico dos prédios simbolizou também o colapso institucional da política pública: o Estado, por meio da CDHU, concedeu o direito à moradia em condições precárias para depois suprimi-lo integralmente, expondo as famílias à completa desproteção social.

Importa destacar que, mesmo antes da constatação do risco de desabamento, o empreendimento já apresentava graves déficits de urbanização e integração social. A localização periférica do conjunto, marcada pela ausência de equipamentos públicos adequados, transporte acessível, iluminação eficiente, áreas de lazer e serviços de saúde e educação, configurava um quadro de exclusão territorial. O comércio local era incipiente e majoritariamente improvisado pelos próprios moradores, o que reforça a ideia de segregação espacial como forma de marginalização em camadas. Nesse contexto, o direito à moradia jamais se realizou plenamente, mesmo quando as estruturas ainda se mantinham de pé.

O episódio materializa, portanto, uma dupla violação constitucional: primeiro, pela concessão de unidades habitacionais precárias em área segregada e sem infraestrutura; e, segundo, pela remoção compulsória sem planejamento adequado, sem garantia de reassentamento definitivo e com auxílio-aluguel insuficiente, no valor de R\$ 1.000,00, destinado apenas aos residentes efetivos. Além do caráter emergencial e temporário, não houve transparência sobre a duração do benefício nem sobre a oferta de novas moradias. As famílias afetadas permanecem em situação de desamparo, destituídas de seus lares, de suas referências comunitárias e de qualquer perspectiva de

estabilidade. O resultado foi a supressão abrupta do pouco que haviam conquistado, revelando o esvaziamento do direito à moradia em sua expressão mais concreta.

A gravidade do quadro é reforçada pelos próprios documentos processuais. Representantes da Associação de Moradores e Ex-Moradores relataram que, após a evacuação, o condomínio tornou-se alvo de invasões, incêndios, furtos, depredações, descarte de lixo e até episódios de violência e abuso sexual, agravando a degradação do espaço urbano.

O Ministério Público, diante dessa situação, pleiteou medidas emergenciais de vigilância, limpeza e conservação, além do restabelecimento da iluminação pública e do atendimento das pessoas em situação de vulnerabilidade pela rede de assistência social do município. Tais manifestações evidenciam que a ineficiência estatal não cessou com a remoção das famílias, mas se perpetuou na incapacidade de gerir as consequências da crise habitacional, aprofundando a exclusão social e a marginalização em camadas.

Esse quadro explicita que a omissão estatal não apenas comprometeu o direito fundamental à moradia, mas converteu o espaço originalmente destinado à inclusão social em foco de exclusão, violência e estigmatização. A violência estrutural, conforme definida por Boulding (1981, p. 108), aplica-se às estruturas organizadas e institucionalizadas, como sistemas econômicos, culturais e políticos, e até mesmo a família, que levam à opressão de determinadas pessoas. Essa opressão se manifesta pela negação das vantagens da sociedade, tornando as vítimas mais vulneráveis ao sofrimento e à morte.

No caso de Marília, a concessão de habitações precárias, a ausência de infraestrutura e o despejo compulsório de centenas de famílias sem solução definitiva evidenciam a materialização dessa violência estrutural: um processo no qual a política pública, em vez de promover dignidade, aprofunda desigualdades e priva os cidadãos daquilo que a Constituição lhes havia prometido.

4.3 Análise da omissão estatal e empresarial

A crise habitacional no Conjunto Paulo Lúcio Nogueira não pode ser atribuída a um único ator institucional, mas evidencia a corresponsabilidade da CDHU e do poder público municipal. A ausência de fiscalização técnica adequada, a fragilidade de políticas de manutenção preventiva e a falta de protocolos claros de monitoramento configuram uma prática de negligência estrutural

institucionalizada: um padrão de omissão enraizado que naturaliza a precariedade das periferias urbanas.

A CDHU, enquanto sociedade de economia mista vinculada ao Estado, tinha o dever jurídico e constitucional de assegurar a função social e solidária de sua atuação, nos termos do art. 170 da CF/88. A Prefeitura de Marília, por sua vez, enquanto ente responsável pelo ordenamento urbano, deveria ter fiscalizado as condições territoriais e urbanísticas do empreendimento. Ambas falharam em sua responsabilidade de garantir que a política habitacional cumprisse sua finalidade constitucional.

Essa conduta revela uma violência estrutural, conceito que remete à forma como estruturas organizadas e institucionalizadas, tais como sistemas econômicos, culturais, políticos e até mesmo familiares, podem gerar opressão sobre determinados grupos sociais. Conforme ensina Boulding (1981, p. 108), a essas pessoas são negadas as vantagens da sociedade, tornando-as mais vulneráveis ao sofrimento.

A violência estrutural se manifesta em três momentos no caso de Marília: (I) Ao ofertar habitação em área segregada e desprovida de infraestrutura urbana; (II) Ao permitir que falhas construtivas se agravassem até o ponto de risco de desabamento, sem ação preventiva; (III). Ao remover compulsoriamente centenas de famílias sem assegurar soluções definitivas, restringindo-se a benefícios temporários e insuficientes.

Essa dinâmica evidencia a inversão do ESG já identificada no capítulo anterior. Os déficits ambientais (E), sociais (S) e de governança (G) não são meras insuficiências, mas mecanismos pelos quais a violência estrutural se institucionaliza e se reproduz. No eixo ambiental, os conjuntos foram erguidos em áreas periféricas e carentes de infraestrutura. No aspecto social, famílias vulneráveis foram submetidas a condições indignas e estigmatizadas pelo colapso habitacional. Quanto à governança, houve ausência de transparência, de participação comunitária e de mecanismos efetivos de fiscalização. A lógica predominante foi a da quantidade de unidades entregues, em detrimento da qualidade e da sustentabilidade da política pública.

Nesse sentido, o caso CDHU-Marília deve ser compreendido não como episódio isolado, mas como síntese de um modelo habitacional excludente, marcado pela omissão estatal e pela negligência da governança pública. Ao ignorar a função social prevista no art. 170 da CF/88, o Estado brasileiro reproduz um ciclo de marginalização que viola não apenas a Constituição, mas

também tratados internacionais de direitos humanos e os princípios do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Superar esse quadro exige mais do que respostas emergenciais: impõe a construção de um modelo de governança habitacional solidária, que integre fiscalização periódica, manutenção preventiva, participação efetiva das comunidades e mecanismos vinculantes de transparência. Como destacam Cruz Neto e Moreira (1999, p. 39), a adoção de processos contínuos e bem estruturados de avaliação das políticas públicas constitui estratégia essencial de prevenção à violência estrutural, devendo ser assumida não apenas pelo Estado, mas também pela sociedade civil organizada como forma legítima de pressão e luta social. Sem essas medidas, o direito à moradia continuará reduzido a mera promessa constitucional, esvaziada de sua razão de justiça.

5 PROPOSTAS DE RECONSTRUÇÃO NORMATIVA E INSTITUCIONAL

5.1 Fundo de manutenção habitacional solidária

A ausência de mecanismos permanentes de manutenção preventiva nos empreendimentos da CDHU evidencia uma lacuna estrutural da política habitacional paulista. Programas como o QUALIHAB, embora estabeleçam padrões técnicos, não asseguram a conservação das unidades após a entrega, o que expõe famílias vulneráveis a riscos de desabamento e à perda do direito à moradia digna.

No plano federal, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituído pela Lei nº 11.124/2005, concentra-se na provisão habitacional, sem prever a manutenção preventiva continuada. Já alguns Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social (FMHIS), como o de São Paulo, permitem aplicação em manutenção predial, mas de forma casuística e não sistemática. Esse vácuo institucional reforça a necessidade da criação de um Fundo de Manutenção Habitacional Solidária, com destinação específica e governança participativa.

Esse fundo teria caráter permanente e finalidade exclusiva: financiar a manutenção preventiva e corretiva das unidades da CDHU, garantindo sua durabilidade e evitando a expulsão indireta de famílias por colapso estrutural. Seus recursos poderiam advir de múltiplas fontes: (I) percentual fixo do orçamento da CDHU; (II) aportes orçamentários do Estado de São Paulo; (III)

sanções aplicadas a construtoras que descumprirem padrões de qualidade; e (IV) parcerias com bancos públicos e organismos internacionais de financiamento habitacional.

Experiências latino-americanas demonstram a viabilidade do modelo. No Chile, o *Programa de Mejoramiento de Viviendas y Barrios* (D.S. 27) financia reparos e melhorias em unidades já existentes (MINVU). No México, o INFONAVIT, fundo nacional tripartite, contempla aquisição, remodelação e reparo de moradias ao longo do ciclo habitacional. No Uruguai, a Lei nº 18.407/2008 impõe às cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) a responsabilidade de manutenção por cinco anos após a entrega. Embora relevantes, tais experiências não configuram políticas de habitação popular em larga escala, mas indicam que a manutenção preventiva é peça essencial e ainda pouco tratada como política estrutural, reforçando a necessidade de criação, no Brasil, de um Fundo de Manutenção Habitacional Solidária, permanente e com destinação específica.

Embora relevantes, tais experiências não se confundem com políticas de habitação popular semelhantes ao CDHU, pois tratam de reparos e melhorias no estoque habitacional existente, não da provisão massiva de novas moradias. Ainda assim, servem como referência comparada para demonstrar que a manutenção preventiva é peça essencial na efetividade do direito à moradia.

Esse modelo encontra respaldo no art. 170 da Constituição Federal, que impõe à ordem econômica a observância da função social e da redução das desigualdades, bem como no princípio da solidariedade constitucional (art. 3º, I). Ao instituir um fundo solidário de manutenção, o Estado romperia com a lógica de respostas tardias e emergenciais que historicamente marcam a política habitacional brasileira, transformando a promessa constitucional da moradia em realidade duradoura.

O fundo, nesse sentido, não é um mecanismo de “assistencialismo”, mas um instrumento de governança habitacional que redistribui responsabilidades entre Estado, empresas e sociedade, garantindo que a vulnerabilidade social não se converta em precariedade estrutural. Ao assumir caráter permanente e solidário, o Estado evita que tragédias como a de Marília se repitam, substituindo a cultura de remendos pontuais por uma política preventiva, contínua e estruturante.

5.2 Governança habitacional e indicadores ESG vinculantes

A segunda proposta consiste na adoção de indicadores ESG vinculantes como condição de validade dos empreendimentos da CDHU, com especial ênfase no eixo governança. Atualmente, a política habitacional é avaliada quase exclusivamente por métricas quantitativas, como o número de unidades entregues, perpetuando a lógica da moradia como produto e não como direito fundamental. Ao incorporar o ESG como parâmetro normativo, desloca-se a análise para dimensões qualitativas e estruturais, em consonância com os arts. 6º e 170 da Constituição.

No eixo ambiental, seria obrigatório demonstrar que a escolha da área de construção respeita critérios de sustentabilidade urbana, como proximidade de equipamentos públicos, acesso a transporte coletivo e preservação de áreas ambientalmente frágeis. No eixo social, o foco deve recair sobre a qualidade construtiva, acessibilidade, integração comunitária e serviços básicos que assegurem a dignidade dos moradores. Já no eixo governança, a exigência deve incluir a publicação de relatórios anuais de desempenho, auditorias independentes e mecanismos participativos de deliberação, nos quais os próprios moradores tenham voz ativa na fiscalização e no planejamento das políticas.

Nesse contexto, propõe-se a criação de um modelo de governança habitacional solidária, fundado na corresponsabilidade entre Estado, sociedade civil e órgãos de controle. Isso significa superar a lógica centralizadora da CDHU e adotar práticas de accountability horizontal, em que a fiscalização não dependa exclusivamente de mecanismos internos. Conselhos locais de moradores, com competência deliberativa sobre manutenção, prioridades de investimento e acompanhamento do fundo solidário, devem ser instituídos para garantir efetiva participação democrática.

Além disso, é necessário integrar o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas do Estado em um sistema de fiscalização externa obrigatória, atribuindo-lhes competência para auditar projetos, verificar a aplicação de recursos e monitorar os indicadores ESG. Esse arranjo encontra amparo no art. 170 da CF/88, que impõe a função social da empresa, e no art. 37, caput, que consagra os princípios da publicidade, moralidade e eficiência na Administração Pública.

Assim, adotar o ESG como lente vinculante e criar mecanismos de governança participativa significa transformar a política habitacional em um processo contínuo de construção coletiva. O direito à moradia, que hoje se apresenta como promessa esvaziada, passa a ser concretizado em sua plenitude, garantindo dignidade e efetividade constitucional.

6 Conclusão

A análise realizada demonstrou que a política habitacional paulista, representada pelo caso emblemático do Conjunto Paulo Lúcio Nogueira (CDHU/Marília), evidencia um quadro de violação estrutural ao direito fundamental à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal. A promessa constitucional, ao invés de se concretizar em dignidade, foi esvaziada pela lógica quantitativa e financeira que orienta os empreendimentos, resultando em precariedade material, segregação espacial e ausência de governança efetiva.

Verificou-se que a CDHU de Marília/SP, enquanto sociedade de economia mista, deixou de cumprir a função social que lhe é imposta pelo art. 170 da CF/88. A negligência na escolha das áreas, o uso de materiais de baixa qualidade, a inexistência de manutenção preventiva e a remoção compulsória de mais de 800 famílias sem solução definitiva revelam um padrão de omissão estatal que se converte em violência estrutural. Esse padrão transfere os custos da ineficiência pública para as populações mais vulneráveis, ampliando a marginalização em camadas e a estigmatização territorial.

A incorporação do ESG como ferramenta crítica permitiu evidenciar a inversão de seus princípios: no lugar de empreendimentos ambientalmente adequados, socialmente inclusivos e governados com transparência, constatou-se uma prática marcada pela degradação, exclusão e opacidade institucional. O resultado foi a fragilização do direito à moradia, reduzido a mera promessa formal, incapaz de cumprir sua razão de justiça.

Para superar esse déficit normativo e institucional, o artigo propôs soluções concretas e juridicamente viáveis: (i) criação de um Fundo de Manutenção Habitacional Solidária, inspirado em experiências internacionais e adaptado ao contexto brasileiro; (ii) adoção de indicadores ESG vinculantes como parâmetro de validade jurídica dos empreendimentos; e (iii) implantação de um modelo de governança habitacional participativa e multissetorial, com mecanismos de fiscalização externa.

Essas medidas não configuram utopias, mas instrumentos de reconstrução institucional capazes de resgatar a densidade normativa da Constituição e materializar o princípio da solidariedade. O caso CDHU-Marília não deve ser lido como evento isolado, mas como síntese de um modelo estruturalmente deficiente, cuja repetição ameaça a efetividade de direitos sociais em todo o país.

Concluir pela necessidade de uma governança habitacional solidária significa afirmar que o direito à moradia não pode permanecer esvaziado. É preciso transformá-lo em realidade duradoura, integrando sustentabilidade, inclusão social e transparência como fundamentos constitucionais inafastáveis. Somente assim o Estado poderá recuperar sua razão de justiça e devolver às famílias brasileiras não apenas um teto, mas o pleno exercício de sua dignidade cidadã.

Mais do que um caso local, o episódio de Marília revela um verdadeiro teste de fogo para a densidade normativa da Constituição: ou a moradia se afirma como direito fundamental efetivo, ou seguirá reduzida a promessa frustrada em meio à precariedade estrutural que assombra as periferias brasileira.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BOULDING, E. Las Mujeres y la Violencia. In: **La Violencia y Sus Causas**. Paris: Editorial UNESCO, 1981. p. 265-279.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera o art. 6º da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 fev. 2000.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2005.

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jul. 2016.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO (CDHU). **Apresentação do Programa QUALIHAB.** [S.l.]: CDHU. Disponível em: <https://www.cdhu.sp.gov.br/qualihab/apresentacao>. Acesso em: ago. 2025.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO (CDHU). **Relatórios institucionais.** [S.l.]: CDHU. Disponível em: <https://www.cdhu.sp.gov.br>. Acesso em: ago. 2025.

CRUZ NETO, Otávio; MOREIRA, Marcelo Rasga. A concretização de políticas públicas em direção à prevenção da violência estrutural. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 33-52, 1999.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 dez. 1948. In: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declarações.** [S.l.: s.n.]. Disponível em: <https://www.un.org>. Acesso em: ago. 2025.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT). **Infonavit Fácil: soluciones para remodelar, ampliar o mejorar tu vivienda.** México: Infonavit, [s.d.]. Disponível em: <https://portalmx.infonavit.org.mx/>. Acesso em: 29 set. 2025.

IRIGARAY, H. A. R.; STOCKER, F. ESG: novo conceito para velhos problemas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 4, jul./ago. 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395186096>.

MARICATO, E. Para Entender a Crise Urbana. **CaderNAU**, Rio Grande, n. 8, p. 11-22, 2015.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU). **Programas habitacionales: subsidios para construcción, adquisición y mejoramiento de viviendas**. Santiago: Gobierno de Chile, [s.d.]. Disponível em: <https://www.minvu.gob.cl/>. Acesso em: 29 set. 2025.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos** (Pacto de San José da Costa Rica), 22 de novembro de 1969. Ratificada pelo Brasil em 25 set. 1992. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: ago. 2025.

PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC). Assembleia Geral das Nações Unidas, 16 dez. 1966. Promulgado no Brasil pelo **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Vara da Fazenda Pública da Comarca de Marília. **Ação Civil Pública nº 1007308-81.2018.8.26.0344**. Requerente: Ministério Público do Estado de São Paulo e Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Requerido: Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo e Município de Marília. Marília, 2018. (Caso Conjunto Habitacional Paulo Lúcio Nogueira).

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 11.632, de 22 de julho de 1994**. Cria o Fundo Municipal de Habitação – FMHIS e dá outras providências. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 23 jul. 1994.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; CAMILO, Andryelle; TRAMONTINI, Lucas. O Enviromental, Social and Governance como ferramenta de cumprimento da função social da empresa e de efetivação dos direitos da personalidade. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, v. 7, n. 1, p. 50-72, 2024. Disponível em: <https://revistareconto.com.br/index.php/reconto/index>. Acesso em: ago. 2025. ISSN 2595-9840.

URUGUAI. **Lei nº 18.407, de 24 de outubro de 2008.** Regula o funcionamento do sistema cooperativo. Diario Oficial de la República Oriental del Uruguay, Montevideo, 14 nov. 2008. Disponível em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>. Acesso em: 29 set. 2025.

VICENTE, Luciano Pereña. El concepto del Derecho de Gentes en Francisco de Vitoria. **Revista Española de Derecho Internacional**, v. 5, n. 2, p. 603-628, 1952.

WHO CARES WINS: **Connecting Financial Markets to a Changing World.** New York: United Nations Global Compact, 2004. Acesso em: ago. 2025.