SciELO Preprints

Estado da publicação: O preprint foi publicado em outro meio.
DOI do preprint publicado: https://doi.org/10.9771/ccrh.v39i0.66794

Habitação como capacidade: dimensões da oportunidade, segurança e habilidade na reestruturação de políticas públicas habitacionais

Anderson Vinicíos Branco Lutzer, Airton Adelar Mueller

https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

Submetido em: 2026-06-10
Postado em: 2026-06-16 (versão 1)
(AAAA-MM-DD)

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

Caderno CRH
Revista de Ciências Sociais do Centro de Estudos e Pesquisas em Humanidades da Universidade Federal da Bahia
ISSN 0103-4979 (versão impressa) ISSN 1983-8239 (versão on-line)

ARTIGO

HABITAÇÃO COMO CAPACIDADE: dimensões da oportunidade, segurança e habilidade na reestruturação de políticas públicas habitacionais

Anderson Vinicíos Branco Lutzer [*]
Airton Adelar Mueller [**]

Resumo

Este artigo aborda os fundamentos normativos do direito à moradia, contrapondo direitos naturais e socialmente construídos. Metodologicamente, adota-se uma abordagem qualitativa, crítico-conceitual, consubstanciada em revisão bibliográfica. A pesquisa mobiliza o conceito de cidadania de Thomas Marshall e a Abordagem das Capacidades, de Amartya Sen e Martha Nussbaum, para transitar da abstração filosófica à práxis da política pública. Conclui-se ser viável refutar a fundamentação jusnaturalista e, simultaneamente, sustentar garantias jurídicas exigíveis para populações vulneráveis. Para tanto, postula-se uma mudança de paradigma, transcendendo a mera provisão material para focar na expansão das liberdades substantivas. Essa transição estrutura-se em três dimensões de intervenção e avaliação de políticas públicas habitacionais: *oportunidade*, visando desmantelar arranjos institucionais e estruturas de elegibilidade excludentes; *segurança*, para garantir a estabilidade de posse, construir resiliência a eventos climáticos e evitar escolhas forçadas na subsistência; e *habilidade*, focada na literacia habitacional e no empoderamento do cidadão para planejar estratégias e reivindicar direitos coletivos.

PALAVRAS-CHAVE: Direito à moradia; Direitos socialmente construídos; Abordagem das Capacidades; Políticas habitacionais; Liberdades substantivas.

HOUSING AS CAPABILITY: dimensions of opportunity, security and ability in the restructuring of public housing policies

Abstract

This article addresses the normative foundations of the right to housing, contrasting natural and socially constructed rights. Methodologically, a qualitative, critical-conceptual approach is adopted, substantiated by a literature review. The research mobilizes Thomas Marshall's concept of citizenship and Amartya Sen and Martha Nussbaum's Capabilities Approach to

[*]Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). Rua do Comércio, 3000 - Bairro Universitário. Cep: 98700-000. Ijuí – Rio Grande do Sul – Brasil. anderson.lutzer@gmail.com
https://orcid.org/0000-0001-5280-4930

[**]Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR). Rua do Comércio, 3000 - Bairro Universitário. Cep: 98700-000. Ijuí – Rio Grande do Sul – Brasil. airton.mueller@unijui.edu.br
https://orcid.org/0000-0001-6270-5856

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

move from philosophical abstraction to the praxis of public policy. It concludes that it is feasible to refute the natural law foundation and, simultaneously, uphold the legal guarantees required for vulnerable populations. To this end, a paradigm shift is postulated, transcending mere material provision to focus on the expansion of substantive freedoms. This transition is structured in three dimensions of intervention and evaluation of public housing policies: opportunity, aiming to dismantle exclusionary institutional arrangements and eligibility structures; security, to guarantee stability of tenure, build resilience to climate events, and avoid forced choices in subsistence; and skills, focused on housing literacy and empowering citizens to plan strategies and claim collective rights.
Keywords: Right to housing; Socially constructed rights; Capabilities approach; Housing policies; Substantive freedoms.

LA VIVIENDA COMO CAPACIDAD: dimensiones de oportunidad, seguridad y capacidad en la reestructuración de las políticas de vivienda pública.

Resumen
Este artículo examina los fundamentos normativos del derecho a la vivienda, contrastando los derechos naturales con los derechos socialmente construidos. Metodológicamente, se adopta un enfoque cualitativo y crítico-conceptual, apoyado en una revisión bibliográfica. La investigación se basa en el concepto de ciudadanía de Thomas Marshall y en el enfoque de capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum para pasar de la abstracción filosófica a la práctica de las políticas públicas. Se concluye que es posible refutar el fundamento de los derechos naturales manteniendo las garantías legales necesarias para las poblaciones vulnerables. Con este fin, se postula un cambio de paradigma, que va más allá de la mera provisión material y se centra en la expansión de las libertades sustantivas. Esta transición se estructura en torno a tres dimensiones de intervención y evaluación de las políticas de vivienda social: oportunidad, que busca desmantelar los mecanismos institucionales y las estructuras de elegibilidad que excluyen la vivienda; seguridad, para garantizar la estabilidad de la tenencia, fortalecer la resiliencia ante los riesgos climáticos y evitar opciones de subsistencia forzadas; y habilidades, que se centra en la educación para la vivienda y el empoderamiento de la ciudadanía para que pueda desarrollar estrategias y reivindicar derechos colectivos.

Keywords: Derecho a la vivienda; Derechos socialmente construidos; Enfoque de Capacidades; Políticas de vivienda; Libertades sustantivas.

1 INTRODUÇÃO

A natureza da moradia como um bem relacionado ao bem-estar social intensifica os debates em torno dos direitos, da cidadania e da provisão habitacional. Frequentemente, essas discussões tornam-se desconexas, gerando ambiguidades conceituais que dificultam o avanço de políticas públicas adequadas.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

Para desmistificar tais ambiguidades e estruturar o debate, este artigo estabelece, de plano, uma distinção analítica básica. Adota-se uma lente crítica que diferencia o direito à moradia, direcionado especificamente aos indivíduos desassistidos de habitação adequada; dos direitos de habitação, que são voltados à salvaguarda das populações já alojadas contra práticas abusivas, como despejos arbitrários e assédio imobiliário.

O cerne desta investigação reside na exploração rigorosa dos fundamentos filosóficos e normativos do discurso sobre direitos no campo social. Inicialmente, faz-se necessário analisar a dicotomia clássica entre os direitos ontologicamente concebidos como naturais e inalienáveis, e aqueles apreendidos como constructos sociais, que são contingentes a arranjos institucionais e disputas políticas.

Como alternativa a essa polarização teórica frequentemente paralisante, o artigo propõe a adoção da Abordagem das Capacidades (AC), desenvolvida por Amartya Sen (2010) e Martha Nussbaum (2011b). Essa teoria, pautada em um construtivismo universal, desponta como um marco teórico-metodológico e uma base filosoficamente defensável para lastrear o direito humano à habitação.

Avançando para a interface entre a abstração filosófica e a prática política, o estudo utiliza a noção de cidadania como uma ponte conceitual. Esse conceito mostra-se capaz de conectar o discurso teórico sobre direitos morais à sua aplicação concreta em contextos institucionais e políticos, superando as limitações retóricas.

Nesse sentido, o artigo propõe uma reinterpretação contemporânea da divisão clássica de Thomas Marshall entre direitos de cidadania civis e sociais. Essa tipologia é traduzida, no contexto habitacional, em uma distinção entre direitos juridicamente exigíveis, que representam garantias formais e individuais a padrões específicos de habitação; e direitos programáticos, que refletem as expectativas legítimas de acesso às normas gerais de habitação em uma determinada sociedade.

O artigo translada essa análise, primeiramente, para a arena política nacional, perscrutando o arcabouço legislativo e os arranjos institucionais afetos à habitação. Avalia-se como os DJE operam na prática dentro de sistemas de justiça específicos, observando o potencial dessas garantias formais para mitigar estigmas e priorizar as necessidades habitacionais de populações vulneráveis.

Elevando o escopo da investigação, o texto também se debruça sobre o cenário internacional. O objetivo é escrutinar o papel e a eficácia das declarações e dos tratados globais atinentes ao direito à moradia, investigando se esses documentos transcendem o mero

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

simbolismo retórico e possuem aptidão real para influenciar a formulação de políticas habitacionais e gerar impactos concretos.

Do ponto de vista metodológico, a presente pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa e teórico-exploratória. A investigação é consubstanciada em revisão bibliográfica, adotando uma abordagem crítico-conceitual estruturada para esmiuçar as controvérsias atinentes à provisão de moradia.

Para cumprir esse escopo, o percurso expositivo do artigo encontra-se estruturado em três eixos. A primeira seção, de viés teórico, concentra-se nas diferenciações filosóficas inerentes às distintas categorias de direitos, confrontando as suposições de que direitos materiais são invioláveis com a realidade de suas contínuas disputas normativas.

A primeira parte da segunda seção desloca a discussão para a esfera nacional e a aplicação dos conceitos de cidadania, distinguindo a proteção jurídica dos direitos da formulação programática. A segunda parte da segunda seção, por sua vez, explora a interface internacional, avaliando a transição das garantias universais para o impacto material na busca por sociedades menos desiguais.

É a partir dessa consolidação teórico-institucional, superando o hiato entre a teoria da justiça e a práxis, demonstra-se que, para efetivar o direito à moradia, o Estado deve reorientar o seu foco avaliativo: o mero cômputo numérico de unidades construídas cede espaço à mensuração de como a habitação atua como um "funcionamento fértil" (Nussbaum, 2011b). Ou seja, a casa passa a ser concebida como uma condição catalisadora para que as pessoas desenvolvam outras *capacidades* vitais, como a preservação da saúde, o acesso à educação, a inserção no mercado de trabalho e a participação política.

Nesse sentido, o texto delineia, na arena prática, como as intervenções governamentais devem ser reestruturadas a partir de três dimensões analíticas: a expansão das oportunidades habitacionais (visando desmantelar arranjos institucionais e estruturas de elegibilidade excludentes); a garantia de seguranças habitacionais (construindo resiliência a choques e prevenindo *trade-offs* forçados na subsistência do cidadão); e a promoção de habilidades (agência), focada na literacia habitacional e no empoderamento ativo da população para planejar estratégias e reivindicar direitos coletivos. Essa transposição metodológica permite diagnosticar com maior precisão as privações multidimensionais que configuram a exclusão habitacional contemporânea.

Por fim, o estudo conclui que é exequível e politicamente necessário refutar a fundamentação puramente jusnaturalista dos direitos humanos no espectro habitacional e, simultaneamente, sustentar a validade de direitos juridicamente exigíveis para populações

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

vulneráveis. Demonstra-se que a AC fornece uma matriz ética que coexiste com o pragmatismo jurídico, reafirmando a centralidade da moradia não apenas como abrigo físico, mas como vetor indissociável da liberdade, da justiça social e do desenvolvimento.

2 DIREITOS, CAPACIDADES E HABITAÇÃO

Um motivo de controvérsia no discurso sobre direitos está relacionado à sua origem, se os direitos seriam inerentes à natureza humana (daí a concepção de direito humano) ou, ao contrário, socialmente construídos.

A concepção de direitos naturais postula que estes são inalienáveis e pertencem a todos os seres humanos por força de princípios intrínsecos, que podem derivar de fundamentos religiosos, éticos ou de outra ordem universal (Fitzpatrick; Bengtsson; Watts, 2014, p. 449). Por outro lado, os direitos entendidos como socialmente construídos são vistos como contingentes, dependendo de normas, convenções ou valores compartilhados dentro de uma comunidade ou contexto cultural específico.

Essa dicotomia não é meramente teórica, pois a percepção sobre a origem dos direitos influencia diretamente sua aplicabilidade e abrangência. Enquanto os direitos naturais são frequentemente tratados como universais e invioláveis, os direitos socialmente construídos tendem a ser entendidos como relativos e sujeitos às particularidades culturais.

Contrapondo-se ao jusnaturalismo, o positivismo rejeita categoricamente a noção de direito natural e defende uma separação entre o *ser* (as normas criadas pelo legislador) e o *dever ser* (os juízos de valor sobre essas normas). Para os positivistas, o direito deve ser analisado como uma especificidade social e normativa, desprovida de vinculações metafísicas ou éticas. Essa corrente sublinha os riscos inerentes ao caráter absoluto da doutrina do direito natural, destacando suas implicações potencialmente reacionárias e a suscetibilidade ao abuso, devido ao seu fundamento especulativo e subjetivo, visto que “a lei natural está à disposição de todos. Não existe ideologia que não possa ser defendida por um apelo à lei natural” (Ross, 1974, p. 261).

No entanto, a concepção de lei natural e de direitos naturais tem sido amplamente desacreditada como alicerce para discursos contemporâneos sobre direitos (Turner, 1993). Os direitos humanos assumem o papel dos seus herdeiros modernos, encontrando a sua expressão em tratados e instrumentos internacionais que, em muitos casos, mencionam explicitamente o direito à moradia. Ou seja, os direitos humanos, à semelhança dos direitos naturais, podem ser concebidos como declarações morais sobre o que é devido a todos os seres humanos (Rawls,

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

1999). Contudo, se abandonarmos as justificativas teológicas para fundamentar esses direitos, surge a dúvida se haveria um pilar de sustentação de seu *status* normativo.

Esses argumentos, além de serem extremamente relevantes para o campo da moradia, possuem apelo intuitivo, baseado na funcionalidade amplamente compartilhada de que as pessoas têm direito ao necessário para sua subsistência.

Apesar disso, os críticos positivistas argumentam que tais construções derivam indevidamente de um "deveria" do que um "é". Mesmo admitindo que uma lacuna entre o "é" e o "deveria" possa ser superada por meio de referências às necessidades humanas, McLachlin (1998) adverte contra uma equivalência simplista entre necessidades e direitos, pois, nem tudo o que é necessário pode ser traduzido em um direito. Do mesmo modo, Ignatieff (1984), por exemplo, observa que necessidades como amor, pertencimento, dignidade e respeito são essenciais, mas não passíveis de serem garantidas por uma estrutura jurídica de direitos.

Neste hiato teórico, a AC, emerge como uma base potencial para um discurso universal de direitos humanos. Nussbaum (2011b) oferece um construtivismo que atua como uma terceira via entre os direitos naturais (derivados teologicamente) e o construtivismo social (culturalmente delimitado). Ao invés de pressupor uma ordem natural imutável, defende-se um essencialismo moderado fundamentado na natureza situada dos recursos de que os sujeitos necessitam para o seu desenvolvimento humano.

O artigo baseia-se no argumento de que pode haver funções ou *capacidades* essenciais que os humanos valorizam e necessitam para viver uma vida bem vivida. Assim, cada capacidade possui uma importância independente e compõe uma estrutura irredutivelmente plural que pode fundamentar exigências normativas, como o acesso ao abrigo e à moradia.

A AC adota como ponto focal a noção de liberdades substantivas, ou seja, o conjunto de possibilidades concretas que os indivíduos possuem para alcançar *funcionamentos* valiosos em domínios importantes de suas vidas. Essa perspectiva privilegia as oportunidades reais disponíveis para uma pessoa – aquilo que ela é eficazmente capaz de realizar ou ser – independentemente de optar por exercer ou não tais *capacidades* (Mueller *et. al.*, 2023).

A Abordagem apresenta a virtude de reduzir significativamente as críticas relacionadas ao paternalismo, pois conforme Nussbaum (2011b, p. 5) destaca em sua análise sobre a interação entre cultura, *capacidades* politicamente acordadas e a liberdade de escolha individual. A força da AC reside em sua competência de reconciliar o respeito pelas escolhas pessoais com a promoção de condições de permissão ao desenvolvimento humano.

Amartya Sen, no entanto, notabilizou-se por evitar a formulação de uma lista definitiva de *capacidades*, justificando a sua posição ao afirmar que tal delimitação representaria uma

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

"...relutância em aceitar qualquer redução substancial no espaço destinado ao julgamento público" (2005, pág. 157).

Para Sen (2005), a AC deve ser interpretada primordialmente como um instrumento destinado a ampliar o esclarecimento e promover a transparência nos debates públicos, uma vez que:

> ... a teoria pura não pode "congelar" uma lista de capacidades para todas as sociedades para todo o tempo vindouro, independentemente do que os cidadãos venham a entender e valorizar. Isso seria não apenas uma negação do alcance da democracia, mas também um mal-entendido do que a teoria pura pode fazer, completamente divorciada da realidade social particular que qualquer sociedade particular enfrenta (Sen 2005, p. 158).

Já Nussbaum (2011b, p. 70) propõe uma lista de dez *capacidades* centrais, que representam elementos indispensáveis que todos os indivíduos valorizam e destacam para alcançar uma vida digna, oferecendo orientações claras sobre áreas prioritárias, como saúde, educação, participação política e não discriminação.

A lista de *capacidades* de Nussbaum (2011b) abrange: vida; saúde corporal; integridade física; sentidos, imaginação e pensamento; emoções; razão prática; afiliação; conexão com outras espécies; diversão e controle sobre o ambiente. Nessa perspectiva, cada uma dessas *capacidades* possui valor intrínseco e não é passível de cobrança por deficiências em outras dimensões, configurando uma estrutura concebida para permitir especificações contextuais e desenvolvimento democrático, o que confere à proposta uma nuance construtivista.

De maneira relevante para a presente discussão, reconhecer essas *capacidades* relacionadas à habitação como indispensáveis ao funcionamento humano permite sua politização sob a forma de direitos humanos. Nussbaum realiza essa articulação por meio da concepção de que "... as dez *capacidades* centrais são direitos fundamentais subjacentes à própria ideia de justiça social mínima ou de uma vida compatível com a dignidade humana" (p. 25). Para ela, essas *capacidades* e os direitos decorrentes são "pré-políticos, inerentes à própria condição humana" (p. 25), transcendendo qualquer vínculo de pertencimento a comunidades políticas específicas.

Sob uma lente Rawlsiana, Nussbaum defende um elevado grau de consenso sobreposto em normas transculturais que sustentam sua lista de *capacidades* centrais. Essa reivindicação baseia-se nas premissas de que tais normas derivam de "...uma ideia intuitivamente poderosa de *funcionamento* verdadeiramente humano que tem raízes em muitas tradições diferentes e é independente de qualquer metafísica ou visão religiosa" (2000, p. 101).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

Entretanto, a premissa de que tal consenso normativo global seja de fato uma realidade permanece objeto de intensa controvérsia (Finch, 1979; Miller, 1999). Não obstante, a inexistência de um consenso empírico universal não inviabiliza, necessariamente, as teorias de Nussbaum e Sen, sobre direitos universais. Tais abordagens pressupõem que os seres humanos unem uma natureza intrínseca comum e um conjunto de funções indispensáveis ao desenvolvimento humano, sem, no entanto, implicar facilidades de uma ordem natural fixa e imutável (Sayer, 1997; McNaughton Nicholls, 2010).

Nesse sentido, essa perspectiva integra-se harmoniosamente à postura metaética objetivista defendida por Turner (1993) e Norman (1998), ao vincular a universalidade não apenas às necessidades ou vulnerabilidades humanas, mas aos requisitos fundamentais das *capacidades* humanas. Assim, tal concepção abre espaço para uma ética naturalista, que desponta como uma alternativa envolvida entre direitos teologicamente fundamentados e direitos integralmente construídos sob preços sociais. Nussbaum (1992), inclusive, já articulou, em defesa de tal posição, um essencialismo humanista, reiterando o potencial da AC para reconciliar fundamentos éticos em um contexto contemporâneo.

2.1 Integração filosófica e política para os direitos à moradia

A presente análise busca demonstrar como a formulação da AC pode, em certa medida, obscurecer a distinção ontológica entre direitos naturais e direitos socialmente construídos, visto que a Abordagem tem o potencial de fornecer uma fundamentação filosófica plausível para os direitos humanos em relação a bens substantivos, como o acesso à moradia (Mueller; Lutzer, 2024).

Por conseguinte, propõe-se transitar do domínio filosófico para o âmbito político, onde concepções normativas sobre os direitos à moradia são incorporados, de maneira formal ou informal, em contextos jurídicos e institucionais específicos (Mueller *et. al.*, 2022).

Para tanto, identifica-se no conceito de "cidadania social" de Thomas Marshall (1964) uma ponte teórica que conecta os planos filosóficos e políticos. Embora essa análise tenha um caráter descritivo ao examinar o desenvolvimento histórico das sociedades modernas, a formulação abre espaço para uma interpretação normativa, ao sugerir que os cidadãos possuem direitos inerentes ao conjunto de prerrogativas descritas.

Para Marshall (1964), a cidadania se desdobra em três dimensões, cada uma estruturada em torno de direitos específicos. A primeira dimensão diz respeito aos direitos civis, ou seja, prerrogativas de natureza negativa indispensáveis para a autonomia individual,

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

incluindo o direito à propriedade e à justiça legal. A segunda refere-se aos direitos políticos, expressos nos mecanismos democráticos. Por fim, a terceira dimensão abrange os direitos sociais, que abrangem desde o acesso a um patamar mínimo de segurança econômica e bem-estar até a plena fruição dos benefícios do legado social, permitindo aos indivíduos uma existência condizente com os padrões prevalecentes de civilidade.

Assim, estabelece-se uma distinção entre a aplicação dos direitos civis aos indivíduos no tocante à propriedade ou ao cumprimento das condições de concessão, e, de outro lado, o direito social abrangente da cidadania, que se relaciona com o padrão geral de habitação legitimamente esperado pelos indivíduos de uma sociedade. À vista disso, por exemplo, em iniciativas como a revitalização de favelas, a remodelação de áreas urbanas antigas ou o planejamento de novas cidades, as reivindicações dos indivíduos devem ceder em face do propósito mais amplo de progresso social.

Contudo, presume-se que os direitos sociais equivalem aos direitos substantivos sobre bens e serviços, que, à semelhança dos direitos civis, seriam passíveis de aplicação judicial individual (Dean, 2002). Entretanto, conforme explicitado por Marshall (1964), a ideia de aplicabilidade legal não é prejudicial aos direitos sociais, especialmente em questões como a habitação. Marshall reforça que as políticas habitacionais possuem implicações que transcendem o indivíduo, afetando diretamente as condições de vida da coletividade como um todo (1964, p. 105-106).

Os direitos programáticos, ao exprimirem metas políticas que os atores estatais e públicos se comprometem a perseguir (Mabbett, 2005, p. 98), devem ser entendidos principalmente como indicadores políticos de prioridade (Bengtsson, 2001, p. 255). Já os direitos juridicamente exigíveis conferem um direito de ação explícito aos indivíduos. Como será analisado a seguir, a compreensão dessa distinção entre direitos programáticos e juridicamente exigíveis é necessária para a análise da discussão em torno dos direitos à moradia.

A concepção de Marshalliana de que as políticas habitacionais transcendem o indivíduo e afetam as condições de vida da coletividade ganha contornos mais analíticos quando lida através das lentes da AC, visto que a moradia não deve ser compreendida como um mero recurso material, mas sim como uma condição estruturante para a liberdade e a *agência*.

O princípio da AC é que o objetivo final da política pública deve ser a expansão das *capacidades* das pessoas para escolherem uma vida que valorizam, em vez da simples posse de recursos ou mercadorias. Dessa forma, o conceito de sem-abrigo e a precariedade habitacional devem ser entendidos como uma privação de *capacidades* (Lutzer; Mueller; Benso, 2025).

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

A habitação adequada atua de forma abrangente ou restritiva para a realização das funções essenciais para a dignidade humana. Consequentemente, transformar o direito à moradia de um ideal programático para uma realidade jurídica e política exige avaliar as políticas públicas não pelo número de unidades construídas, mas pelo impacto que o ambiente construído exerce sobre a liberdade e os *funcionamentos* relacionados à habitação.

3 DA EXPECTATIVA DOS DIREITOS PROGRAMÁTICOS À EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS JURIDICAMENTE EXIGÍVEIS

A distinção entre direitos programáticos e direitos juridicamente exigíveis à habitação está intrinsecamente ligada à arquitetura institucional dos regimes de bem-estar.

Defender a exigibilidade jurídica do direito à moradia não se resume a uma formalidade legal, mas a uma alteração na assimetria de poder. Tais direitos equilibram o poder entre provedores de serviços e beneficiários, criando uma dinâmica que empodera os indivíduos. Ademais, prover bens sociais como um direito juridicamente garantido atua diretamente na mitigação do estigma historicamente associado à assistência pública.

Outra perspectiva sugere que os direitos programáticos, em vez de abordagens legalistas seletivas, são menos estigmatizantes e mais sustentáveis politicamente (Titmuss, 1958; Levi, 1997). No entanto, estabelecer a moradia como um direito exigível restringe a discricionariedade do Estado, priorizando necessidades habitacionais não como atos de caridade, mas como salvaguardas essenciais da justiça social e do bem-estar.

Contudo, há também argumentos a favor de direitos juridicamente exigíveis na habitação. Nesse sentido, esses direitos equilibram o poder entre serviços e beneficiários, criando uma situação inversa que empodera os indivíduos (Kenna, 2008). Ainda, fornecer bens sociais como um direito, proporciona o estigma associado à assistência pública, conforme sugerido por Rawls (1971) e Spicker (1984). No entanto, há objeções que alertam para a judicialização do bem-estar, que pode burocratizar a política social, desviando recursos e atenção para disputas legais em vez de soluções mais práticas (Dean 2002; O'Sullivan, 2008).

Marcos jurídicos robustos podem transformar não apenas os resultados práticos, mas também a percepção social e psicológica dos beneficiários, promovendo dignidade e cidadania plena (Fitzpatrick; Stephens, 2007, Pleace; Teller; Quilgars, 2012). Assim, esses direitos, mesmo quando reclamados judicialmente, criam um ambiente que restringe a discricionariedade de provedores e prioriza necessidades habitacionais nas políticas públicas.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

3.1 Direito humano à habitação no âmbito nacional

É imperativo reconhecer que os direitos programáticos à moradia, conquanto não possuam, via de regra, aplicabilidade direta e imediata para reivindicações individuais em instâncias judiciais ordinárias, encontram-se robustamente positivados na Constituição Federal brasileira.

A moradia foi erigida ao patamar de direito social fundamental no artigo 6º da Carta Magna – ladeando a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho e a segurança. Em consonância com esse preceito, o artigo 23, inciso IX, estabelece a competência material comum entre União, Estados e Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. De forma complementar, o artigo 21, inciso XX, outorga à União a competência imperativa para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, englobando a habitação e os transportes.

A positivação explícita da moradia no rol dos direitos sociais ocorreu mediante a Emenda Constitucional nº 26, do ano de 2000, fortemente impulsionada pelas recomendações e diretrizes emanadas das Conferências do Habitat. Essa inclusão não possui caráter meramente retórico; ela impõe ao Estado brasileiro o dever de assumir um protagonismo ativo na formulação e execução de políticas públicas destinadas à efetivação primária desse direito fundamental.

Ademais, a legislação nacional exige o monitoramento periódico da implementação dessas garantias, consubstanciado na obrigatoriedade do envio de relatórios ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, evidenciando o alinhamento do país aos compromissos internacionais assumidos (PNUD, 2000, p. 25).

Embora, a Constituição Brasileira inclua a palavra “moradia” no rol de direitos sociais, mas isso nunca foi interpretado como significando que havia um direito executável à moradia para o cidadão individual. Observa-se, portanto, que esse arcabouço jurídico pátrio reflete um esforço institucional contínuo para consolidar o direito à moradia como um componente basilar e indissociável da cidadania plena.

A articulação sinérgica entre mandamentos constitucionais, legislações infraconstitucionais e normativas internacionais transcende a tutela restrita do direito individual ao abrigo; ela consagra a concepção ampliada de uma cidade inclusiva e sustentável. Ao fazê-lo, reafirma o papel irrenunciável do Estado no enfrentamento estrutural das desigualdades e na garantia das condições materiais indispensáveis à dignidade humana.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

Contudo, para que a retórica constitucional faça a transição da esfera da expectativa programática para a efetividade material, a moradia deve ser compreendida para além de sua dimensão física.

A articulação entre políticas públicas, instrumentos legais e planejamento urbano torna-se premente para enfrentar os complexos desafios habitacionais brasileiros. A efetivação da função social da propriedade, aliada a investimentos estatais focalizados e à regulação estratégica do mercado imobiliário, desponta como o itinerário necessário para a construção de soluções habitacionais equitativas.

Apenas sob essa diretriz integrada – que encare a moradia como uma *capacidade* estruturante – será possível atender às necessidades da população vulnerável e fomentar o desenvolvimento urbano.

3.2 Direito humano à habitação no plano internacional

No plano internacional, a aplicação prática do conceito de cidadania esbarra em desafios significativos de operacionalização. Os direitos humanos no contexto global são habitualmente codificados em tratados, convenções e outros instrumentos normativos que, embora formalizem compromissos estatais em torno de direitos sociais – como é o caso da moradia –, ressentem-se da ausência de mecanismos robustos de aplicação direta (Fitzpatrick; Stephens, 2007).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) ilustra bem esse cenário: o cumprimento das prerrogativas nele insculpidas sujeita-se invariavelmente à adesão voluntária e à implementação interna dos Estados-membros. Essa limitação decorre da estrutura anárquica da comunidade internacional, caracterizada pela ausência de uma autoridade supranacional dotada do monopólio do uso legítimo da força, capaz de garantir a exigibilidade uniforme dessas prerrogativas além das fronteiras nacionais.

No entanto, o cumprimento desses direitos está sujeito à adesão voluntária dos Estados e à implementação interna, o que reflete a ausência de um órgão supranacional com autoridade executiva capaz de garantir a aplicação uniforme desses direitos (Alston, 2005).

O marco normativo originário desse debate repousa na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que em seu artigo 25 assegura a todos um padrão de vida capaz de garantir saúde e bem-estar, abarcando explicitamente a habitação. Conquanto não possua caráter juridicamente vinculante em sua gênese, a Declaração consolidou-se como pilar do direito internacional, abrindo espaço para a formulação dos direitos humanos universais. Nesse

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

esteio, outros instrumentos passaram a impor obrigações formais e vinculantes aos Estados signatários, a exemplo do próprio PIDESC (1966) e, no contexto europeu, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) e da Carta Social Europeia Revisada (1996).

Embora tais documentos baseados em direitos humanos tenham implicações legais, eles também podem ser interpretadas como declarações morais, formuladas a exercer pressão ética sobre os Estados para que alterem suas políticas. Essa interpretação moral alinha-se com a visão das organizações internacionais, que considera os direitos estipulados nesses instrumentos como reivindicações morais sobre o comportamento de agentes individuais e coletivos, bem como sobre a estruturação de arranjos sociais (PNUD, 2000, pág. 25). Assim, ignorar as obrigações morais inerentes a esses direitos equivale a incorrer em uma "falha moral ou política grave" (PNUD, 2000, p. 24).

Assim sendo, embora o discurso de direitos humanos carregue consigo uma poderosa força ética, frequentemente mobilizada em debates internacionais e campanhas sociais, por trás do seu apelo normativo, subsistem questões conceituais e empíricas complexas que requerem uma análise aprofundada para compreender a sua aplicação e o seu impacto nas relações entre Estados, indivíduos e organizações internacionais.

Nesse sentido, como Sen observou:

> ... apesar do tremendo apelo da ideia dos direitos humanos, ela também é vista por muitos como intelectualmente frágil - carente de fundamento e talvez até mesmo de coerência e coerência (Sen, 2005, p. 151).

Deste modo, há três questões que circundam a aplicabilidade dos direitos humanos no campo da habitação: sua legitimidade normativa (dada por certa coerência conceitual), sua aplicabilidade prática e sua natureza abstrata.

Apesar da ênfase no discurso público de direitos defendida por algumas teorias, a partir de Sen (2005) é possível dissociar a percepção de que certos defensores buscam deslocar certas questões do âmbito político-democrático para um domínio além da deliberação. Em regimes democráticos, tal movimento exige uma fundamentação normativa robusta e persuasiva. A validade dessa justificativa, por sua vez, depende de argumentos como os de Nussbaum (2011a) em demonstrar uma base universal para direitos inalienáveis. Ainda que tal base seja estabelecida, não é possível traduzir essa fundamentação universal em direitos materiais substanciais, como o acesso à moradia, de forma coerente.

Além disso, um problema relacionado, mas distinto, reside em possíveis conflitos entre direitos. Waldron (1993) observa que, quanto mais expansiva a formulação dos direitos, maior a probabilidade de colisões entre eles. Essa tensão explica a preferência de muitos discursos

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

sobre direitos pela noção de justiça mínima (Nussbaum, 2011a), que busca uma abordagem mais comedida. Sen (2005) e Waldron (1993), por exemplo, embora simpáticos aos direitos humanos, rejeitam uma visão absolutista, propondo que os direitos devem ser concebidos como elementos de um sistema mais amplo de objetivos sociais que, ocasionalmente, precisam ser negociados. Essa visão, contudo, mantém o compromisso com o respeito máximo ao indivíduo, evitando subordinar os direitos a considerações puramente agregadoras de bem-estar coletivo.

Mesmo Nussbaum (2011a), ao insistir que tanto as *capacidades* quanto os direitos funcionam como trunfos com prioridade sobre a busca do bem-estar geral, admite a possibilidade de escolhas trágicas que violam certos direitos (Nussbaum, 2011a, p. 34). Apesar dessas nuances, muitos debates sobre direitos humanos ainda exibem uma forte visão absolutista, marcada por um idealismo moral intransigente que, segundo Waldron (1993), pode ser hostil ao debate aberto e construtivo.

De uma perspectiva filosófica, o questionamento acerca da coerência inerente aos direitos humanos em sua formulação absolutista pode ser remetido ao conceito de pluralismo de valores, desenvolvido de forma marcante por Isaiah Berlin:

> *... os fins dos homens são muitos, e nem todos eles são, em princípio, compatíveis entre si, a possibilidade de conflito - e de tragédia - nunca pode ser totalmente eliminada da vida humana, seja pessoal ou social. A necessidade de escolher entre reivindicações absolutas é, então, uma característica inescapável da condição humana (Berlin, 1969, p. 214).*

Os conflitos entre valores fundamentais tornam-se particularmente evidentes no âmbito da política habitacional, onde a alocação de habitação social busca equilibrar objetivos concorrentes, como atender às necessidades habitacionais, reconhecer méritos individuais, promover a liberdade de escolha e fomentar comunidades equilibradas. Embora tais compromissos possam ser teoricamente mais manejáveis em um cenário de abundância de recursos - por exemplo, um estoque significativo de habitação social, uniformemente distribuído em termos de qualidade e desejabilidade das vizinhanças -, na prática, essas condições são raramente observadas (Fitzpatrick; Stephens, 1999).

Essa escassez estrutural torna quase inevitável que os resultados distributivos da política habitacional sejam percebidos como violações de direitos, incluindo o direito de indivíduos a condições habitacionais que atendam tanto às suas necessidades físicas quanto sociais. Assim, os dilemas enfrentados pelas políticas habitacionais refletem os desafios mais amplos de aplicar direitos humanos universais em contextos sociais e econômicos complexos.

A segunda crítica central aos direitos humanos reside na sua limitada aplicabilidade prática dentro dos arranjos institucionais contemporâneos. Scruton (2006), adotando uma

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

perspectiva positivista, articula essa objeção. Ele questiona a eficácia dos direitos humanos como instrumentos normativos universais, enfatizando a desconexão entre as formulações abstratas desses direitos e sua tradução em mecanismos institucionais concretos e efetivos.

Ao problematizar a desconexão entre a universalidade proclamada dos direitos humanos e as estruturas políticas e jurídicas que deveriam garantir sua implementação, Arendt expõe as fragilidades de um paradigma que, em última instância, depende do reconhecimento estatal para conferir significado e eficácia a esses direitos. Para Arendt (2012), a ausência de um espaço político onde esses direitos possam ser exercidos transforma os direitos humanos em um ideal desprovido de poder coercitivo, reforçando sua inadequação diante das crises de cidadania que marcaram o século XX.

Em contrapartida, há aqueles que sustentam que a existência de direitos deve ser distinguida de sua aplicabilidade prática, argumentando que vincular rigidamente os direitos à exigibilidade de deveres perfeitos - definidos como obrigações específicas e estritas de agentes determinados - seria uma abordagem excessivamente restritiva (UNDP, 2000). Sob essa perspectiva, os direitos humanos são mais adequadamente compreendidos como reivindicações morais gerais dirigidas à sociedade como um todo. Essa visão encontra respaldo na noção kantiana de deveres imperfeitos, que Waldron (1993, p. 23) interpreta como direitos “mantidos por cada indivíduo contra o mundo inteiro”.

Embora os defensores dessa concepção desejem avanços concretos na implementação desses deveres imperfeitos, Kenna (2008), ao tratar especificamente do direito à moradia, enfatiza que a redução da lacuna entre retórica e realidade no campo dos direitos humanos exige sistemas aprimorados de governança internacional e mecanismos de responsabilização. Para Kenna (2008), aqueles comprometidos com a assistência aos sem-teto devem concentrar seus esforços em assegurar que “as obrigações em matéria de direitos humanos aceitas pelos Estados no nível internacional sejam reivindicadas nos âmbitos nacional, regional e local” (p. 29).

No entanto, essa abordagem que prioriza a aplicabilidade efetiva suscita uma terceira objeção central às perspectivas baseadas em direitos humanos para enfrentar questões sociais, como a falta de moradia. Os direitos consagrados em instrumentos internacionais são, por definição, amplos e abstratos, ao invés de contextuais.

Ademais, transformar os direitos abstratos expressos em instrumentos internacionais - em oposição aos direitos detalhados previstos na legislação nacional - em normas rotineiramente executáveis por meio de tribunais implicaria uma significativa transferência de poder da esfera política para a esfera judicial. Particularmente no caso de direitos materiais, como o direito à moradia, essa delegação amplia a discricionariedade dos tribunais em decisões

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

que envolvem a alocação de recursos por vezes escassos. Tal dinâmica posiciona juízes, não eleitos, como responsáveis por determinar escolhas políticas complexas e prioritárias, um papel tradicionalmente reservado aos representantes políticos eleitos (King, 2003).

Apesar das fragilidades inerentes ao discurso dos direitos humanos, este continua a exercer uma influência significativa no cenário global. A formulação de deveres imperfeitos (PNUD, 2000, p. 26) no arcabouço dos direitos humanos tem sido interpretada como um recurso discursivo estratégico (Dean, 2010, p. 9), dotado de méritos retóricos e de agitprop, especialmente em atividades de exposição ou conscientização (PNUD, 2000, p. 24). Sob essa perspectiva, os direitos humanos emergem como instrumentos políticos eficazes para mobilizar dissidência, fomentar protestos, articular oposição e catalisar ações coletivas voltadas para reformas sociais e econômicas (Fortman, 2006, p. 38; Waldron, 1993).

Consequentemente, embora apresentem limitações filosóficas e práticas, os direitos humanos podem ser compreendidos como uma ficção útil, legitimada, talvez paradoxalmente, por uma perspectiva consequencialista que argumenta que seus benefícios superam suas deficiências.

4 APLICAÇÃO DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

As discussões precedentes evidenciam que a efetivação do direito à moradia transcende a mera positivação jurídica e a retórica dos tratados internacionais. Para que a moradia deixe de ser uma abstração ou um direito programático e se converta em uma garantia material e exigível da cidadania, é preciso repensar o modo como o Estado concebe e avalia as suas políticas sociais.

Superar a tensão entre o ideal normativo e os arranjos institucionais concretos demanda um referencial que não apenas justifique eticamente a habitação, mas que forneça instrumentos práticos para a gestão de políticas públicas.

É nesse hiato entre a teoria e a prática que a AC se apresenta como um construto metodológico inovador. A transposição dessa teoria para a âmbito da política habitacional impõe uma mudança de paradigma: o eixo avaliativo e interventivo do Estado afasta-se da métrica puramente material – como o cômputo isolado do número de habitações construídas ou de seu valor financeiro – e do foco restrito na utilidade (mensurada pela satisfação subjetiva do beneficiário). Em substituição, a formulação política passa a orientar-se para a expansão das

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

liberdades substantivas e das oportunidades reais de que os indivíduos dispõem para viver a vida que valorizam.

Para viabilizar a adoção dessa matriz teórica na práxis, as políticas públicas habitacionais devem incorporar um conjunto de diretrizes estratégicas. A primeira delas é tratar a habitação como um "funcionamento fértil". Isso significa reconhecer a moradia não como um fim material em si, mas como um elemento catalisador indispensável para que as pessoas desenvolvam outras *capacidades* vitais, tais como a preservação da saúde física e mental, o acesso à educação, a inserção produtiva no mercado de trabalho e o engajamento na participação política e comunitária.

Ademais, o sucesso de uma política deve ser mensurado por intermédio da avaliação focada nos fatores de conversão (Sen, 2010; Kimhur, 2020). O acesso ao bem primário "casa" não se traduz automaticamente em cidadania; as características pessoais, ambientais, institucionais e sociais afetam a habilidade do indivíduo de converter esse recurso em bem-estar. Por exemplo, uma residência recém-edificada pode apresentar boa estrutura, contudo, se estiver localizada em áreas de extrema segregação espacial (distante de oportunidades de renda), carecer de acessibilidade para uma pessoa com deficiência, ou impor insegurança de posse, a capacidade habitacional dessa pessoa continuará invariavelmente restrita.

Sob esse novo prisma, também impõe-se a redefinição dos grupos-alvo por privação multidimensional. A elegibilidade para o suporte estatal habitacional não pode depender de recortes estritos de renda. A AC exige que a identificação de beneficiários contemple múltiplas vulnerabilidades; um indivíduo pode situar-se acima da linha da pobreza, mas estar sujeito à privação de suas *capacidades* habitacionais ao enfrentar ameaças de violência doméstica, discriminação no mercado locatício privado ou incapacidade de manter financeiramente o próprio lar (arcar com os custos de energia elétrica, água, saneamento, impostos etc.).

Essa reestruturação perpassa pela necessidade de fortalecimento da *agência* e da participação deliberativa. As populações afetadas devem ser alçadas à condição de agentes ativas e protagonistas das mudanças urbanas, e não tratadas como meras receptoras passivas da caridade estatal. Esse preceito exige que o planejamento habitacional incorpore processos robustos de democracia deliberativa, assegurando que as soluções adotadas respeitem o pluralismo, bem como as formas de vida e as identidades socioculturais das comunidades.

A confluência dessas premissas corrobora a utilidade da adoção de modelos baseados em direitos, em contraste com paradigmas condicionais – que exigem que o indivíduo "prove ser merecedor" da moradia cumprindo etapas preliminares –, nos quais esse modelo trata o abrigo como um direito humano. A habitação é fornecida imediatamente como a plataforma

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

segura de partida a partir da qual o cidadão pode recuperar o controle do seu ambiente e mitigar as outras vulnerabilidades.

A materialização desse arcabouço teórico exige, portanto, que a política pública atue proativamente na remoção de obstáculos, estruturando a intervenção governamental a partir de três dimensões analíticas inter-relacionadas: a oportunidade, a segurança e a habilidade.

A primeira, a dimensão da oportunidade, atua como a premissa de entrada para a expansão da *capacidade* habitacional. Ela denota que a política deve ir muito além da concessão de direitos formais invisíveis na prática. É imperioso identificar e desmantelar os arranjos institucionais e as estruturas de elegibilidade sub-reptícias que perpetuam a exclusão de grupos marginalizados. Intervir nessa dimensão significa garantir o acesso equitativo à informação, ao crédito e a programas habitacionais que propiciem opções de residência viáveis, dotadas de adequação física e integração territorial urbana.

Em estreita conexão com a oferta de oportunidades, emerge a segunda dimensão, centrada na segurança, que funciona como um limiar para a liberdade de *agência*, sem a qual as oportunidades oferecidas não podem ser plenamente usufruídas. Essa faceta exige a mitigação de riscos que inibem a escolha, visto que um indivíduo pode renunciar voluntariamente a uma oportunidade pelo receio de perder o pouco que possui. Ilustra-se esse cenário com o caso de inquilinos que se abstêm de denunciar abusos de proprietários por medo de despejo, ou de pessoas que evitam habitações públicas em virtude do estigma social. Além disso, a prevenção de *trade-offs*, impedindo que o sujeito seja obrigado a comprometer outros direitos para manter a sua moradia, a exemplo da necessidade de comprometer a alimentação e a compra de medicamentos, ou mesmo de suportar relações de violência doméstica apenas para não perder o teto. Soma-se a isso a premissa de assegurar a resiliência da residência, avaliando-se os meios de que um indivíduo ou grupo vulnerável dispõe para recuperar a sua estabilidade habitacional após mudanças adversas ou eventos climáticos, como desastres naturais ou perda de emprego. Reconhece-se, portanto, que o foco exclusivo na sobrevivência imediata limita o que as pessoas marginalizadas podem fazer ou ser.

Por fim, a dimensão que diz respeito à habilidade, ou à agência habitacional, configurando-se como a etapa que eleva a liberdade de ação e promove o empoderamento máximo do cidadão. Nesse patamar, a política pública deve intervir para desenvolver competências em dois níveis distintos. O primeiro consiste na habilidade de utilizar as oportunidades existentes, o que engloba a capacitação da população por intermédio da literacia habitacional e do letramento financeiro. Tais instrumentos garantem que os indivíduos compreendam os serviços, os benefícios e os seus direitos, sabendo lidar com a burocracia do

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

sistema, sem as quais muitos sequer acessariam as prerrogativas que lhes são devidas. O segundo nível, de caráter mais proativo, remete à habilidade de construir situações melhores, superando a condição de mero receptor das ações estatais. Trata-se da capacidade de a pessoa planejar suas estratégias habitacionais ao longo da vida, engajar-se de forma crítica, reivindicar novos direitos e mobilizar-se para participar de ações coletivas destinadas a resolver problemas injustos de moradia em sua comunidade.

Assim, ao intervir ativamente e de maneira integrada nessas dimensões, a política habitacional sofre uma adequação conceitual e prática. Ela deixa de se concentrar exclusivamente no recurso material, a casa em si, e passa a atuar na mitigação das restrições e no fortalecimento da autonomia individual e coletiva, garantindo que as pessoas tenham as liberdades substantivas para alcançar a vida e a moradia que genuinamente valorizam.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou desvelar a complexidade inerente ao conceito de direitos no contexto da habitação, abrigo e falta de moradia. Inicialmente, foram delineadas distinções fundamentais no discurso filosófico sobre direitos, com particular atenção à dicotomia entre direitos naturais e direitos socialmente construídos. Sugeriu-se que uma terceira via poderia ser identificada no construtivismo, conforme proposto na AC de Martha Nussbaum e Amartya Sen. Essa estrutura teórica apresenta-se como uma base defensável para a concepção de direitos humanos no campo da habitação.

Avançando para a interface entre teoria e prática, propôs-se a noção de cidadania como uma ponte conceitual que conecta o discurso filosófico sobre direitos à sua aplicação em contextos institucionais e políticos, tanto nacionais quanto internacionais.

No plano nacional, os méritos relativos aos direitos juridicamente exigíveis à habitação permanecem objeto de debate. No cenário internacional, as críticas predominantes aos direitos humanos relacionados à habitação concentram-se em sua legitimidade normativa, coerência conceitual e aplicabilidade. Além disso, questiona-se o risco de que tais direitos, devido à sua natureza abstrata, possam implicar uma transferência indevida e desproporcional da formulação de políticas da esfera política para a esfera jurídica.

Contudo, há uma linha argumentativa plausível que sugere que, mesmo com suas limitações, o discurso dos direitos humanos internacionais pode ser justificado sob uma ótica consequencialista, ao demonstrar a possibilidade de promoção do bem-estar em contextos onde alternativas viáveis para a busca de justiça social estão ausentes.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

Consequentemente, para que a política pública habitacional efetive a justiça social, faz-se mister uma ruptura paradigmática em sua formulação e avaliação. O Estado deve abandonar a métrica focada na provisão material quantitativa para adotar um modelo que encare a habitação como um *funcionamento* fértil. Conforme delineado neste artigo, essa reestruturação exige intervenções governamentais calibradas em três dimensões: a oportunidade, voltada à identificação e ao desmantelamento de barreiras institucionais excludentes; a segurança, focada na estabilidade da posse, na resiliência a mudanças abruptas e na prevenção de escolhas forçadas que comprometam a subsistência; e a habilidade (*agência*), destinada a promover a literacia habitacional e o empoderamento sociopolítico para que os sujeitos planejem estratégias e reivindiquem direitos coletivos.

Em última análise, o estudo conclui que o direito à moradia exige um olhar crítico e multidimensional, sendo viável refutar a fundamentação jusnaturalista sem renunciar à defesa de direitos juridicamente exigíveis para as populações vulneráveis. Nesse sentido, a adoção da Abordagem das Capacidades fornece o instrumental ético para que a habitação deixe de ser concebida como um mero ativo financeiro ou abrigo físico. Ao posicionar o sujeito como agente ativo e a moradia como alicerce estruturante, reafirma-se que garantir o direito à habitação é, inexoravelmente, assegurar as condições primárias para a expansão das liberdades substantivas e para a concretização material da dignidade humana.

Recebido para publicação em 10/04/2025.
Aceito para publicação em 09/03/2026.
Editor Chefe: Renato Francisquini Teixeira

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA:

Anderson Vinicios Branco Lutzer – Conceitualização. Curadoria de dados. Análise formal. Investigação. Metodologia. Administração do projeto. Validação. Visualização. Escrita - esboço original. Escrita - revisão e edição.

Airton Adelar Mueller – Conceitualização. Curadoria de dados. Análise formal. Investigação. Metodologia. Administração do projeto. Validação. Visualização. Escrita - esboço original. Escrita - revisão e edição.

DECLARAÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE DADOS:

Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

CONFLITO DE INTERESSE

Os(as) autores(as) declaram que não há conflito de interesse.

REFERÊNCIAS

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

ALSTON, Philip (ed.). *Non-state actors and human rights*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo*. Trad. de Roberto Raposo. 10ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BENGTSSON, Bo. *Housing as a social right*: Implications for welfare state theory. Scandinavian Political Studies, Oxford, v. 24, n. 4, p. 255-275, 2001.

BERLIN, Isaiah. *Quatro ensaios sobre a liberdade*. Oxford: Clarendon Press, 1969.

DEAN, Hartley. *Understanding human need*. Bristol: The Policy Press, 2010.

DEAN, Hartley. *Welfare rights and social policy*. Harlow: Pearson Education, 2002.

FINCH, John D. *Introduction to legal theory*. London: Sweet & Maxwell, 1979.

FITZPATRICK, Suzanne; STEPHENS, Mark. *An international review of homelessness and social housing policy*. London: Department of Communities and Local Government, 2007.

FITZPATRICK, Suzanne; STEPHENS, Mark. Homelessness, need and desert in the allocation of council housing. *Housing Studies*, Abingdon, v. 14, n. 4, p. 413-431, 1999.

FITZPATRICK, Suzanne; BENGTSSON, Bo; WATTS, Beth. Reviewing the Terrain and Exploring a Way Forward. *Rights to Housing*, v. 31, n. 4, 2014, p. 447-463.

FORTMAN, Bas. Poverty as a failure of entitlement: Do rights-based approaches make sense? In: WILLIAMS, Lucy (Org.). *International poverty law*: An emerging discourse. London: Zed Books. p. 34-48, 2006.

IGNATIEFF, Michael. *The needs of strangers*. New York: Picador, 1984.

KENNA, Padraic; UHRY, Marie. *France violates Council of Europe right to housing*. Homeless in Europe: The Right to Housing - The Way Forward, autumn, p. 9-11, 2008.

KIMHUR, B. How to Apply the Capability Approach to Housing Policy? Concepts, Theories and Challenges. *Housing, Theory and Society*, v. 37, n. 3, p. 257-277, 2020. DOI: 10.1080/14036096.2019.1706630.

KING, Peter. Housing as a freedom right. *Housing Studies*, Abingdon, v. 18, n. 5, p. 661-672, 2003.

LEVI, Margaret. *Consentimento, dissensão e patriotismo*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

LUTZER, Anderson Vinicios Branco; MUELLER, Airton Adelar; BENSO, Aline. Habitar a diáspora: o direito à moradia como prática de pertencimento e expressão identitária afrodiaspórica. *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, Londrina, v. 30, p. e53387, 2025.

MABBETT, Deborah. The development of rights-based social policy in the European Union: The example of disability rights. *Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 43, n. 1, p. 97-120, 2005.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. In: *Class, citizenship and social development*: Essays by T. H. Marshall. Westport, CT: Greenwood Press. p. 71-134, 1964.

MCLACHLIN, Heather V. Justice, rights and health care: A discussion of the report of the Commission on Social Justice. *International Journal of Sociology and Social Policy*, Bingley, v. 18, n. 11/12, p. 78-97, 1998.

MCNAUGHTON NICHOLLS, C. Housing, Homelessness and Capabilities. *Housing, Theory and Society*, v. 27, n. 1, p. 23-41, 2010. DOI: 10.1080/14036090902764588.

MCNAUGHTON NICHOLLS, Caroline. Housing, homelessness and capabilities. *Housing, Theory and Society*, Abingdon, v. 27, n. 1, p. 23-41, 2010.

MILLER, David. *Principles of social justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

MUELLER, A. A.; LUTZER, A. V. B. Enchentes no Rio Grande do Sul: uma análise de perdas e danos (COP27) baseada em capacidades (Amartya Sen). *Revista Redes*, v. 29, n. 1, 2024.

MUELLER, A. A.; MAIA, C. M.; GAZOLLA, M.; SILVA, S. P. da; LUTZER, A. V. B.; TABASCO, J. J. P. Abordagem territorial do desenvolvimento e sua dimensão humana e intelectual: uma proposição teórico-metodológica à luz de Amartya Sen e John Thompson. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 18, n. 1, p. 203-220. Taubaté, SP, Brasil, 2022.

MUELLER, Airton Adelar; MAIA, Cláudio Machado; GAZOLLA, Márcio; SILVA, Sidnei Pithan da; LUTZER, Anderson Vinicios Branco. Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial: A dimensão humana e intelectual e seus componentes. *Revista Desenvolvimento em Questão*, v. 21, p. e14578, 2023.

NORMAN, Richard. *The moral philosophers*: An introduction to ethics. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1998.

NUSSBAUM, Martha C. Capabilities, entitlements, rights: Supplementation and critique. *Journal of Human Development and Capabilities*, London, v. 12, n. 1, p. 23-37, 2011a.

NUSSBAUM, Martha C. *Creating Capabilities*: The Human Development Approach. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011b.

NUSSBAUM, Martha C. Human functioning and social justice: In defense of Aristotelian essentialism. *Political Theory*, Thousand Oaks, v. 20, n. 2, p. 202-246, 1992.

NUSSBAUM, Martha C. *Women and human development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

O'SULLIVAN, Eoin. Sustainable solutions to homelessness: The Irish case. *European Journal of Homelessness*, Brussels, v. 2, p. 205-233, 2008.

PLEACE, Nicholas; TELLER, Nicholas; QUILGARS, Deborah. *Social housing allocation and homelessness*: EOH Comparative Studies on Homelessness 1. Brussels: FEANTSA, 2012.

SciELO Preprints - Este documento é um preprint e sua situação atual está disponível em: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.16475

RAWLS, John. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press. 208p, 1999.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

ROSS, Alf. *On law and justice*. London: Stevens, 1974.

SAYER, Andrew. *Essentialism, social constructionism, and beyond*. Sociological Review, Thousand Oaks, v. 45, n. 3, p. 453-487, 1997.

SCRUTON, Roger. *Political philosophy*: Arguments for conservatism. London: Continuum, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

SEN, Amartya. Human rights and capabilities. *Journal of Human Development, London*, v. 6, n. 2, p. 151-166, 2005.

SPICKER, Paul. *Stigma and social welfare*. Beckenham: Croom Helm, 1984.

TITMUSS, Richard M. *Essays on 'The Welfare State'*. London: George Allen & Unwin, 1958.

TURNER, Bryan. *Outline of a theory of human rights*. Sociology, Thousand Oaks, v. 27, n. 3, p. 489-512, 1993.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human development report 2000*. New York: Oxford University Press, 2000.

WALDRON, Jeremy. *Liberal rights*: Two sides of a coin. In: Liberal rights: Collected papers 1981-1991. Cambridge: Cambridge University Press. cap. 13, 1993.

Anderson Vinicios Branco Lutzer – Pesquisador junto ao Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí). Publicação recente: Lutzer, A. (2026). Da moradia-recurso à habitação-capacidade: implicações da abordagem de Amartya Sen para o Desenvolvimento Regional. GOT: Revista de Geografia e Ordenamento do Território, (30). Disponível em: https://doi.org/10.17127/got/2025.30.007

Airton Adelar Mueller – Professor / pesquisador nos Programas de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional (PPGDR) e Educação nas Ciências na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Sociologia pela Freie Universität Berlin, Alemanha com título revalidado pela Universidade de São Paulo. Publicação recente: Lutzer, Anderson Vinicios Branco; Mueller, Airton Adelar; Benso, Aline. Habitar a diáspora: o direito à moradia como prática de pertencimento e expressão identitária afrodiaspórica. Mediações - Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 30, p. e53387, 2025. Disponível em: 10.5433/2176-6665.2025v30e53387.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença Creative Commons CC-BY.
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.