

**UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO – PLANEJAMENTO E GESTÃO
LINHA DE PESQUISA – POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANEJAMENTO URBANO E
GESTÃO DO TERRITÓRIO**

ANDERSON VINICIOS BRANCO LUTZER

**A PERSPECTIVA DA JUSTIÇA HABITACIONAL NO DESENVOLVIMENTO
REGIONAL: análise segundo a *Abordagem das Capacidades* de Amartya Sen**

**IJUÍ - RS
2025**

ANDERSON VINICIOS BRANCO LUTZER

A PERSPECTIVA DA JUSTIÇA HABITACIONAL NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: análise segundo a *Abordagem das Capacidades* de Amartya Sen

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional, Área de Concentração em Planejamento e Gestão; Linha de Pesquisa Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.
Orientador: Prof. Dr. Airton Adelar Mueller

**IJUÍ - RS
2025**

Catálogo na Publicação

L975p

Lutzer, Anderson Vinicios Branco.

A perspectiva da justiça habitacional no desenvolvimento regional : análise segundo a Abordagem das Capacidades de Amartya Sen / Anderson Vinicios Branco Lutzer. – Ijuí, 2025.

114 f. ; il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Campus Ijuí). Desenvolvimento Regional.

“Orientador: Prof. Dr. Airton Adelar Mueller”.

1. Desenvolvimento regional. 2. Abordagem das Capacidades. 3. Justiça habitacional. 4. Direito à moradia. 5. Amartya Sen. I. Mueller, Airton Adelar. II. Título.

CDU: 34:711

Cristina Libert Wiedtkenper
CRB 10/2651

UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
PPGDR - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado Área de
Concentração: Planejamento e Gestão
Linha de Pesquisa: Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território

A Banca Examinadora, abaixo assinada, aprova a Tese “A PERSPECTIVA DA JUSTIÇA HABITACIONAL NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL: análise segundo a *Abordagem das Capacidades* de Amartya Sen”.

elaborada por
ANDERSON VINICIOS BRANCO LUTZER

como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Desenvolvimento Regional

Banca Examinadora participou pela ferramenta Google Meet:
Dr. Airton Adelar Mueller (Orientador PPGDR/UNIJUÍ)
Dra. Aline Benso (PGDRA/UNIOESTE)
Dr. Ivo dos Santos Canabarro (PPGDH/UNIJUÍ)
Dr. Marco André Cadoná (PPGDR/UNISC)
Dr. Tarcisio Dorn de Oliveira (PPGDR/UNIJUÍ)

Ijuí (RS), 17 de julho de 2025.

RESUMO

Esta tese propõe uma investigação sobre o conceito de justiça habitacional à luz da *Abordagem das Capacidades* (AC), formulada por Amartya Sen, com atenção às implicações normativas para os direitos humanos e para a promoção do desenvolvimento regional. O problema decorre de como a crescente financeirização das políticas de habitação tem contribuído para o aumento de desigualdades estruturais, ao negligenciar dimensões humanas, sociais e territoriais essenciais ao direito à moradia. Como proposta teórico-metodológica, defende-se a aplicação da AC como arcabouço analítico capaz de oferecer instrumentos para o diagnóstico crítico de políticas públicas habitacionais e proposição de mecanismos voltados a efetividade do direito à moradia. A hipótese é a de que a incorporação da abordagem permite o redesenho de políticas urbanas com vistas à promoção de justiça distributiva e territorial. O objetivo geral consiste em examinar de que modo a integração da AC às políticas habitacionais pode contribuir para o desenvolvimento regional, tendo em vista seus potenciais impactos teóricos e práticos na reconfiguração das estratégias públicas voltadas à habitação. Para a consecução desse escopo, a tese organiza-se em três capítulos interrelacionados, cada qual correspondendo a um objetivo específico da investigação. O primeiro capítulo constrói um referencial teórico ancorado na AC, com o propósito de reavaliar os conceitos de pobreza, desigualdade e direito à moradia para além da concepção meramente quantitativa da provisão habitacional. Mediante pesquisa bibliográfica, orientada por método indutivo, o estudo conclui que a efetivação do direito à moradia exige a consideração de elementos como dignidade, segurança de posse e acesso a serviços e equipamentos urbanos. Conclui-se que aplicação da *Abordagem das Capacidades* em políticas regionais exige redefinir os objetivos políticos para alinhar aos valores locais, promover a participação democrática efetiva e utilizar métricas transparentes para avaliação e responsabilização. O segundo capítulo dedica-se à análise da moradia enquanto elemento essencial ao bem-estar social, a partir da distinção entre direitos naturais e direitos socialmente construídos. A partir do diálogo entre as formulações de Amartya Sen e Martha Nussbaum, propõe-se uma reconstrução conceitual do direito à moradia mediado entre teoria e prática. Para tanto, reinterpreta-se a categorização de direitos de Thomas Marshall, com vistas a distinguir prestações juridicamente exigíveis das obrigações programáticas, evidenciando a necessidade de equilibrar fundamentos ético-normativos com a política de implementação. A análise revela que a AC oferece um marco teórico consistente para garantir condições mínimas de habitação para populações em situação de vulnerabilidade, sem desconsiderar a complexidade do tema. O terceiro capítulo propõe um conceito amplo de justiça habitacional, superando a visão da moradia apenas como estrutura física. Fundamentando-se na AC, conceitua a falta de moradia adequada como uma forma de privação de *capacidades*, que compromete o exercício da cidadania. A partir disso, apresenta um modelo conceitual composto por seis dimensões interdependentes que articulam moradia, bem-estar e justiça distributiva, que permitem uma avaliação qualitativa das políticas públicas habitacionais e ampliam os critérios normativos de sua eficácia. Por fim, a tese conclui que a incorporação da AC nas políticas públicas voltadas à habitação representa para além de uma inovação metodológica, um imperativo normativo. Essa perspectiva permite reconfigurar a compreensão da moradia como direito, aborda sua falta como uma forma de privação estrutural e propõe soluções orientadas à ampliação das liberdades. Portanto, o desenvolvimento regional pode ser impulsionado por políticas habitacionais orientadas por valores de justiça social e equidade territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional; Abordagem das Capacidades; Justiça Habitacional; Direito à Moradia; Amartya Sen.

ABSTRACT

This thesis proposes an investigation into the concept of housing justice in light of the *Capability Approach* (CA), formulated by Amartya Sen, with attention to the normative implications for human rights and the promotion of regional development. The problem arises from how the increasing financialization of housing policies has contributed to the increase of structural inequalities, by neglecting human, social and territorial dimensions essential to the right to housing. As a theoretical-methodological proposal, we defend the application of CA as an analytical framework capable of offering instruments for the critical diagnosis of public housing policies and the proposal of mechanisms aimed at the effectiveness of the right to housing. The hypothesis is that the incorporation of the approach allows the redesign of urban policies with a view to promoting distributive and territorial justice. The general objective is to examine how the integration of CA into housing policies can contribute to regional development, considering its potential theoretical and practical impacts on the reconfiguration of public strategies aimed at housing. To achieve this scope, the thesis is organized into three interrelated scientific articles, each corresponding to a specific research objective. The first article builds a theoretical framework anchored in CA, with the purpose of reassessing the concepts of poverty, inequality and the right to housing beyond the merely quantitative conception of housing provision. Through bibliographic research, guided by an inductive method, the study concludes that the realization of the right to housing requires the consideration of elements such as dignity, security of tenure and access to urban services and facilities. It is concluded that applying the Capabilities Approach to regional policies requires redefining policy objectives to align with local values, promoting effective democratic participation and using transparent criteria for evaluation and accountability. The second article is dedicated to the analysis of housing as an essential element of social well-being, based on the distinction between natural rights and socially constructed rights. Based on the dialogue between the formulations of Amartya Sen and Martha Nussbaum, a conceptual reconstruction of the right to housing mediated between theory and practice is proposed. To this end, Thomas Marshall's categorization of rights is reinterpreted, with a view to distinguishing legally enforceable benefits from programmatic obligations, highlighting the need to balance ethical-normative foundations with implementation policy. The analysis reveals that CA offers a consistent theoretical framework to guarantee minimum housing conditions for vulnerable populations, without disregarding the complexity of the issue. The third article proposes a broad concept of housing justice, going beyond the view of housing as merely a physical structure. Based on CA, it conceptualizes the lack of adequate housing as a form of deprivation of *capabilities*, which compromises the exercise of citizenship. Based on this, it presents a conceptual model composed of six interdependent dimensions that articulate housing, well-being and distributive justice, which allow a qualitative assessment of public housing policies and expand the normative criteria of their effectiveness. Finally, the thesis concludes that the incorporation of CA into public policies aimed at housing represents, in addition to a methodological innovation, a normative imperative. This perspective allows us to reconfigure the understanding of housing as a right, addresses its lack as a form of structural deprivation and proposes solutions aimed at expanding freedoms. Therefore, regional development can be driven by housing policies guided by values of social justice and territorial equity.

Keywords: Regional Development; Capabilities Approach; Housing Justice; Right to Housing; Amartya Sen.

RESUMEN

Esta tesis propone una investigación sobre el concepto de justicia habitacional a la luz del *Enfoque de Capacidades* (EC), formulado por Amartya Sen, con atención a las implicaciones normativas para los derechos humanos y la promoción del desarrollo regional. El problema surge de cómo la creciente financiarización de las políticas de vivienda ha contribuido al aumento de las desigualdades estructurales, al descuidar las dimensiones humanas, sociales y territoriales esenciales al derecho a la vivienda. Como propuesta teórico-metodológica, defendemos la aplicación del EC como marco analítico capaz de ofrecer instrumentos para el diagnóstico crítico de las políticas públicas de vivienda y la propuesta de mecanismos orientados a la efectividad del derecho a la vivienda. La hipótesis es que la incorporación del enfoque permite rediseñar las políticas urbanas con miras a promover la justicia distributiva y territorial. El objetivo general es examinar cómo la integración de la EC en las políticas de vivienda puede contribuir al desarrollo regional, teniendo en cuenta sus potenciales impactos teóricos y prácticos en la reconfiguración de las estrategias públicas orientadas a la vivienda. Para lograr este alcance, la tesis se organiza en tres artículos científicos interrelacionados, cada uno correspondiente a un objetivo de investigación específico. El primer artículo construye un marco teórico anclado en el EC, con el propósito de revalorizar los conceptos de pobreza, desigualdad y derecho a la vivienda más allá de la concepción meramente cuantitativa de la provisión de vivienda. A través de una investigación bibliográfica, guiada por un método inductivo, el estudio concluye que la realización del derecho a la vivienda requiere la consideración de elementos como la dignidad, la seguridad de la tenencia y el acceso a los servicios y equipamientos urbanos. Se concluye que la aplicación del Enfoque de Capacidades a las políticas regionales requiere redefinir los objetivos de las políticas para alinearlos con los valores locales, promover la participación democrática efectiva y utilizar criterios transparentes de evaluación y rendición de cuentas. El segundo artículo está dedicado al análisis de la vivienda como elemento esencial del bienestar social, a partir de la distinción entre derechos naturales y derechos socialmente construidos. A partir del diálogo entre las formulaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum, se propone una reconstrucción conceptual del derecho a la vivienda mediada entre teoría y práctica. Para ello, se reinterpreta la categorización de derechos de Thomas Marshall, con el fin de distinguir los beneficios legalmente exigibles de las obligaciones programáticas, destacando la necesidad de equilibrar los fundamentos ético-normativos con la política de implementación. El análisis revela que la EC ofrece un marco teórico consistente para garantizar condiciones mínimas de vivienda a poblaciones en situación de vulnerabilidad, sin desconocer la complejidad de la temática. El tercer artículo propone un concepto amplio de justicia habitacional, que va más allá de la visión de la vivienda como una mera estructura física. Con base en el EC, conceptualiza la falta de vivienda adecuada como una forma de privación de *capacidades*, que compromete el ejercicio de la ciudadanía. A partir de ello, presenta un modelo conceptual compuesto por seis dimensiones interdependientes que articulan vivienda, bienestar y justicia distributiva, que permiten una evaluación cualitativa de las políticas públicas de vivienda y amplían los criterios normativos de su efectividad. Finalmente, la tesis concluye que la incorporación de EC en las políticas públicas dirigidas a la vivienda representa, además de una innovación metodológica, un imperativo normativo. Esta perspectiva permite reconfigurar la comprensión de la vivienda como derecho, aborda su carencia como forma de privación estructural y propone soluciones orientadas a ampliar las libertades. Por tanto, el desarrollo regional puede ser impulsado por políticas guiadas por valores de justicia social y equidad territorial.

Palabras-clave: Desarrollo Regional; Enfoque de Capacidades; Justicia de Vivienda; Derecho a la Vivienda; Amartya Sen.

LISTA DE SIGLAS

AC	Abordagem das Capacidades
ETHOS	Tipologia Europeia de Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional
FEANTSA	Federação Europeia de Organizações Nacionais que trabalham com os sem-teto
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNDU	Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGDR	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional
RDH	Relatórios de Desenvolvimento Humano
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UNIJUÍ	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Exemplos de capacidades relevantes para a habitação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CAPÍTULO 1 – PARA ALÉM DO TETO: UMA PROPOSTA PARA AS POLÍTICAS HABITACIONAIS FUNDADA NA TEORIA DE JUSTIÇA DE AMARTYA SEN	18
2.2 A <i>ABORDAGEM DAS CAPACIDADES</i> E OS DEBATES ÉTICOS SOBRE OS DIREITOS HUMANOS	20
2.2.1 As interações entre <i>capacidades</i> e direitos humanos	23
2.2.2 A <i>Abordagem das Capacidades</i> e a justiça habitacional	25
2.2.3 A <i>Abordagem das Capacidades</i> e as leis e práticas em direitos humanos	28
2.3 APLICAÇÃO DE PADRÕES E PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS	32
2.3.1 Todo direito é política pública e toda política pública é direito?	35
2.3.2 A moradia na formulação de políticas públicas: uma justificação baseada em direitos de liberdade	39
2.4 PERSPECTIVA EMANCIPATÓRIA DE DESENVOLVIMENTO: DIREITOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO NORMATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	42
2.4.1 O desenvolvimento regional como expansão das liberdades	42
2.4.2 A perspectiva da <i>Abordagem das Capacidades</i> no desenvolvimento regional	46
3 CAPÍTULO 2 – ENTRE O IDEAL E O CONCRETO: UMA ABORDAGEM DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BASEADA EM DIREITOS E CAPACIDADES	52
3.2 O DISCURSO FILOSÓFICO: DIREITOS, <i>CAPACIDADES</i> E HABITAÇÃO	53
3.2.1 Cidadania habitada: fundamentos filosóficos e pragmáticos do direitos à moradia	58
3.3 NÃO TINHA TETO, NÃO TINHA NADA: DA EXPECTATIVA À EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS PROGRAMÁTICOS E JURIDICAMENTE EXIGÍVEIS À MORADIA EM ÂMBITO NACIONAL	60
3.4 MAS ERA FEITA COM MUITO ESMERO: ENTRE A RETÓRICA E A REALIDADE DE UM DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO EM ÂMBITO INTERNACIONAL	66
4 CAPÍTULO 3 – DIREITO SOB O TETO: UMA PROPOSIÇÃO TEÓRICA SOBRE JUSTIÇA HABITACIONAL À LUZ DA ABORDAGEM DAS <i>CAPACIDADES</i>	75
4.2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO CONCEITO DE MORADIA	76
4.2.1 A justiça e igualdade social pela <i>Abordagem das Capacidades</i>	77
4.3 A PRIVAÇÃO DE <i>CAPACIDADES</i> : A RELAÇÃO ENTRE LAR E MORADIA (IN)ADEQUADA	79
4.4 A MORADIA A PARTIR DE UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL	80
4.4.1 Dimensão da habitabilidade	80
4.4.2 Dimensão da estabilidade de posse e autonomia	82
4.4.3 Dimensão da proteção interpessoal	83
4.4.4 Dimensão de vínculo e pertencimento	83
4.4.5 Dimensão da acessibilidade econômica	84
4.4.6 Dimensão do aspecto afetivo e identitário	85
4.5 DEFINIÇÃO DE PADRÃO MÍNIMO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS	86
4.6 PROPOSIÇÃO DE UM CONCEITO DE “FALTA DE MORADIA”	88
5 CONCLUSÕES	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	99

1 INTRODUÇÃO

A tese analisa o direito à moradia, fundamental para a dignidade e liberdade humanas, sob a perspectiva da *Teoria das Capacidades* de Amartya Sen, considerando suas implicações para o desenvolvimento regional. O estudo combina a *abordagem* com os direitos humanos, enfatizando a importância das liberdades individuais para realizar uma análise crítica das políticas públicas relacionadas à habitação. Destacam-se conceitos como justiça habitacional e direito humano de acesso à moradia e a relevância desses para o desenvolvimento regional.

A questão do acesso à moradia desempenhou um papel significativo no aumento da desigualdade. A moradia foi financeirizada e perdeu as suas dimensões humanas e sociais nas políticas públicas vigentes. É nesse contexto que a presente tese pretende revisitar as perspectivas subjacentes às discussões sobre política habitacional (direito humano à moradia) através da lente da *Abordagem das Capacidades* (AC) de Amartya Sen. A teoria das *capacidades* é uma abordagem avaliativa normativa para compreender a pobreza, o bem-estar e a justiça social, defendendo que a política pública deve centrar-se principalmente na expansão das *capacidades* dos indivíduos, em vez de focar apenas em recursos e utilidades. Na sua perspectiva, Amartya Sen compreende que as fontes e a natureza da privação de *capacidades* e da desigualdade é fundamental para eliminar a injustiça existente na sociedade e para restabelecer a ética no centro das discussões políticas.

A AC configura-se como um referencial normativo voltado à mensuração comparativa da qualidade de vida e à fundamentação teórica de princípios de justiça distributiva. A indagação fundamental que orienta essa perspectiva consiste em examinar “*quais funcionamentos efetivos cada ser humano pode livremente realizar e em que medida pode exercer escolhas autênticas sobre formas de existência que valorize*”, ou seja, propõe uma análise centrada na pessoa enquanto sujeito de direitos e fim em si mesma, deslocando o foco da média estatística para a concretude das liberdades substantivas de cada indivíduo.

Nesse sentido, a metáfora da “*vida como jardim de possibilidades*” ilustra a proposta: não basta verificar se todos possuem sementes, mas sim se cada um dispõe de solo fértil, luz, água e liberdade para cultivar o que desejar. A justiça, sob esse prisma, não se restringe à distribuição de recursos ou ao cálculo do bem-estar agregado, mas exige uma investigação qualificada sobre as condições reais de *agência* individual – isto é, sobre a capacidade de transformar direitos formais em vivências concretas. Trata-se de um deslocamento da ênfase no “*ter*” para o “*poder ser*”, reconhecendo que a equidade material e simbólica depende,

essencialmente, da expansão das liberdades reais disponíveis a cada sujeito em sua singularidade.

Deste modo, o problema de pesquisa reside em como encontrar uma aplicação conceitual da *Abordagem das Capacidades* às discussões sobre habitação, com o objetivo de elaborar um quadro dessas políticas orientado para as *capacidades*. Para tanto, será perscrutado um aprofundamento na compreensão da relação entre o direito à moradia e as *capacidades* da Teoria Seniana, objetivando fortalecer abordagens de políticas públicas aplicadas às especificidades regionais que busquem fins convergentes aos dois conceitos: política habitacional e justiça social.

Nesse contexto, evidencia-se que no Sul Global, a financeirização da habitação resulta em despejos e deslocamentos para dar lugar a imóveis residenciais e comerciais de alto nível (*UN Human Rights Council*, 2017). Vários programas habitacionais foram implementados (teórica e empiricamente) nas últimas décadas, mas beneficiaram apenas grupos de rendimento médio (UN-Habitat, 2016). Portanto, há um apelo crescente para estudos de política habitacional que revejam as orientações e explorem uma nova abordagem habitacional em resposta a esses desafios emergentes.

Em 2018, 4,2 bilhões de pessoas (ou seja, 55% da população global) viviam nas cidades. A projeção é que, até 2050, a população urbana atinja 6,5 bilhões de pessoas (PNUD, 2023). Outro dado preocupante é que 828 milhões de pessoas no mundo vivem em favelas (PNUD, 2023), onde as condições de moradia e habitação dignas são relegadas a condições sub-humanas.

Nesse escopo, o objetivo geral é analisar criticamente o conceito de bem-estar e suas implicações para estudos e políticas habitacionais, utilizando a AC como ferramenta analítica, visando reformular essas políticas em relação ao desenvolvimento regional. Esse objetivo se divide em três objetivos específicos, cada um resultando em um capítulo para aprofundar diferentes interseccionalidades sobre o tema.

A metodologia empregada utiliza principalmente o método indutivo, garantindo uma estrutura lógico-indutiva nas proposições obtidas. Técnicas específicas, como as do referente, da categoria e do conceito operacional, são empregadas para organizar e interpretar os conceitos. A pesquisa bibliográfica é a base teórica para reexaminar criticamente as premissas das políticas públicas habitacionais, consideradas inadequadas para as demandas atuais.

O primeiro capítulo estabelece a base conceitual que sustentará as análises subsequentes. Sob o título “Para além do teto: uma proposta para as políticas habitacionais fundada na teoria de justiça de Amartya Sen” volta-se a uma espécie de análise das políticas

habitacionais, por meio da AC, onde se prioriza as liberdades e oportunidades reais dos indivíduos, permitindo uma análise aprofundada das políticas habitacionais vigentes. O estudo propõe um marco teórico abrangente para medir a pobreza, a desigualdade e o direito à moradia, em consonância com o sistema econômico contemporâneo. Por meio de uma pesquisa bibliográfica de caráter indutivo, conclui-se que o direito à moradia deve transcender a mera oferta de habitações. Ele deve abarcar condições dignas de vida, segurança da posse e acesso a serviços essenciais e equipamentos de infraestrutura urbana. Assim, a integração da *abordagem* com as políticas públicas é apontada como um caminho para reduzir desigualdades regionais e promover justiça social. A conclusão do capítulo destaca a importância de compreender a moradia como um elemento essencial para a dignidade humana, e não apenas como um produto físico.

O segundo capítulo amplia o debate introduzido no primeiro, oferecendo ferramentas conceituais para operacionalizar o quadro das *capacidades* no domínio político e social. Entitulado “Entre o ideal e o concreto: uma abordagem das políticas habitacionais baseada em direitos e *capacidades*” traz consigo a perspectiva dos direitos habitacionais e a cidadania como conexão pragmática, explorando a singularidade da moradia como um bem relacionado ao bem-estar social e enfatizando os desafios dos debates sobre direitos e cidadania. Com base na distinção entre direitos naturais e socialmente construídos, a proposta fundamenta-se na *Abordagem das Capacidades* de Amartya Sen e, a partir desse ponto, também na literatura de Martha Nussbaum. A cidadania é apresentada como um conceito integrador, capaz de ligar abstrações filosóficas sobre direitos à implementação prática em políticas públicas. Adota-se a categorização de Thomas Marshall, onde os direitos civis e sociais são reinterpretados para distinguir entre direitos juridicamente exigíveis e programáticos no âmbito habitacional. Argumenta-se que é possível rejeitar noções universais de direitos naturais sem abrir mão de garantias jurídicas que assegurem condições mínimas de habitação. O texto oferece uma perspectiva equilibrada entre ética e pragmatismo, sugerindo um caminho viável para concretizar direitos habitacionais em contextos marcados por desigualdades sociais e territoriais.

O terceiro capítulo reforça e complementa as análises anteriores, detalhando a complexidade das privações humanas relacionadas à moradia. No capítulo de título “Direito sob o teto: uma proposição teórica sobre justiça habitacional à luz da *Abordagem das Capacidades*”, explora-se a multidimensionalidade da justiça habitacional, analisando-a como um conceito que transcende a mera ausência de moradia, destacando a necessidade de uma abordagem ampla e multidimensional. A partir da concepção de privação de *capacidades*,

propõem-se seis dimensões que formam um modelo teórico para interpretar a ausência de moradia. Esse modelo associa a moradia ao bem-estar social, demonstrando como as *capacidades* podem instruir a formulação de políticas públicas habitacionais. O texto reconhece que a falta de moradia é uma privação que impacta diversas esferas da vida, sendo a moradia um componente central do bem-estar e da justiça social. A análise conclusiva reforça a necessidade de políticas habitacionais que considerem a complexidade das privações humanas e os múltiplos aspectos da exclusão social.

Destarte, a justiça habitacional, analisada pela perspectiva da AC, posiciona a moradia como elemento essencial para o desenvolvimento humano e a promoção da dignidade. A integração entre direitos, cidadania e *capacidades* forma um modelo teórico consistente, orientando à políticas públicas mais inclusivas e eficazes. Essa visão enfatiza que a moradia deve ser compreendida não apenas como um bem material, mas como direito fundamental para sociedades justas e igualitárias. Aliás, tem-se que a aplicação da *Abordagem das Capacidades* ao campo das políticas públicas habitacionais é inédita, evidenciando a originalidade necessária à tese¹.

Outrossim, as contribuições das interseções entre a *Abordagem das Capacidades* e os direitos humanos residem na potencialização da compreensão, tanto em paradigmas teóricos quanto em quadros de políticas públicas, visto que ambas teorias/conceitos detêm e compartilham a mesma motivação: a ênfase nas liberdades do indivíduo. Nesse sentido, o estudo integra direitos humanos e a AC para fornecer uma análise holística e aplicável às realidades regionais diversas e desiguais, como as do Brasil.

A compreensão interseccional dos conceitos permite aferir regionalmente e de forma detalhada o bem-estar e o exercício dos direitos. Essa perspectiva enfatiza a importância das obrigações positivas dos Estados e reforça a interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, defendendo políticas que efetivamente promovam o bem-estar e a dignidade. Ao aplicar esses princípios à questão habitacional, considerando as especificidades regionais, o estudo propõe um modelo de governança mais inclusivo e equitativo, ampliando a compreensão e proteção dos direitos sociais, econômicos e humanos.

¹ Conforme consulta realizada em 1º/07/2024 no Catálogo de Teses e Dissertações da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>, pelos seguintes termos e expressões: “Amartya Sen”, “Abordagem das Capacidades”, “Direito à moradia/habitação”, “Políticas públicas habitacionais” e “Desenvolvimento Regional”. A busca foi realizada nas Áreas do Conhecimento de Direito, Filosofia, Ciências Sociais e Humanidades, Economia, e Planejamento Urbano e Regional.

Ademais, a *abordagem* contribui ainda para a discussão sobre a universalidade dos direitos humanos em contextos culturais diversos, ao centrar-se na dignidade humana e respeitar o pluralismo ético e moral.

Se o acesso à moradia tornou-se fator relevante no aumento da desigualdade devido à sua financeirização e perda das dimensões humanas nas políticas habitacionais atuais, a pesquisa defende que as políticas públicas devem concentrar-se na expansão das *capacidades* individuais, e não apenas no acesso material à habitação. Assim, propõe-se integrar o direito à moradia com a *teoria das capacidades* para criar políticas públicas regionais que promovam efetivamente a justiça social e o desenvolvimento humano. Deste modo, a aplicação da AC permite compreender problemas sociais, diagnosticar privações específicas e redefinir a habitação como direito humano, superando a visão meramente econômica e mercantilizada predominante.

Os estudos habitacionais frequentemente sofrem críticas pela fragmentação e especialização excessivas, demandando uma abordagem integrada e interdisciplinar. Nesse contexto, a AC oferece uma base conceitual interdisciplinar que permite integrar questões habitacionais a outros domínios do bem-estar, como educação, saúde e trabalho. A pesquisa centraliza-se na questão de como uma política habitacional baseada nas *capacidades* pode promover o desenvolvimento regional, apresentando proposições teórico-conceituais que fornecem novos caminhos para mensurar desigualdades regionais e sugerir reformas nas atuais políticas habitacionais. Além disso, destaca-se a importância da habitação como *capacidade* essencial, diretamente ligada às especificidades regionais e culturais, que possibilita a expansão de outras *capacidades* e introduz uma dimensão ética frequentemente ausente das políticas públicas.

De mais a mais, a *capacidade* relacionada à habitação possibilita a busca de outros direitos básicos, como direito à educação, à profissionalização, a condições dignas de abrigo contra intempéries naturais, a um ambiente seguro para conviver com a família e desenvolver seus laços afetivos, além de refletir diretamente na efetivação dos direitos à saúde e ao acesso à renda.

À vista disso, a pesquisa parte do pressuposto de que uma habitação adequada é essencial para gerar oportunidades econômicas, saúde física e mental, segurança, autoestima e *status* social, servindo como recurso para expandir outras *capacidades* individuais. No entanto, as políticas habitacionais frequentemente negligenciam o potencial das moradias em gerar *capacidades* reais, concentrando-se apenas nas características físicas da habitação. Essa visão limitada ignora diferenças individuais e regionais na capacidade de converter recursos

em oportunidades reais e realizações significativas. Nesse contexto, a *Abordagem das Capacidades* oferece uma base informacional rica e pluralista, permitindo compreender melhor as necessidades reais das pessoas e redefinir políticas habitacionais que promovam efetivamente o desenvolvimento regional.

Por exemplo, suponhamos que exista uma política habitacional que tenha alcançado com sucesso seu número alvo de unidades habitacionais. As casas recém-construídas apresentam boas condições físicas em termos de áreas úteis, janelas, utilidades residenciais, jardins e varandas, além de áreas verdes próximas. Os preços de compra e aluguel são acessíveis, e uma elevada porcentagem de indivíduos afirma estar satisfeita com a sua casa. Em linhas gerais, esse resultado seria considerado bom na política habitacional que contribuiu para o bem-estar dos cidadãos.

Contudo, se uma mulher numa residência familiar não puder ter um título de posse conjunta sobre uma casa, mesmo que também tenha investido na casa juntamente com o homem, ela pode ficar numa posição insegura/vulnerável em relação ao cônjuge. Será difícil dizer que ela está em *bem-estar*, mesmo que esteja bem. Ela pode não ter consciência de que poderá depender do marido para receber pensão, ou que poderá precisar submeter-se a ele para garantir um lugar para morar, mesmo que um dia não deseje mais estar com ele. Portanto, essa mulher tem um nível mais baixo de *liberdade* para seguir a vida que valoriza.

Outro exemplo é se as casas recém-construídas estiverem localizadas muito longe dos locais de oportunidades de geração de renda. Se um cidadão precisa se deslocar de 3 a 4 horas todos os dias para trabalhar ou estudar, suas chances de investir seu tempo livre no desenvolvimento de *habilidades* são significativamente reduzidas em comparação com outros. Isso resulta em menores oportunidades de conseguir um emprego melhor ou mais seguro. Neste caso, a política habitacional, na verdade, acaba reduzindo a *capacidade* do indivíduo de alcançar o bem-estar.

Da mesma forma, se um sujeito aluga uma unidade habitacional, mas não existe um sistema adequado para garantir os direitos dos inquilinos, ele pode ficar numa posição insegura em relação ao proprietário. Essa pessoa pode ser forçada a aceitar quaisquer condições injustas impostas pelo proprietário e a suportar violações da sua dignidade. O número total de famílias beneficiadas por esse projeto pode ser elevado, mas a maioria dos benfeitores pode ser composta por aqueles que conseguem facilmente mobilizar fundos para uma casa, seja através de hipotecas formais ou de empréstimos informais. Se existe tanta disparidade no acesso às unidades habitacionais recém-construídas, é difícil dizer que o

projeto foi um sucesso simplesmente referindo-se ao número total de unidades e famílias beneficiadas.

A resposta da AC nesse contexto é reconhecer o papel dos recursos e da satisfação subjetiva na melhoria do *bem-estar* humano. No entanto, focar apenas nos recursos pode facilmente induzir em erro, como fora exemplificado acima. Os fatores de conversão, os aspectos não-materiais e não-utilitários, a heterogeneidade dos cidadãos e as questões de distribuição precisam estar na base da política pública habitacional. Isso significa que a base informacional das políticas públicas de habitação precisa ser reformulada.

Por conseguinte, esta tese utilizou a AC de Amartya Sen para reexaminar criticamente as bases conceituais das políticas públicas habitacionais, indo além das abordagens tradicionais centradas apenas nos recursos ou na satisfação imediata. Destacou-se a importância de múltiplas *capacidades* relacionadas à moradia, enfatizando a necessidade de reposicionar a ética e a justiça social no centro dessas políticas. Este estudo propõe um modelo conceitual com seis dimensões para compreender a privação habitacional como privação de *capacidades*, inserindo a discussão habitacional em um contexto político-filosófico macro, voltado à reformulação das políticas públicas de moradia e desenvolvimento regional.

Como resultado, esta tese propõe uma nova compreensão para a justiça habitacional no contexto do desenvolvimento regional.

2 CAPÍTULO 1 – PARA ALÉM DO TETO: UMA PROPOSTA PARA AS POLÍTICAS HABITACIONAIS FUNDADA NA TEORIA DE JUSTIÇA DE AMARTYA SEN

O presente capítulo aborda o direito à moradia, essencial para a dignidade e liberdade humanas, através da lente da *Teoria das Capacidades* de Amartya Sen (2010), e suas implicações no desenvolvimento regional. Nesse sentido, procura-se integrar as perspectivas teóricas da *Abordagem das Capacidades* (AC) e dos direitos humanos, sublinhando a importância das liberdades individuais, enquanto avalia-se criticamente as políticas públicas e os arranjos institucionais vigentes em relação à habitação. Para tanto, aborda-se algumas categorias conceituais, incluindo a justiça habitacional, que compreende o direito humano de acesso à moradia e as políticas públicas relacionais; a teoria da AC de Amartya Sen; e as implicações desses aspectos no âmbito do desenvolvimento regional.

A metodologia empregada neste capítulo inclui o método indutivo, fundamentado em uma base lógico-indutiva. Foram utilizadas técnicas de referência, categorização, conceito operacional e pesquisa bibliográfica (Minayo, 1994, 2013; Yin, 2005; Gressler, 2010) para assegurar uma análise abrangente e robusta.

O escopo tem o intuito de responder aos apelos de uma nova abordagem, advinda do reexame crítico das perspectivas tomadas como certas nas discussões sobre políticas públicas de habitação. Essas noções determinam como diagnosticar problemas de habitação, analisar as suas causas e definir soluções, que não mais respondem às demandas atuais da sociedade. O objetivo é, portanto, analisar o espaço avaliativo do *bem-estar* (estado das coisas) e suas implicações para as políticas habitacionais.

No campo das políticas públicas habitacionais, não há investigações científicas que apliquem a AC, como proposto por este texto. Corroborar Bengtsson (1995) ao afirmar que as discussões normativas na investigação habitacional têm sido raras e ainda são muito pouco frequentes. Apenas alguns estudos, em nível internacional, aplicam indiretamente a *Abordagem das Capacidades* na investigação da questão da moradia.

A *Teoria das Capacidades*, proposta por Amartya Sen (2010), destaca a importância das liberdades e oportunidades substantivas que os indivíduos possuem para alcançar seus objetivos de bem-estar. Quando aplicada à política habitacional e especificadamente ao direito à moradia, essa *Abordagem* permite uma compreensão mais precisa das condições de vida das pessoas, considerando não apenas a presença de uma moradia física, mas também a capacidade de viver em segurança, com acesso a serviços básicos e em um ambiente que propicie o desenvolvimento humano. Assim, ao enfatizar a dignidade e a autonomia, a

Abordagem das Capacidades oferece um instrumento importante para a análise e a promoção dos direitos humanos, especialmente no contexto das políticas habitacionais.

No escopo da teoria da justiça distributiva proposta por Amartya Sen, o conceito de *capacidade* não se confunde com aptidões internas nem com simples direitos formais. Trata-se, antes, de uma categoria normativa que expressa o conjunto de liberdades substantivas de que dispõe um indivíduo para determinar autonomamente o curso de sua existência. Em termos analíticos, *capacidade* corresponde ao leque de combinações possíveis de realizações humanas – denominadas *funcionamentos* – que uma pessoa é efetivamente apta a escolher e atingir, considerando não apenas seus atributos pessoais, mas também as estruturas institucionais, socioeconômicas e culturais que conformam seu meio.

Nesse sentido, *capacidade* pode ser equiparada a um “*campo de voo aberto*”: não basta que a aeronave esteja em perfeitas condições técnicas (habilidades internas); é imprescindível que o espaço aéreo esteja desobstruído, que as condições climáticas sejam favoráveis e que as permissões legais estejam em vigor – ou seja, que o contexto externo também permita a decolagem e a navegação autônoma. Assim, a liberdade substantiva consubstancia-se na intersecção entre competências pessoais e oportunidades estruturais.

Por contraposição, os *funcionamentos* dizem respeito às concretizações factuais das escolhas realizadas dentro desse campo de possibilidades. São os estados de ser e de agir que materializam as *capacidades* em atos. Alimentar-se adequadamente, ter acesso à educação de qualidade, expressar livremente convicções políticas ou religiosas – tudo isso são *funcionamentos*. Esses não devem ser confundidos com obrigações estatais de produzir certos resultados uniformes, mas sim reconhecidos como desdobramentos contingentes da autonomia individual efetivamente garantida.

Importa destacar que a AC dissocia-se das concepções utilitaristas que aferem o valor de um conjunto de alternativas com base na maximização de sua utilização. Aqui, a liberdade de escolha – enquanto valor intrínseco e não apenas instrumental – adquire centralidade. Promover *capacidades* não significa condicionar o indivíduo a funcionar de determinada forma, mas sim assegurar que disponha de meios reais para exercer a liberdade de optar entre múltiplas trajetórias existenciais, ainda que jamais venha a exercê-las plenamente.

Nesse prisma, a justiça social deve ser concebida como a ampliação dos espaços de liberdade real, e não apenas como a provisão de bens ou a correção de desigualdades formais. A verdadeira igualdade exige a construção de um arcabouço institucional e material que não apenas respeite, mas também viabilize o desenvolvimento de cada sujeito em sua singularidade.

Desse modo, a justiça habitacional, entendida como um conjunto de políticas públicas voltadas para garantir o direito à moradia adequada, é um aspecto central para este texto. E, através da lente da *Abordagem das Capacidades*, é possível criticar e avaliar as políticas públicas existentes, identificando falhas e propondo melhorias que empoderem as comunidades e indivíduos afetados. A moradia, nesse contexto, é entendida não apenas como um direito básico, mas como um elemento categórico para a promoção da justiça social e do desenvolvimento regional.

Portanto, este texto busca contribuir para a compreensão e promoção do direito à moradia nas políticas públicas habitacionais e sua relevância para o desenvolvimento regional, utilizando-se da AC como ferramenta analítica. Ao integrar essas perspectivas, pretende-se oferecer uma visão abrangente e eficaz para a análise das políticas habitacionais, com o intuito de promover uma sociedade mais justa e igualitária, especialmente no que se refere à adequação das políticas habitacionais às diferentes realidades territoriais de um país profundamente plural, desigual e diversificado como o Brasil.

2.2 A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES E OS DEBATES ÉTICOS SOBRE OS DIREITOS HUMANOS

Esta seção explora como a *Abordagem das Capacidades* pode contribuir para os debates éticos sobre os direitos humanos, especialmente no que se refere à justiça habitacional. A premissa central é que as questões distributivas inerentes à desigualdade e à pobreza devem ser abordadas com vistas a desenvolver um quadro teórico abrangente, que possibilite uma mensuração mais precisa da pobreza e da desigualdade, e conseqüentemente do direito de acesso à moradia.

Inicialmente, tem-se que as contribuições das interseções entre a AC e os direitos humanos residem na potencialização da compreensão mútua, tanto em paradigmas teóricos quanto em quadros de políticas públicas, visto que ambas teorias/conceitos detêm e compartilham a mesma motivação – a ênfase nas liberdades do indivíduo. No contexto das políticas públicas, a *Abordagem das Capacidades* sublinha a importância das liberdades e oportunidades substantivas de indivíduos e grupos (Mueller, 2017). Por sua vez, a teoria contemporânea dos direitos humanos enfatiza a relevância de valores como liberdade, dignidade, respeito, igualdade, não-discriminação, participação e autonomia, além dos arranjos institucionais necessários para sua proteção e promoção (Bauman, 2013).

A AC mantém consonância substancial com os fundamentos normativos do sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Ambas as matrizes conceituais partilham um núcleo ético comum – o reconhecimento de que todo ser humano, por sua mera condição de pessoa, é titular de prerrogativas invioláveis que impõem à coletividade obrigações correlatas de tutela, promoção e respeito.

Logo, a Abordagem das Capacidades não apenas dialoga com a teoria dos direitos humanos, mas a densifica, deslocando o eixo da análise de uma ótica meramente formal para uma perspectiva substantiva de justiça. Promover *capacidades* equivale, nesse sentido, a dar concretude aos direitos humanos, convertendo declarações normativas em possibilidades reais de vida digna e autodeterminada.

Essa compreensão interseccional de conceitos permite uma análise mais granular e contextualizada, em nível regional, das condições de vida (*bem-estar*) e do exercício dos direitos. Além disso, a *Abordagem* de Sen (2010) enfatiza a importância de capacitar indivíduos e comunidades, promovendo uma análise crítica das políticas públicas e dos arranjos institucionais que afetam a distribuição de oportunidades e recursos. Consequentemente, na perspectiva da justiça habitacional, a *Abordagem* oferece uma lente multifacetada para a promoção da justiça social, integrando a análise das *capacidades* com a realização (direitos).

A *Abordagem das Capacidades* transfere o foco da avaliação do bem-estar individual e social dos meios para a liberdade (como bens primários, mercadorias, renda real e outros recursos) para as finalidades (aumento das *capacidades* para realizar os *funcionamentos* que se valorizam), pois “os *funcionamentos* fazem parte dos elementos constituintes do bem-estar” (Sen, 2001, p. 81-82). Sob tal prospectiva, o conceito de *capacidade* proporciona um ponto de partida importante para a defesa da validade de uma ampla classe de preocupações em matéria de direitos humanos, abrangendo, por exemplo, os direitos econômicos e sociais, como o direito humano a um nível de vida apropriado, incluindo alimentação e moradia adequados, e o direito humano à saúde. Além disso, abrange os direitos civis e políticos, como a liberdade contra as interferências arbitrárias, a liberdade contra a tortura e tratamento cruel e desumano, e o direito a um julgamento justo (Sen, 2009).

Nesse contexto, a AC enfatiza o papel crítico da ideia de dignidade humana no pensamento ético sobre os direitos humanos e destaca a importância de ver os direitos como tendo legitimidade e validade dentro do domínio ético, em vez de serem simplesmente produtos de arranjos legais e institucionais (Favareto, 2007). Assim, a emergência de uma compreensão dos direitos humanos fundamentada na *Abordagem das Capacidades* contribui

para o estabelecimento de bases mais sólidas para a noção de obrigações positivas. Essas ideias estão alinhadas com os desenvolvimentos recentes na legislação e na prática dos direitos humanos, destacando a necessidade de uma atenção ampliada aos direitos sociais, ao enfrentamento da pobreza e aos deveres positivos de proteção e promoção de todos os direitos, abrangendo suas dimensões humanas, políticas, econômicas e sociais.

Além disso, a *Abordagem das Capacidades* fornece uma estrutura teórica que realça a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos. Ao enfatizar a necessidade de criar condições que permitam aos indivíduos desenvolver suas *capacidades* e exercer suas liberdades substantivas, a *Abordagem* fortalece a argumentação em favor de políticas públicas que não apenas evitem a violação de direitos, mas que promovam o bem-estar e a dignidade humana. Desta forma, a aplicação prática da *Abordagem* nas esferas legislativas e executivas do Poder Público pode resultar em uma governança comprometida com a eliminação de barreiras estruturais e a promoção da justiça social em todas as suas formas.

Partindo do pressuposto normativo de que nenhuma sociedade pode ser reputada minimamente justa sem assegurar a seus membros as condições estruturais indispensáveis à realização de uma existência compatível com a dignidade da pessoa humana, impõe-se aos agentes públicos – notadamente legisladores, magistrados e órgãos da Administração Pública – a incumbência de identificar, com rigor conceitual, os elementos constitutivos dessa vida digna.

A definição do que se entende por existência, dotada de valor intrínseco, não pode ser relegada à abstração moral ou ao improviso institucional. Pelo contrário, exige um juízo criterioso capaz de distinguir bens jurídicos essenciais – como a inviolabilidade da integridade física, a liberdade de expressão e o direito à autodeterminação – de interesses secundários, contingentes ou até mesmo disfuncionais à ordem democrática. Em outras palavras, o Estado não pode promover justiça distributiva sem discernir com clareza os pilares que sustentam uma vida digna.

A atuação estatal na promoção de tais condições não pode se basear em preferências momentâneas de maiorias circunstanciais, pois a dignidade humana, enquanto valor-fonte do ordenamento jurídico, não se submete à volatilidade das opiniões dominantes. Por essa razão, a Declaração de Direitos Humanos desempenha função instrumental estratégica: trata-se de um repositório de direitos fundamentais, erguido para proteger os valores essenciais contra a erosão normativa provocada por impulsos majoritários ou arbitrariedades conjunturais.

Assim, a recepção constitucional dos direitos e garantias fundamentais não apenas confere visibilidade e autoridade jurídica a esses preceitos, mas também assegura sua perenidade e resistência frente ao poder político e disputas ideológicas.

2.2.1 As interações entre *capacidades* e direitos humanos

Ao apropriar-se das ligações entre a *Abordagem das Capacidades* e os direitos humanos, conforme discutidas por Amartya Sen (2000, 2004, 2005, 2009), vislumbra-se a possibilidade de aplicá-las à questão habitacional, considerando suas nuances regionais. As *liberdades instrumentais*, como as *liberdades substantivas* que atingem um limiar de importância, podem ser caracterizadas como direitos humanos. Muitos (embora não todos) desses direitos podem ser captados e caracterizados na linguagem das *capacidades* (Sen, 2004, p. 330-337; 2005, p. 152-157; 2009). Este argumento é central e proporciona um afastamento decisivo do quadro negativo das liberdades e, como afirma Sen, é necessário defender a plausibilidade dos direitos econômicos e sociais, como a liberdade de ter garantida alguma atenção médica básica para um sério problema de saúde (2004, p. 328-329).

Sen (1984) se afasta dos modelos libertários ao argumentar que as obrigações que acompanham os direitos humanos podem assumir a forma de obrigações positivas de defesa e apoio, além das obrigações negativas de omissão e não interferência. A rejeição do paradigma negativo da liberdade é ainda sublinhada pelo argumento de que os direitos devem ser vistos de uma forma sensível às consequências, conectados a obrigações dentro de um sistema de ligações igualmente sensíveis às consequências; que os direitos podem ser *objetivos*; e que devem ser incluídos na descrição dos *resultados* e refletidos na avaliação social (Sen, 1984, p. 311-312).

Numa discussão inicial sobre essas conexões, Martha Nussbaum sugere “pensar nas *capacidades* básicas dos seres humanos como *necessidades de funcionamento*” (1995, p. 88), o que está associado a pedidos de assistência. Assim, as *capacidades* podem ser protegidas e promovidas por meio da aplicação legal de leis, políticas públicas e da interpretação judicial (Nussbaum, 2009). Esse enfoque nas *capacidades* esclarece que o objetivo não é apenas a liberdade negativa ou a ausência de interferência do Estado, mas “a plena capacidade das pessoas de serem e escolherem estas coisas muito importantes” (Nussbaum, 2004, p. 13).

As interseções entre a *Abordagem das Capacidades* e os direitos humanos, além de oferecerem uma perspectiva aprofundada sobre os fundamentos éticos desses direitos, proporcionam um valor prático para avaliar e analisar a posição substantiva dos direitos

humanos de indivíduos e grupos, de forma ampliada em comparação a modelos tradicionais. Quando aplicada como um modelo analítico, a AC captura as *liberdades* e as *oportunidades* ao alcance de um indivíduo (o *conjunto* de suas *capacidades*), bem como as variáveis subjacentes que explicam esse conjunto, como direitos, variáveis contextuais, fatores de conversão, entre outros. Dessa forma, é imperativo reconhecer que o sistema de proteção dos direitos humanos constitui uma dessas variáveis subjacentes.

Além disso, a integração da *Abordagem das Capacidades* com o sistema de direitos humanos conflui com a necessidade de políticas públicas que não apenas assegurem a proteção formal desses direitos, mas também facilitem o desenvolvimento das *capacidades* individuais e a condição de *agência* do indivíduo. Segundo Sen (2010), *agência* representa as possibilidades de protagonismo nas escolhas existenciais, assumir o controle consciente sobre os rumos da própria trajetória de vida e atuar, de forma deliberada, na transformação das estruturas sociais que o cercam. Agente é “alguém que age e ocasiona mudança, e cujas realizações devem ser julgadas de acordo com seus próprios valores e objetivos” (Sen, 2010, p. 33).

A *agência* permite uma dimensão de avaliação da vantagem de um indivíduo, que é intrinsecamente importante para a vida moral, considerando que nem tudo o que uma pessoa faz visa (ou se justifica por) seu próprio bem-estar (Sen, 2001, p. 233).

Sen contribuiu significativamente para a construção de um corpo de evidências empíricas que estabelece que a proteção dos direitos humanos constitui uma variável-chave nas políticas públicas, capaz de exercer um impacto crítico. A *capacidade* de uma pessoa de realizar *funcionamentos* que têm razão para valorizar fornece uma compreensão geral para a compreensão de ordenamentos sociais, e “isto produz uma maneira própria de ver a avaliação da igualdade e da desigualdade” (Sen, 2001, p. 34).

No contexto habitacional, a aplicação das evidências empíricas destacadas por Sen é fundamental para promover eficiência e equidade. Essas evidências fornecem incentivos críticos aos governos, garantem a disseminação de informações, facilitam o escrutínio e o debate público, promovem a correção de erros sistêmicos e auxiliam na entrega de respostas políticas eficazes. Assim, a incorporação dos direitos não apenas endossa a justiça social, mas também facilita uma governança mais transparente e responsiva, garantindo que as ações governamentais sejam controladas a partir dos princípios de dignidade e liberdade, inerentes aos direitos humanos.

Cabe destacar que as *capacidades* são fundamentais não apenas como direitos materiais, mas também como base para reivindicações de direitos. Elas ajudam a esclarecer a

natureza (a fonte, a origem) das obrigações que exigem ação positiva por parte do Estado, ainda que, de acordo com Sen, a aplicação da lei possa não ser o mecanismo mais apropriado para garantir direitos e expandir *capacidades*.

A *Abordagem das Capacidades* resolve um dos principais debates na teoria dos direitos humanos – a questão da *universalidade*, sobretudo em territórios plurais. Partindo da premissa de que os direitos humanos requerem uma justificação pluralista para serem legítimos em diversas culturas regionais, a AC contribui para isso, abstraindo dos bens os *funcionamentos* e concentrando as *capacidades* na dignidade humana. Isso reflete um compromisso com o pluralismo, confirmando que existem julgamentos morais que podem ser discordados, mas que ainda assim conduzem a julgamentos políticos normativos razoáveis.

Além disso, esse compromisso com o pluralismo implica na valorização da diversidade de perspectivas éticas como parte essencial do discurso político e da formulação de políticas públicas. Esse reconhecimento é fundamental para a construção de um ambiente democrático saudável, em que diferentes visões de mundo são valorizadas e consideradas na tomada de decisões. Ao admitir a legitimidade de diferentes raciocínios morais, mesmo na presença de discordâncias, fortalece-se a capacidade de governança para formular políticas públicas que reflitam a complexidade e a diversidade das experiências humanas.

2.2.2 A Abordagem das Capacidades e a justiça habitacional

A *Abordagem das Capacidades* oferece um contraponto crítico às teorias econômicas dominantes, visto que propõe as *liberdades* (ou *capacidades* como representantes dessas liberdades) como o espaço avaliativo apropriado de bem-estar, arranjos sociais e justiça social. Para avaliar o bem-estar, o foco padrão tem sido a opulência (rendas, riqueza e mercadorias) e a utilidade (satisfação ou realização de desejos) (Sen, 2010). No entanto, as noções de economia do bem-estar e de utilitarismo formaram, implícita ou explicitamente, as perspectivas subjacentes às discussões sobre política habitacional (Bonente e Medeiros, 2016, p. 46).

Deste modo, ao adentrar na discussão conceitual sobre como os conceitos de *funcionamentos* e *capacidades* podem ser aplicados no âmbito da justiça habitacional, há uma questão inicial a ser explorada sobre como a moradia deve ser percebida nas discussões políticas e sua posição no quadro da AC: se a moradia deve ser percebida como um *funcionamento*, uma *capacidade* ou uma *liberdade*. Nesta seção, abordaremos as *capacidades*

relevantes para o direito à moradia, decompondo as *capacidades* e oportunidades necessárias para que os indivíduos alcancem um *funcionamento* relevante para a habitação.

A *Abordagem das Capacidades* afirma que o espaço avaliativo primário deve ser o das *liberdades* ou das *capacidades* como representantes dessas *liberdades*. O espaço das *capacidades* tem natureza contrafactual e diz respeito aos processos, que se diferenciam dos *funcionamentos* efetivamente alcançados. Por exemplo, uma pessoa que permanece em casa por vontade própria tem *capacidades* diferentes daquela que fica em casa à força, embora o *funcionamento* alcançado (permanecer em casa) seja o mesmo em ambos os casos. Amartya Sen (2009) destaca a importância de distinguir entre “fazer algo” (*funcionamento alcançado*) e “ser livre para fazer aquilo” (*capacidade*), observando que essa distinção é crucial para debates sobre política e justiça. Esse enfoque pode, ainda, incluir as preocupações com direitos, possíveis obstáculos e condições injustas no processo de alcançar um *funcionamento*. Portanto, as *capacidades* relevantes para o direito à moradia devem ser o principal alvo das políticas públicas, e não apenas o acesso material à habitação.

O acesso à moradia tem desempenhado um papel significativo no aumento das desigualdades. A moradia foi financeirizada e perdeu as suas dimensões humanas e sociais nas políticas públicas vigentes (Rolnik, 2009). Na sua perspectiva, Sen (2010) compreende que as fontes e a natureza da privação de *capacidades* e da desigualdade é fundamental para eliminar a injustiça existente na nossa sociedade e para restabelecer a ética no centro das discussões políticas.

A AC é um quadro teórico bem fundamentado para diagnosticar problemas e avaliar arranjos sociais, sendo uma teoria promissora para explorar a sua aplicação na investigação de direitos fundamentais, como o direito à moradia. Essa perspectiva é particularmente relevante para discutir as direções futuras das políticas públicas, propondo uma reorientação das preocupações econômicas para o desenvolvimento regional e a justiça social como objetivos centrais. No contexto da habitação, sua aplicação permite uma revisão crítica sobre como as políticas públicas diagnosticam problemas e respondem às causas estruturais, avaliando até que ponto essas políticas reduzem a privação de *capacidades*.

Compreender as interseções entre *capacidades* e direitos – especialmente o direito à moradia – é crucial. A proteção dos direitos pode desempenhar um papel fundamental no processo de expansão das *capacidades*. Para tanto, é necessário adotar uma abordagem interdisciplinar que identifique as intervenções necessárias nas políticas públicas para promover e garantir os direitos humanos, considerando as diversas realidades regionais.

Nas últimas décadas, as discussões sobre política habitacional têm enfatizado as dimensões humanas e sociais. A habitação, por exemplo, foi financeirizada e tratada como uma mercadoria, um meio de acumular rendas, muitas vezes como segurança para instrumentos financeiros, desligada da sua função social. A crítica de Piketty e Goldhammer (2014) ao aumento da desigualdade e o papel da habitação neste contexto alerta para a necessidade urgente de reavaliar as direções das políticas habitacionais. No Sul Global, a financeirização da habitação resulta em despejos e deslocamentos, muitas vezes para dar lugar a imóveis residenciais e comerciais de alto nível (UN-Habitat, 2016). Embora diversos programas habitacionais tenham sido implementados nas últimas décadas, esses programas beneficiaram principalmente grupos de renda média (UN-Habitat, 2016).

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH), publicados anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), avaliam o desenvolvimento de um país em múltiplas dimensões, além do rendimento econômico, como saúde, educação e moradia digna. Esses relatórios ampliam o foco das políticas públicas, melhorando as *capacidades* das pessoas e ampliando suas opções de vida. Assim, a *Abordagem das Capacidades* de Sen fornece os princípios fundamentais para o desenvolvimento humano, orientando o PNUD em suas avaliações.

O PNUD estima que, em 2018, 4,2 bilhões de pessoas viviam em áreas urbanas, e projeta que esse número subirá para 6,5 bilhões até 2050 (PNUD, 2024). Outro dado preocupante é que 828 milhões de pessoas no mundo vivem em favelas (PNUD, 2024), onde as condições de moradia e habitação dignas são relegadas a condições sub-humanas. Promover a sustentabilidade urbana, neste contexto, implica na criação de oportunidades de emprego, na provisão de habitação segura e acessível, e construção de sociedades e economias resilientes. Essa transformação requer investimentos substanciais na melhoria do planejamento urbano e na gestão das políticas habitacionais, adotando abordagens participativas e inclusivas. Essa dinâmica revela um padrão estrutural em que o direito à cidade – compreendido como o acesso equitativo aos benefícios da urbanização – é, na prática, usufruído de maneira desigual.

O fenômeno da segregação socioespacial constitui evidência empírica da desigual distribuição da liberdade efetiva de escolha quanto à localização habitacional nos centros urbanos (Rovere; Tirelli, 2021). Observa-se que os estratos socioeconômicos mais elevados, detentores de maior poder aquisitivo e de capital simbólico, exercem de forma ampliada sua capacidade de selecionar áreas residenciais, optando, via de regra, por regiões dotadas de

elevada concentração de serviços públicos, infraestrutura urbana qualificada e maior segurança institucional.

Os estudos habitacionais, por vezes fragmentados, clamam por uma abordagem mais integrada. Assim, é necessário questionar se o desenvolvimento regional será consequência da maior assertividade de uma política habitacional orientada pela *Abordagem das Capacidades*.

2.2.3 A Abordagem das Capacidades e as leis e práticas em direitos humanos

O estudo das *capacidades* de um indivíduo, de acordo com Sen (2009), justifica-se por sua relação intrínseca com a liberdade, expandindo a discussão para além do que “uma pessoa realmente acaba fazendo, mas também o que ela é de fato capaz de fazer, quer escolha aproveitar essa *oportunidade*, quer não” (Sen, 2009, p. 268). Pansieri (2016) explica que a liberdade se constitui, de acordo com a teoria Seniana, como um aspecto social fundamental, pois quanto maior o grau de *liberdade*, maior “[...] o potencial das pessoas em cuidar de si e servir como boa influência a outras pessoas” (Pansieri, 2016, p. 459).

Nessa ótica, o desenvolvimento é compreendido como um processo indissociável da expansão e da garantia das liberdades individuais a todos os membros da sociedade. Essa conexão entre *desenvolvimento e liberdade* é fundamental para que o potencial humano seja plenamente realizado, representando a “liberdade de agir como um cidadão que tem sua importância reconhecida e cujas opiniões são levadas em conta, em vez de viver como vassalo bem alimentado, bem vestido e bem entretido” (Sen, 2010, p. 326).

Para Sen (2009), a *liberdade* merece ser valorizada por dois motivos principais: primeiro, porque concede às pessoas a oportunidade de buscar aquilo que valorizam; segundo, porque lhes concede o poder de escolha. A realização do desenvolvimento, portanto, ocorre com a ampliação das *liberdades* efetivas dos indivíduos, contrastando com abordagens que se baseiam unicamente em indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB), renda pessoal, industrialização, progresso tecnológico ou modernização social. Esse contraste ressalta a importância de considerar as *liberdades individuais* como um elemento central na definição do desenvolvimento, transcendendo as métricas econômicas tradicionais.

Acerca das percepções de Amartya Sen sobre liberdade, observa-se que:

A liberdade real é o meio e o fim do desenvolvimento, pois permite às pessoas viverem a vida de forma digna e englobam, no mínimo, liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, conferindo-lhes a capacidade de agente, a capacidade de escolher viver a vida que se deseja (Outeiro e Dias, 2020, p. 498-499).

Sen (2010) distingue dois tipos de *liberdade*: *liberdade constitutiva* e *liberdade instrumental*. A primeira engloba as liberdades substantivas, como as *capacidades* básicas de evitar privações, participar ativamente na esfera política e desfrutar de liberdade de expressão. A segunda refere-se à liberdade de viver conforme as preferências individuais. Essa distinção destaca a importância de considerar não apenas a liberdade em si, mas também as *capacidades* reais que permitem às pessoas exercerem sua liberdade de maneira significativa. Ainda que distintas, ambas as *liberdades* se complementam, promovendo uma reciprocidade que forma as duas funções da *liberdade*.

Nesse cenário, a liberdade emerge da ação autônoma dos indivíduos, permitindo sua participação nas escolhas e decisões públicas. Essa participação ativa, por sua vez, previne a restrição de oportunidades, ampliando a própria liberdade. Esse aspecto ressalta a interação entre ações individuais e coletivas na promoção e proteção das liberdades, ao demonstrar que o envolvimento na vida social pode expandir as *capacidades* de liberdade dos indivíduos.

A abordagem de Sen (2010) propõe que o desenvolvimento deve focar não apenas nos meios, mas no modo como as pessoas vivem ou, mais ainda, na liberdade que possuem para viver uma vida que consideram valiosa. Mueller (2017) complementa ao afirmar que a visão Seniana concebe o desenvolvimento como a ampliação das *capacidades* humanas, intrinsecamente ligadas à condição de agente dos indivíduos. O exercício dessa condição possibilita o desenvolvimento tanto individual quanto coletivo, promovendo o protagonismo social no processo de conquista do desenvolvimento.

Segundo Mueller (2017), a teoria Seniana se fundamenta em quatro conceitos interligados: *Funcionamentos*, *Capacidades*, *Agência* e *Liberdade*. Os *funcionamentos* representam as realizações, conquistas ou possibilidades de ação de um indivíduo, enquanto as *capacidades* refletem as diversas oportunidades que um indivíduo tem para alcançar diferentes *funcionamentos*. Nessa perspectiva, tanto os *funcionamentos* quanto as *capacidades* podem servir como indicadores de desenvolvimento.

As *capacidades* são, portanto, cruciais para avaliar o bem-estar individual, sendo o desenvolvimento de uma sociedade medido não apenas por suas conquistas, mas pelas oportunidades reais oferecidas a seus membros. A *Abordagem das Capacidades* propõe que os arranjos sociais sejam analisados à luz das realizações e dos níveis de *liberdade* disponíveis para as pessoas perseguirem aquilo que valorizam.

Para Sen (2010), “a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento, o que revela o aspecto instrumental da *liberdade*, visto

que ter mais *liberdade* melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo” (Sen, 2010, p. 33). Ou seja, a noção de *capacidades* refere-se às habilidades de um indivíduo para realizar ou alcançar os estados que considera desejáveis. Para Sen (2000), os *funcionamentos* refletem as diversas coisas que uma pessoa pode valorizar, como evitar a fome, a privação extrema ou participar ativamente da vida comunitária, variando conforme suas valorações pessoais.

A *capacidade* é, portanto, a liberdade de efetivar tipos diversos de *funcionamentos* ou de conduzir o tipo de vida que se deseja. A falta de liberdades resulta em privações, e estas, por sua vez, podem levar à pobreza. Assim, *liberdades* como acesso à assistência médica, educação básica e participação política não apenas influenciam o desenvolvimento, mas desempenham papel crucial no fortalecimento das próprias liberdades constitutivas. Isso demonstra a interconexão entre liberdades básicas e seu papel na capacitação individual, ressaltando que tais liberdades não são apenas componentes do desenvolvimento, mas elementos que garantem e expandem as *capacidades* fundamentais das pessoas.

A restrição de uma *liberdade* individual pode resultar na privação de outras. Além disso, a melhoria das *capacidades* individuais, promovida por políticas públicas, pode influenciar a reformulação dessas mesmas políticas, uma vez que o uso eficaz das *capacidades* da população tende a direcionar a elaboração de políticas públicas mais resilientes. Esse aspecto evidencia a interdependência entre *liberdades* e *capacidades* individuais, sublinhando que a limitação de uma *liberdade* pode impactar outras, e que as ações individuais podem influenciar a formulação de políticas públicas.

No âmbito da *Abordagem das Capacidades*, a questão da falta de moradia, entendida como a privação de um espaço que valorize a dignidade, pode ser interpretada como uma deficiência de *capacidades* básicas essenciais ao *funcionamento* adequado, manifestando-se como insuficiência de oportunidades para o indivíduo realizar *funcionamentos* minimamente satisfatórios. De acordo com Favareto (2007), uma das formas mais graves e controversas de privação é a limitação do acesso às *escolhas* em um ambiente de livre mercado. A capacidade dos indivíduos de garantir seus recursos vitais por meio de participação ativa no mercado é fundamental para assegurar sua autodeterminação e, conseqüentemente, sua *liberdade* individual. Na perspectiva Seniana, o mercado pode desempenhar um papel progressista, sobretudo quando o acesso à concorrência livre desafia os interesses de grupos dominantes que se beneficiam de relações de tutela e clientelismo.

Em que consistem, então, as *capacidades* segundo Amartya Sen? As *capacidades* correspondem a um conjunto de *funcionamentos* (estados e ações) que uma pessoa pode

realizar, o que depende diretamente das oportunidades reais disponíveis a esse indivíduo, e não deve ser confundido com capacidades intelectuais ou potenciais físicos. Seu conceito está atrelado ao “[...] aspecto de oportunidade da liberdade, visto com relação a oportunidades ‘abrangentes’, e não apenas se concentrando no que acontece na ‘culminação’” (Sen, 2009, p. 197). Essa perspectiva avalia as vantagens e desvantagens que uma pessoa possui na sociedade, considerando a pluralidade de características individuais e a variedade de *funcionamentos* humanos possíveis. Sen (2009) explica que:

A abordagem das Capacidades se concentra na vida humana e não apenas em alguns objetos separados de conveniência, como rendas ou mercadorias que uma pessoa pode possuir, que muitas vezes são considerados, principalmente na análise econômica, como o principal critério do sucesso humano. Na verdade, a abordagem propõe um sério deslocamento desde a concentração nos meios de vida até as oportunidades reais de vida (Sen, 2009, p. 199).

Ao considerar a *capacidade* como um conjunto de *funcionamentos*, pode-se analisar o paradigma habitacional por múltiplas perspectivas. Aprofundando o conceito de falta de moradia como privação de *capacidades*, em paralelo com a interpretação de Sen (2010) sobre a pobreza, é possível apresentar os seguintes pontos: a) a análise concentra-se em *privações* intrinsecamente significativas; b) diversas influências, além do baixo nível de renda, afetam a privação de *capacidades*; e c) a relação instrumental entre baixa renda e baixa *capacidade* varia entre comunidades, famílias e indivíduos.

O Quadro 1 exemplifica algumas *capacidades* relevantes para a habitação:

Quadro 1 – Exemplos de capacidades relevantes para a habitação

1. *Capacidade* de garantir um lugar seguro e estável para viver;
2. *Capacidade* de viver num ambiente de vida saudável;
3. *Capacidade* de viver a uma distância adequada de oportunidades de geração de emprego e renda;
4. *Capacidade* de fazer parte ativamente da comunidade;
5. *Capacidade* de desfrutar da igualdade de gênero na obtenção de um título de posse conjunta;
6. *Capacidade* de usufruir dos direitos adequados e associados dos inquilinos (locatários);
7. *Capacidade* de ter um rendimento adequado após a dedução do custo da habitação;
8. *Capacidade* de tomar uma decisão informada no processo de habitação;
9. *Capacidade* de utilizar a informação sobre opções e políticas de habitação;
10. *Capacidade* de ser parte do processo de tomada de decisão no (re)desenvolvimento habitacional.

Fonte: o autor (2024)

Utilizando a *Teoria das Capacidades* de Sen como base filosófica, Nussbaum (2007) contribuiu para a ampliação desse debate, elaborando um índice não exaustivo de *capacidades humanas* básicas, indispensáveis a uma vida digna e identificou *capacidades* como: vida (viver até o fim da vida com uma duração normal); saúde física (manter boa saúde, incluindo saúde reprodutiva); integridade física (estar protegido de agressões violentas e circular livremente); sentidos, imaginação e pensamento (liberdade de expressão e práticas religiosas, além de poder desfrutar de experiências agradáveis); emoções (manter relações afetivas com pessoas e objetos, amar, lamentar, e experimentar sentimentos como saudade, gratidão e raiva); razão prática (formar convicções e refletir criticamente); afiliação (viver com e para os outros); conviver de forma próxima e respeitosa com outras espécies; jogo (rir, brincar, participar de atividades recreativas); e controle sobre o próprio entorno (político ou material).

Nussbaum (2006) argumenta que uma vida desprovida dessas *capacidades* seria uma vida sem dignidade humana, e avança dizendo que:

A abordagem das capacidades é inteiramente universal: a ideia é que as capacidades em questão são importantes para todos os cidadãos, em todos os países, e que cada pessoa deve ser tratada como um fim. Neste sentido, assemelha-se à abordagem internacional dos direitos humanos; além disso, vejo a abordagem das capacidades como uma especificação da abordagem dos direitos humanos. Uma dimensão importante da abordagem tem sido defender um conjunto de normas interculturais e contra as posições dos relativistas culturais. Mas também é necessário insistir que reserva um lugar importante à norma do respeito pelo pluralismo, em seis sentidos diferentes (Nussbaum, 2007, p. 90).

Assim, as *capacidades*, quando traduzidas para a linguagem dos direitos humanos, podem ser equiparadas a direitos fundamentais, previstos constitucionalmente e passíveis de demanda judicial em caso de descumprimento pelo Estado. A Constituição de 1988 conferiu ao Poder Judiciário não apenas a função primordial de resolução de litígios, mas também um papel proativo na promoção e concretização dos direitos fundamentais, sendo que tal atribuição exige uma atuação comprometida com a tutela de direitos sociais, difusos e coletivos no contexto urbano (Bazzoli; Borges, 2019).

Embora não explicitamente mencionado por Sen, o acesso à moradia pode ser considerado uma dessas *capacidades* essenciais à dignidade humana e decorre da Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental.

2.3 APLICAÇÃO DE PADRÕES E PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A *Abordagem das Capacidades* também é aplicada no Direito, e este texto busca relacioná-la ao direito à moradia dentro de uma proposição de justiça. Martha Nussbaum advoga por uma cartografia universal dos direitos humanos, fundamentada em uma Teoria da Justiça articulada por meio de um conjunto de ‘*capacitações*’ básicas (Mattos, 2006). A concepção dos direitos humanos deve ser vista como uma força motivadora para o processo legislativo. Reconhecer que os direitos humanos têm o potencial de influenciar e dar origem a novas disposições legais não significa restringir sua relevância ao campo das normas jurídicas coercitivas. Limitar essa dimensão a uma definição estritamente legalista dos direitos humanos seria uma falácia hermenêutica (Sen, 2009).

Os mecanismos para a promoção da ética dos direitos humanos não devem se restringir ao desenvolvimento de novos marcos legislativos, embora o arcabouço jurídico possa fornecer um roteiro eficaz para ação apropriada. Comumente, presume-se que a conversão de um direito humano fundamental, porém não juridicamente vinculante, em um direito legal codificado de forma explícita, lhe conferiria maior proteção. No entanto, é essencial reconhecer que mudanças substanciais na proteção desses direitos podem ser alcançadas por outros meios, como a fiscalização pela mídia, mobilizações sociais e políticas públicas.

Além do papel da legislação, campanhas de conscientização, denúncias e o engajamento em diálogos públicos são fundamentais para que os direitos humanos se realizem além do âmbito jurídico. Quando a legislação não é suficiente para garantir determinado direito humano, é preciso buscar alternativas, como a educação e o estímulo ao debate público sobre civilidade e comportamento social. O êxito da perspectiva dos direitos humanos não se dá apenas por sua incorporação em estatutos legais, mas também por sua capacidade de influenciar a consciência social e inspirar a ação coletiva.

Os direitos humanos constituem reivindicações éticas ligadas ao valor primordial da liberdade humana. A validação de um direito humano requer avaliação rigorosa baseada em um escrutínio racional público, conduzido com uma imparcialidade transparente e abrangente (Sen, 2009). Assim, os direitos humanos desempenham um papel catalisador em um espectro amplo de ações, que vão desde a formulação e aplicação de legislações pertinentes, até o engajamento coletivo e a advocacia pública contra as infrações desses direitos.

As múltiplas vias de ação, isoladas ou combinadas, são fundamentais para a promoção e proteção das liberdades humanas fundamentais. Cabe ressaltar que, além de existirem múltiplos mecanismos de apoio aos direitos humanos para além da legislação, esses diversos métodos são caracterizados por uma sinergia e complementaridade significativas (Sen, 2009).

Segundo Sen (2009), a eficácia da ética dos direitos humanos pode ser ampliada através de uma abordagem multifacetada e de uma gama diversificada de ferramentas interconectadas. Essa abordagem sublinha a importância de atribuir aos direitos humanos um *status* ético abrangente, sem restringi-los ao âmbito da legislação, seja na sua forma atual ou idealizada.

Embora os direitos legalmente consagrados pareçam mais precisos, eles contrastam com as ambiguidades das reivindicações éticas dos direitos humanos. No entanto, esse contraste não representa necessariamente um impedimento substancial às pretensões éticas, incluindo as obrigações de natureza imperfeita. Um conjunto de princípios normativos pode efetivamente acomodar variações e nuances que desafiam a codificação em estatutos legais meticulosamente delineados. Como observou Aristóteles (2013) em *Ética a Nicômaco*, devemos procurar precisão em cada classe de coisas apenas na medida em que se admita a natureza do assunto.

De outro modo, no contexto da crise urbana, é necessário refletir sobre o direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988 como um direito social. Ao longo da história das sociedades democráticas, observa-se uma dicotomia entre a universalidade formal dos direitos democráticos e a capacidade concreta dos cidadãos de exercer esses direitos (Bauman, 2013). Isso cria a divisão entre o que Bauman chama de *cidadão de jure* e *cidadão de facto*, evidenciando o grande número de pessoas sem acesso efetivo ao direito à moradia.

Destarte, o ponto central da *Abordagem das Capacidades* é que o foco avaliativo do bem-estar são as *liberdades* (ou *capacidades*), e não *utilidades*, como defendem os bem-estaristas, nem os bens primários, como exige Rawls (Sen, 2010, p. 74). Em outras palavras, o objetivo principal das políticas públicas para o bem-estar não deve ser aumentar a satisfação ou os recursos materiais, mas garantir as oportunidades reais que uma pessoa tem.

O conceito de *bem-estar* na AC é definido em termos das realizações de uma pessoa (ou seja, quão *bem* está seu *ser*) e das *vantagens* nas oportunidades reais disponíveis para ela. Esse conceito se aproxima da ideia de qualidade de vida ou *bem-viver*, que envolve o acesso a *funcionamentos* específicos valorizados pelos indivíduos.

Assim, o direito à habitação no contexto do Estado-providência torna-se uma reivindicação geral, com o objetivo de proporcionar à população uma moradia acessível e digna, em vez de garantir aos indivíduos os direitos meramente legislativos de serem alojados (Bengtsson, 1995; Fitzpatrick, Bengtsson e Watts, 2014). Essa concepção de um direito humano e social à habitação incorpora a ideia de que a moradia não deve ser tratada como

mera mercadoria, mas sim como um pilar do Estado de *bem-estar social*. Quando o Estado intervém para corrigir desequilíbrios de poder no mercado, essa ação se diferencia das políticas públicas de habitação, nas quais o Estado garante moradia em uma parte protegida do mercado para famílias marginalizadas.

Nesse contexto, Nussbaum (1999) aponta que a habitação é fundamental para garantir outros *funcionamentos*, como a saúde e a integridade corporal, uma vez que a moradia de boa qualidade é essencial para a saúde. Ela argumenta, citando a constituição sul-africana, que as necessidades de saúde e integridade corporal estão sendo usadas cada vez mais como justificativa para o direito à habitação. Nussbaum também vê o “controle sobre o ambiente” como uma *capacidade* funcional central, sugerindo que, em um sentido material, isso significaria ser “capaz de manter propriedade” (Nussbaum, 1999, p. 42).

Dessa forma, há mérito em associar a habitação à ideia de liberdade, em vez de tratá-la como uma mera reivindicação socioeconômica, pois os direitos, quando apresentados de maneira adequada, podem aumentar o peso político e moral da questão habitacional. Este argumento baseado em direitos fortalece a noção de que a moradia é um direito humano essencial para a realização de outros *funcionamentos* básicos, o que tem implicações diretas para as políticas públicas.

Diante das crises enfrentadas pelo Estado Social, que frequentemente exigem a intervenção do Poder Judiciário em temas como o direito à moradia, surge a questão: é possível conceituar políticas públicas a partir da ótica do Direito? Se sim, quais definições estão relacionadas ao conceito jurídico dessas políticas? As respostas estão na próxima seção.

2.3.1 Todo direito é política pública e toda política pública é direito?

Ao passo que as políticas públicas, enquanto conceito, configuram-se como respostas institucionais a questões políticas, temos que as políticas públicas mais eficazes tendem a ocorrer no âmbito regional, pois estão mais próximas dos cidadãos, que são promovidos a sujeitos ativos e devem ser considerados atores sociais nesse processo (Schmidt, 2018).

Em outras palavras, “política significa a capacidade de decidir quais são as coisas que devem ser feitas, ou seja, para que finalidade se deve usar o poder disponível” (Bauman, 2013, p. 128). Deve estar, portanto, atrelada ao poder, definido como “uma abreviatura da capacidade de fazer coisas” (Bauman, 2013, p. 128). Para Schmidt (2018), “as políticas não são um setor ou departamento com vida própria. Elas são o resultado do processo político, que se desenrola sob o pano de fundo institucional e jurídico, e estão intimamente ligadas à

cultura política e ao contexto social” (Schmidt, 2018, p. 122), evidenciando a necessidade de uma análise detalhada de seus componentes.

As políticas públicas representam uma forma contemporânea de abordar demandas sociais, refletindo uma evolução nas práticas de atendimento às necessidades coletivas (Schmidt, 2018). Nesse diapasão, o entendimento de Amartya Sen (2010), especialmente no que se refere à *Abordagem das Capacidades* para a expansão das *liberdades*, pode ser utilizado como uma lente de análise das políticas públicas voltadas à moradia, uma necessidade primária do ser humano, reconhecida como direito fundamental no ordenamento jurídico brasileiro. Esse direito envolve variadas dimensões e está atrelado à satisfação de necessidades básicas, como alimentação, higiene, sono, trabalho, estudo e guarda de pertences. A negação do acesso a esse direito representa uma limitação de oportunidades e, conseqüentemente, uma privação na liberdade pessoal.

Diante de demandas superiores à capacidade de resposta, os gestores públicos precisam realizar escolhas e definir prioridades e é nesse quesito que defende-se que deve ser implementado a AC, conquanto um mecanismo de filtro de escolhas e definição de áreas e objetivos prioritários para a ação governamental. As decisões em políticas públicas refletem as ideologias dos governantes, seja como promessas eleitorais ou alinhadas à cultura política predominante em um determinado contexto histórico e regional. Nesse sentido, a formulação de políticas públicas envolve a tomada de decisões estratégicas, em que a alocação de recursos é essencial, entre outros aspectos, para priorizar áreas de intervenção governamental.

Partindo do princípio de que a política pública constitui a resposta institucional a uma problemática de natureza política, é possível inferir que as políticas públicas não surgem de maneira repentina ou sem propósito por parte dos governantes. Sua origem não se restringe apenas ao Estado ou à burocracia associada. As políticas públicas são planejadas a partir de um conjunto complexo de insumos – que incluem dados, demandas sociais, pressões políticas e ideológicas – e são processadas por estruturas governamentais para produzir respostas ou ações estratégicas. É nessa matriz, a base informacional que produz políticas públicas, que a *Abordagem das Capacidades* deve ser introduzida para repensar como as políticas públicas estão, portanto, “associadas ao contexto sócio-histórico ao qual pertence o Estado” (Schmidt, 2018, p. 123).

Essa perspectiva entende que as questões políticas impactam a sociedade como um todo e demandam soluções de natureza pública, exigindo a intervenção governamental. Exemplos disso são as políticas habitacionais, que buscam solucionar demandas coletivas referentes à moradia. Lasswell, citado por Schmidt (2018), observa que as políticas públicas,

por serem respostas a problemas específicos, não conseguem abordar todas as demandas coletivamente, resultando em privilégios para alguns setores em detrimento de outros. Por outro lado, a *Abordagem das Capacidades* busca corrigir essas discrepâncias, evidenciando para quais objetivos, públicos ou regiões devem ser direcionados os esforços governamentais.

Isso sugere que as políticas públicas não conseguem atender a todas as necessidades de forma igualitária. Isso também indica que, muitas vezes, as políticas públicas beneficiam determinados grupos, enquanto outros são marginalizados ou negligenciados. Dessa forma, o estudo das políticas públicas é compreendido como a análise de influências que beneficiam aqueles que se apropriam da maior parte dos recursos. Esses valores incluem deferência, renda e segurança, sendo direcionados, em grande parte, à elite, enquanto a maioria permanece excluída.

Diante dessa realidade e das lacunas na atuação governamental, surgem medidas paliativas, caracterizadas como simulações superficiais de políticas públicas. Essas medidas não configuram ações substantivas e efetivas do governo, mas visam desviar o foco dos problemas reais enfrentados pela população. Tais iniciativas são implementadas de forma superficial, sem abordar profundamente as demandas ou desafios sociais subjacentes, sendo mais uma tentativa de aparentar uma resposta às questões emergentes, sem efetivamente resolvê-las. Para Schmidt (2018), “ações isoladas não fazem uma política. Nenhum problema político pode ser resolvido mediante uma única ação ou por algumas poucas ações fragmentadas” (p. 126).

Certamente, as políticas públicas são sustentadas pela alocação de recursos de origem pública, o que torna fundamental a supervisão e vigilância exercidas pelos atores sociais como mecanismos de controle. Essa dinâmica ressalta a importância de capacitar e fortalecer o *capital social* para garantir um controle social eficaz.

Segundo Bucci (2001), “todo direito é política pública, e nisso está a vontade coletiva da sociedade expressa em normas obrigatórias; e toda política pública é direito; nisso ele depende das leis e do processo jurídico” (p. 6). Sendo assim, parte-se do pressuposto de que as leis – ao menos teoricamente – emanam das necessidades sociais. Juridicamente, então, política pública

é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a

reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (Bucci, 2006, p. 39).

Entretanto, Rua (2014) adverte que, “embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada, elas não são privadas” (p. 18). Mesmo que entidades privadas possam participar da formulação e implementação das políticas, isso só ocorre mediante decisões públicas, “tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado” (Rua, 2014, p. 18). Portanto, a dimensão pública das políticas públicas é definida por sua natureza jurídica imperativa, e não pela escala do público afetado. Esse aspecto ressalta a obrigatoriedade legal das políticas públicas, que devem ser normativamente vinculantes, orientadas pela legislação vigente, independentemente do número de pessoas impactadas. A *Abordagem das Capacidades* integrada à questão legal da moradia, oferece uma perspectiva detalhada sobre o bem-estar, ao direcionar a atenção para a melhoria das condições habitacionais.

Entre os direitos humanos que asseguram oportunidades reais para uma pessoa alcançar uma vida digna e livre, destacam-se os direitos sociais, cuja finalidade é assegurar a igualdade material entre os indivíduos. Bucci (2001) define os direitos sociais como “direitos meios, isto é, direitos cuja principal função é assegurar que toda pessoa tenha condições de gozar os direitos individuais de primeira geração” (p. 8). No entanto, ao assumir a responsabilidade de garantir o bem-estar social por meio da efetivação desses direitos, como saúde, educação, seguridade social e habitação, o “*welfare state* agigantou-se e acabou enredado em um excesso de meios (burocratização)” (Perobelli; Schmidt, 2011, p. 150).

Contudo, apesar da noção de comunidade oferecer certa segurança, Bauman (2013) adverte que o Estado Social não pode, de forma isolada, garantir todos os direitos sociais, como o direito à moradia. Segundo ele, “a mistura explosiva de crescente desigualdade social e o volume cada vez maior de sofrimento humano relegado à condição de ‘colateralidade’ (marginalidade, exterioridade, ‘removibilidade’, de não ser uma parte legítima da agenda política)” (Bauman, 2013, p. 16) se tornará um dos maiores desafios contemporâneos.

Se *capacidade*, por sua vez, consiste em um conjunto de *funcionamentos* (estados e ações) que uma pessoa pode realizar, o que depende diretamente das oportunidades reais de um indivíduo, então, é nesse contexto que, para Sen (2010), a ideia de *liberdade* está intimamente ligada ao conceito de *capacidade*, que se concentra na vida humana e nas oportunidades reais, não se limitando apenas a objetos separados de conveniência.

Partindo da premissa de que a noção de *capacidade* está atrelada às oportunidades de realizar um conjunto de *funcionamentos*, é possível utilizá-la como parâmetro para analisar a

desigualdade sob diversos aspectos (além da mera insuficiência de recursos financeiros) e para avaliar a qualidade de vida/vida digna (que aumenta de forma proporcional às opções de escolha).

2.3.2 A moradia na formulação de políticas públicas: uma justificação baseada em direitos de liberdade

Esta seção procura justificar o discurso habitacional baseado em direitos. Para tanto, sustenta-se que é possível transitar de uma compreensão intuitiva das necessidades básicas humanas para uma concepção normativa da moradia como requisito basilar ao pleno desenvolvimento humano. Nessa perspectiva, os direitos não são meras abstrações, mas estruturas normativas fundamentais para a garantia do desenvolvimento humano.

A aproximação do discurso dos direitos é recorrente nos debates sobre reestruturação de políticas públicas. Nessas discussões, a moradia é geralmente tratada como um direito social, ou seja, como uma pretensão de natureza socioeconômica relativa à distribuição de recursos públicos. Ocorre que tal fundamentação enfrenta uma limitação intrínseca: por serem direitos dependentes de provisões materiais, suas reivindicações se inserem em dinâmicas distributivas competitivas, nas quais a concretização do direito por determinados grupos implica, inevitavelmente, ônus ou restrições para outros. Assim, a efetivação de tais direitos ocorre dentro de um cenário de escassez, onde benefícios concedidos a uns resultam em custos assumidos por outros.

Ainda que seja inerente ao desenho das políticas públicas a existência de certa disputa por recursos limitados, qualquer que seja o critério de alocação adotado, subsiste uma problemática na compreensão do direito à moradia exclusivamente sob a ótica econômica. Tal enquadramento o coloca em posição de inferioridade normativa frente a direitos tradicionalmente considerados como fundamentais – como o direito à vida, à integridade física e à propriedade. Esses direitos, frequentemente classificados como protetores da liberdade individual, são concebidos como indivisíveis, por não estarem sujeitos à repartição quantitativa, mas por serem reconhecidos independentemente da mediação do Estado.

Esta seção propõe uma crítica a essa hierarquização normativa, sustentando que a moradia pode – e deve – ser concebida como um direito de liberdade, dotado de igual densidade jurídica ao direito de propriedade. Essa reinterpretação normativa, alinhada às contribuições de Waldron (1993), questiona tanto a validade da distinção entre direitos

competitivos e não competitivos quanto a legitimidade da estrutura hierárquica que dela decorre.

Desenvolver-se-á, neste sentido, a concepção do “direito a um lugar para estar”, a qual sustenta a fundamentação dos chamados direitos de liberdade e serve como alicerce teórico para afirmar que a moradia constitui um direito fundamental, indispensável à realização de outras esferas da vida humana. Partindo da formulação proposta por Waldron (1993), é possível generalizar que o exercício de determinadas funções vitais exige, como condição prévia, a existência de ao menos um espaço no qual o indivíduo detenha legitimamente o direito de permanecer. Essa proposição decorre da constatação elementar de que a vida humana se torna inviável se tais funções – como o repouso, a higiene, a alimentação e outras necessidades básicas – não puderem ser realizadas em local adequado e acessível.

Tais prerrogativas devem, portanto, ser compreendidas como direitos legítimos oponíveis a terceiros, uma vez que pressupõem o reconhecimento de espaços nos quais seja juridicamente assegurado o exercício dessas funções essenciais. Em suma, o direito de estar em algum lugar se origina diretamente do direito de exercer atividades básicas que garantem a subsistência e a dignidade humana.

Todas as ações humanas, por sua própria natureza, ocorrem em determinado espaço físico – são necessariamente situadas. Dormir, higienizar-se, alimentar-se ou mesmo satisfazer necessidades fisiológicas são atos que requerem um lugar concreto para sua realização. Logo, não há liberdade substantiva para agir sem a correspondente garantia de um espaço onde tal ação possa ocorrer legitimamente.

A moradia, nesse sentido, é recorrentemente associada à proteção da saúde e da integridade física. A existência de uma habitação adequada é condição essencial para a preservação da saúde pública e individual.

Martha Nussbaum (2007), por sua vez, insere o controle sobre o ambiente entre as *capacidades* funcionais centrais para a vida plena. Essa dimensão, quando observada sob o aspecto material – distinto da esfera político-institucional – implica a aptidão de manter e controlar a posse legítima de um espaço habitável. Então, os direitos fundamentais podem ser invocados como base normativa sólida para a justificação e a exigibilidade do direito à moradia.

A moradia, enquanto direito fundamental, reveste-se de significado jurídico e político substancial para a conformação de políticas públicas estruturantes. Questiona-se, contudo, a efetividade do seu reconhecimento normativo como instrumento de transformação social, especialmente diante de sua recorrente subvalorização nas agendas governamentais. Em

resposta, sustenta-se que a invocação de fundamentos jurídicos baseados em direitos humanos – notadamente o direito à liberdade e à dignidade – fornece uma base argumentativa mais robusta e universalizável para a incorporação qualificada da habitação no planejamento estatal.

Em primeiro plano, a possibilidade de se formular uma justificativa ampla, não restrita a contextos específicos ou a grupos sociais determinados, já representa, por si só, um ganho normativo expressivo. Ao deslocar o foco da posse de bens imóveis ou da adesão a padrões culturais particulares, e concentrar-se na função estruturante da moradia como condição de liberdade individual e de inserção social, esse avanço permite reconhecer a moradia como um bem jurídico com valor intrínseco, dotado de relevância transversal para o conjunto da sociedade.

Em segundo lugar, ao estabelecer um fundamento jurídico universal, a moradia passa a ser concebida como componente essencial do bem-estar coletivo, em patamar de igualdade com outros direitos sociais tradicionalmente priorizados, como saúde, educação e mobilidade urbana. Um dos principais entraves à efetivação da política habitacional reside, precisamente, em sua frequente marginalização política, resultante da percepção de que se trata de um problema setorial, dirigido a segmentos minoritários e socialmente vulneráveis. Tal enquadramento, por vezes reforçado por discursos centrados exclusivamente na noção de necessidade ou na desigualdade, acaba por reforçar a própria estigmatização daqueles a quem se pretende atender, reiterando sua condição de exclusão.

Em contrapartida, um referencial teórico fundamentado em direitos de liberdade permite ressignificar a política habitacional como instrumento universal de cidadania, ao evidenciar que o acesso à moradia digna constitui pré-requisito para o exercício de liberdades fundamentais que a maioria das pessoas presume garantidas – como o direito ao trabalho, à privacidade, à educação e à participação social. Essa abordagem destaca o que é comum à experiência humana, e não aquilo que distingue ou segrega, fornecendo, assim, uma plataforma política e jurídica mais eficaz para o desenvolvimento de políticas públicas sensíveis à diversidade de contextos.

Em terceiro plano, a concepção da moradia como um direito de liberdade permite sua equiparação teórica aos direitos de propriedade, frequentemente alçados à condição de liberdades fundamentais ao lado da tutela à vida e à integridade física. Tais prerrogativas são usualmente reconhecidas como invioláveis e não sujeitas à contingência política, ao passo que os direitos de natureza prestacional, como os sociais, tendem a ser tratados como secundários, sujeitos à escassez de recursos e à disputa distributiva. Nesse contexto, os direitos de

liberdade são percebidos como isentos das tensões inerentes ao conflito político e orçamentário, situando-se em um plano simbólico superior ao dos direitos condicionados à intervenção estatal direta.

Dessa forma, defende-se que há valor substancial na formulação da moradia como direito de liberdade, em contraposição à sua tradicional configuração como mera pretensão de cunho socioeconômico. Sustenta-se que os direitos, quando compreendidos como estruturas normativas dotadas de conteúdo axiológico, possuem potencial para ampliar o peso político e a legitimidade moral da política habitacional. A moradia deve, portanto, ser reconhecida como direito fundamental primário, cuja realização é condição necessária ao exercício de outras *capacidades* humanas essenciais.

2.4 PERSPECTIVA EMANCIPATÓRIA DE DESENVOLVIMENTO: DIREITOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO NORMATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A questão central nessa seção consiste em examinar de que maneira os parâmetros normativos e os princípios de direitos humanos podem ser incorporados aos marcos decisórios das políticas públicas de desenvolvimento. O Relatório de Desenvolvimento Humano 2023-2024 (PNUD, 2024) propõe uma reconceituação da cooperação internacional, com base na convergência de interesses para a produção de bens públicos globais, convocando Estados a adotarem políticas centradas no arbítrio, orientadas por direitos humanos e comprometidas com respostas inclusivas e emancipadoras.

Ao defender um modelo de desenvolvimento ancorado na autonomia, o Relatório faz referência à formulação de Sen (2010), para quem o desenvolvimento é o processo de ampliação das liberdades individuais, essencial à *capacidade* de agir sobre si e sobre o mundo. Nesse contexto, delinea-se uma perspectiva emancipatória de desenvolvimento, centrada na articulação entre liberdade, direitos humanos e sustentabilidade, com foco na superação de identidades excludentes, lógicas de antagonismo e reducionismos comportamentais que obscurecem a complexidade da condição humana.

2.4.1 O desenvolvimento regional como expansão das liberdades

A *Abordagem* de Amartya Sen apresenta uma visão crítica sobre os rumos do desenvolvimento no contexto do capitalismo contemporâneo (Favareto, 2007). A metodologia delineada por Sen propõe que o desenvolvimento abarca uma constelação de elementos

interconectados que operam de maneira sinérgica, como facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (Sen, 2010). Nesse sentido, a concepção de desenvolvimento transcende a ampliação de produção e renda, abrangendo também a erradicação de *impedimentos* substanciais à *liberdade*, tais como insegurança alimentar, inadequação no acesso a cuidados de saúde, emprego, saneamento básico e habitação apropriada, além da provisão de vestuário adequado e outros determinantes sociais fundamentais.

Sen articula que o desenvolvimento deve estar inextricavelmente vinculado à promoção e asseguarção das *liberdades* individuais, sublinhando que sua legitimação depende de proporcionar um terreno fértil para a amplificação das *liberdades* pessoais. Segundo Sen, é com o desenvolvimento “que se renovam as principais fontes de privações de *liberdade*: pobreza e tirania, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (2010, p. 18).

Embora a expansão econômica em países de baixa renda seja um pré-requisito imperativo para a eliminação da indigência, tal expansão pode perpetuar e intensificar as disparidades na alocação de receitas, recursos e influência. Observa-se que a redistribuição de riqueza e a erradicação da pobreza enfrentam desafios amplificados quando o ciclo de crescimento econômico se inicia em condições de distribuição desequilibrada de capital e autoridade (Sen, 2001). Além disso, é imperativo salientar que a problemática regional no Brasil não deve ser confundida com sua diversidade socioespacial, pois a questão regional brasileira não se relaciona *a priori* com a diferenciação socioespacial interna, mas sim com a maneira pela qual as relações políticas e econômicas foram adquirindo contorno ao longo do tempo dado o próprio ambiente de diversidade (Brasil, 2010, p. 7).

Considerando as teorias que defendem a escala local como a mais apropriada para impulsionar o desenvolvimento dos territórios, identificamos que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) destacou os riscos associados às políticas locais que podem intensificar a fragmentação territorial quando desvinculadas de uma coordenação federativa que só pode ser alcançada em nível nacional. Como consta em documento do Ministério da Integração Nacional e do Desenvolvimento Regional,

a valorização do local, contudo, não pode ser confundida com localismo. Soluções localistas isoladas não só não têm porte para alterar a dinâmica regional, como embutem o risco de favorecer a fragmentação. A PNDR precisa ser, fundamentalmente, uma política sistêmica, o que supõe uma abordagem em múltiplas escalas (Brasil, 2012, p. 30).

Ao longo de anos, diversos estudos examinaram a PNDR e concluíram de forma semelhante sobre sua limitada eficácia e seu mínimo impacto na dinâmica regional do Brasil. Esses estudos destacaram que a política foi predominantemente influenciada por fatores subjacentes, que não priorizavam a questão regional, em contraste com a demanda internacional por *commodities*, que impulsionou a exploração de recursos naturais nas regiões periféricas da economia brasileira.

Dentre as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (Nações Unidas Brasil, 2015), destacam-se três metas diretamente relacionadas à questão da moradia, sendo que uma delas não foi plenamente implementada dentro do prazo estabelecido para 2020:

1. Até 2030, garantir o acesso de todos a moradias e serviços básicos adequados, seguros e acessíveis e melhorar os bairros periféricos e favelas;
2. Até 2030, melhorar a urbanização inclusiva e sustentável e a capacidade de planejamento e gestão participativa, integrada e sustentável de assentamentos humanos em todos os países;
3. Até 2020, aumentar consideravelmente o número de cidades e assentamentos humanos que adotam e implementam políticas e planos integrados para promover a inclusão, o uso eficiente de recursos, a mitigação da mudança global do clima e a adaptação à resistência aos desastres, ao desenvolver e colocar na prática, em consonância com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, a gestão integral dos riscos de desastres em todos os níveis.

Deste modo, a predominância das políticas implícitas sobre as explícitas no contexto do desenvolvimento regional brasileiro contemporâneo foi correlacionada aos desafios inerentes à implementação da PNDR e à insuficiente integração desta na Agenda Federal, o que impediu sua consolidação como uma política de Estado. Segundo o Ministério da Integração Nacional:

A recente experiência brasileira, com seu novo padrão de políticas públicas, é uma clara evidência desse quadro projetado anteriormente, sugerindo a necessidade da política de desenvolvimento regional ser construída levando em conta dois componentes: o primeiro é o componente de política explícita, ou seja, formado por um conjunto de instrumentos clássicos de política regional, tais como fundos de fomento, incentivos fiscais, agências regionais e outras organizações de promoção do desenvolvimento, em várias escalas etc. Outro componente é aquele que se refere à coordenação das principais políticas setoriais, afim de canalizar seus impactos positivos em direção das regiões menos desenvolvidas (Brasil, 2012, p. 25).

A polarização simplista entre o impacto das políticas explícitas e implícitas esconde uma questão de considerável importância e complexidade referente ao papel atribuído às políticas territoriais no contexto socioeconômico contemporâneo. Essa abordagem binária, ao focar apenas nas políticas declaradas ou implícitas, obscurece nuances mais profundas relacionadas à atuação das políticas territoriais no cenário atual, visto que

nenhuma política territorial é geográfica em estado puro, ou seja, simples artimanha de arranjo ao nível de espaço e de poder estatal. Com o avanço das formas típicas do capitalismo em sua fase atual, elas serão cada vez mais subestratégia da política econômica maior. Daí o fato de que as políticas regionais, urbanas ou similares sempre ocuparão os capítulos periféricos dos grandes planos nacionais do desenvolvimento (Costa, 2001, p. 55).

Conforme discutido por Macedo, Pires e Sampaio (2017), essa afirmação polêmica oferece uma oportunidade para refletir sobre o papel das políticas urbano-regionais no contexto atual do capitalismo. Esse contexto envolve uma profunda reorganização liderada por grandes atores globais, que subordinam a ordenação do território à sua necessidade primordial de acumulação global. O período também é marcado pelo enfraquecimento dos Estados nacionais diante da crescente incapacidade de confrontar o movimento global do capital e pela subordinação das políticas setoriais à financeirização global da economia. Nesse sentido, a experiência recente demonstra como a política econômica prevalece sobre outras políticas, alinhando-se às demandas do sistema financeiro internacional. É nesse contexto derivado da dinâmica regional e urbana do país que devem ser consideradas as estratégias de intervenção nas regiões brasileiras dentro de um projeto de desenvolvimento regional.

Partindo dessa base, o desenvolvimento regional transcende a mera associação com o crescimento econômico, englobando igualmente fatores sociais, culturais, ambientais e políticos, com o intuito de promover a melhoria da qualidade de vida (Oliveira, 2002). Tais princípios podem ser elucidados por meio de análises que considerem as transformações na estrutura social e na distribuição de recursos entre os distintos setores econômicos, com o objetivo de aprimorar os indicadores de bem-estar, tais como pobreza, desemprego, desigualdade, saúde, alimentação, educação e habitação (Vasconcellos; Garcia, 1998).

O desenvolvimento emerge de um esforço contínuo das comunidades locais na elaboração de políticas territoriais, com o propósito de abordar questões essenciais da complexidade contemporânea e capacitar a região a atuar como o principal agente de seu próprio processo de desenvolvimento (Dallabrida, 2000). Para Dallabrida e Becker (2003), a governança regional abrange a totalidade dos processos voltados ao diagnóstico da realidade,

definição de prioridades, planejamento de ações e alocação de recursos financeiros, materiais e humanos. Esses esforços buscam otimizar os recursos e enfrentar os desafios, promovendo, assim, o desenvolvimento regional.

2.4.2 A perspectiva da *Abordagem das Capacidades* no desenvolvimento regional

A operacionalização da dimensão espacial usualmente recorre à quantificação das *capacidades* ou *funcionalidades* médias de cada unidade geográfica, frequentemente exemplificada pela aferição de índices compostos que englobam aspectos como educação, saúde e condições de vida, os quais refletem interações entre as características demográficas e socioeconômicas dos habitantes e a qualidade institucional vigente. Entretanto, essa ênfase em médias regionais pode negligenciar as reais oportunidades acessíveis a cada indivíduo.

Sob essa ótica, propõe-se um deslocamento conceitual para uma concepção que considera as liberdades individuais disponíveis aos residentes em diferentes regiões, transcendendo a comparação de médias agregadas entre regiões. Em vez de qualificar regiões como mais ou menos capacitadas em termos gerais, o foco recai sobre as liberdades substantivas de cada pessoa, condicionadas pelo contexto socioespacial.

Para incorporar essa perspectiva nas políticas regionais, delineia-se uma implementação em três fases: (1) reorientação conceitual, centrada em *capacidades*, *agência* e processos participativos; (2) identificação democrática dos objetivos políticos, por meio de deliberação ampla; e (3) democratização das métricas de avaliação, fortalecendo a transparência e a responsabilização.

A etapa inicial consiste em explicitar de forma abrangente e transparente os objetivos finais das políticas regionais, assegurando o alinhamento com as dimensões que os indivíduos consideram valiosas em suas vidas. A partir dessa definição, delineiam-se, de forma de trás para frente, as políticas indispensáveis para atingi-los, fortalecendo a legitimidade e a percepção de equidade do processo político.

Por exemplo, ao se propor a melhoria da infraestrutura e das condições habitacionais de uma determinada região, um enfoque restrito em metas intermediárias – como crescimento econômico, ampliação de empregos ou de habitação – pode não refletir os anseios essenciais da população. É necessário articular como tais ações contribuem para *capacidades* de maior relevância: o acesso a empregos significativos e gratificantes (e não apenas a criação de postos de trabalho), a participação em redes sociais locais (além da simples ampliação da mobilidade) ou a fruição de espaços naturais (não apenas o “desenvolvimento sustentável” em

termos genéricos). Dessa maneira, a *Abordagem das Capacidades* oferece um referencial para reorganizar a estrutura, os princípios e a orientação de políticas públicas, deslocando o foco das metas instrumentais para aquelas que efetivamente ampliam as liberdades substantivas dos moradores.

Defende-se, portanto, que políticas regionais devem priorizar a formulação de objetivos finais claros – por exemplo, a “*capacidade* de viver em uma habitação digna e segura” em vez de simplesmente “aumentar o número de moradias disponíveis” – e assegurar a participação das partes interessadas na concepção dessas prioridades, o que, além de viabilizar essa mudança de foco, aprimora a confiança social no processo decisório, ao passo que a conversão de recursos em *capacidades* e *funcionamentos* relevantes é condicionada por fatores contextuais.

A segunda etapa envolve a identificação das dimensões de valor para os indivíduos – as *capacidades* que devem orientar, em última instância, a formulação das políticas públicas. Fundamentada no princípio ético de que cada pessoa é um fim em si mesma, a *Abordagem das Capacidades* prioriza a efetivação de oportunidades individuais, requerendo processos deliberativos substantivos com a participação ativa dos moradores locais.

A esse respeito, modelos de democracia participativa convergem em alguns elementos essenciais, tais como a abordagem de problemas concretos, a inclusão de atores diretamente afetados e de seus representantes no debate, e a busca de soluções por meio de práticas deliberativas (Fung e Wright, 2001). A eficácia desse engajamento transcende as formas consultivas tradicionais, nas quais a função dos moradores limita-se a fornecer dados ou manifestar opiniões, sem participar das decisões substantivas (Crocker, 2007). Propõe-se, assim, que representantes políticos se envolvam de forma mais colaborativa, promovendo discussões entre a comunidade e os formuladores de políticas para deliberar coletivamente sobre prioridades, oportunidades e limites.

Um exemplo prático de participação cidadã é o orçamento participativo, originado em Porto Alegre - RS e adotado em várias escalas territoriais globalmente. Nesse modelo, a população exerce influência direta na alocação de recursos públicos locais, articulada em níveis sucessivos de deliberação e decisão, com apoio técnico e logístico do poder público, que se compromete a implementar as deliberações resultantes (Banco Mundial, 2008).

Contudo, a simples adoção de mecanismos participativos, como o orçamento participativo, não assegura automaticamente o fortalecimento das *capacidades* individuais ou o empoderamento dos moradores. A transparência dos objetivos finais e a vigilância contra

desigualdades de participação e captura por elites são cruciais para que o processo seja legítimo e eficaz.

Além do orçamento participativo, outras modalidades deliberativas, como assembleias de cidadãos e júris, oferecem alternativas adaptáveis para contextos regionais e questões temáticas específicas – por exemplo, a adaptação climática (OCDE, 2020). Tais práticas requerem experimentação e adequação às prioridades políticas locais, reafirmando que a deliberação democrática, quando efetivamente estruturada, é essencial para a construção de políticas regionais ancoradas nas *capacidades*.

A etapa final consiste na definição e utilização de métricas equitativas e transparentes, fundamentais para assegurar a responsabilização durante a implementação de políticas. Tal necessidade decorre da abrangência do arcabouço proposto, que orienta os objetivos políticos a partir das prioridades identificadas pela população local.

O referencial das *capacidades* utilizado apoia-se em bases teóricas consolidadas e em tratados de direitos humanos, sendo posteriormente ajustado por processos deliberativos inclusivos que integram membros da comunidade, notadamente representantes de grupos historicamente marginalizados (Alkire, 2002). O conjunto resultante de indicadores combina avaliações de funcionamentos objetivos e subjetivos, medidas de justiça e equidade processual (como dignidade, respeito e ausência de discriminação) e métricas de *agência* (empoderamento, autonomia decisória e percepção de controle).

A mensuração do progresso em dimensões como no tema da habitação, os indicadores combinam medidas objetivas e subjetivas para avaliar efetivamente as condições habitacionais. Indicadores objetivos incluem a qualidade física das moradias (como acesso a saneamento básico, eletricidade, segurança estrutural das construções e índice de habitações precárias), o grau de lotação ou densidade habitacional e a proximidade de serviços essenciais (escolas, hospitais e transporte público). Já as medidas subjetivas incluem a percepção dos moradores sobre a qualidade de suas habitações (% que sentem que vivem em condições inadequadas ou inseguras), satisfação geral com o local onde residem e sensação subjetiva de segurança pessoal e patrimonial. Além disso, medidas de *agência* captam a autonomia dos residentes em decisões relacionadas à moradia (“Tenho influência sobre melhorias no bairro?”, “Posso decidir sobre mudanças ou reformas na minha residência?”) e o respeito percebido na relação com autoridades locais e proprietários (“Sinto que sou tratado com dignidade e respeito em questões habitacionais”). Esses indicadores ajudam a identificar desigualdades específicas enfrentadas por diferentes grupos populacionais, como minorias

étnicas, idosos ou pessoas com deficiência, permitindo intervenções direcionadas e mais eficazes.

A *Abordagem das Capacidades* é um referencial teórico valioso para analisar o desenvolvimento regional, tendo as pessoas como “unidade de análise”. Esta abordagem enfatiza que o desenvolvimento socioeconômico de um território está intimamente ligado às opções disponíveis para os indivíduos exercerem suas prerrogativas de escolha e manifestarem sua cidadania ativa. Sen (2010) argumenta que o pleno exercício da cidadania depende de uma vida digna, que só pode ser alcançada com a superação da pobreza, entendida não apenas como escassez de recursos financeiros, mas como privação de *capacidades* fundamentais.

A AC oferece essa perspectiva detalhada sobre o bem-estar, ao direcionar a atenção para a melhoria das condições habitacionais e abandonar a ‘projetificação’ das soluções. Transformar políticas públicas em projetos tem inúmeros atrativos para os órgãos públicos, mas pode resultar em disfunção e em uma distância significativa entre o agente político (formulador) e o eventual beneficiário. Sen (2010) sugere que, ao investigar a situação habitacional, é decisivo compreender as fontes e a natureza da privação de *capacidades*, permitindo uma melhor análise das políticas habitacionais.

Explorar como melhorar a justiça na atual situação habitacional, em níveis regionais, revela implicações importantes para o desenvolvimento regional e para a política pública de habitação. Essas implicações estão ligadas a fatores estruturais da sociedade (Sen e Kliksberg, 2010, p. 31-32) e indicam o que a política habitacional precisa fazer para reduzir a injustiça e ampliar as *capacidades* (oportunidades reais) das pessoas. Incorporar o foco no desenvolvimento regional exige que os objetivos políticos sejam partilhados por todos os órgãos públicos relevantes para o local, indo além da economia e planejamento, mas na saúde, educação, geração de renda e serviços básicos. A discussão também introduz uma dimensão ética frequentemente ausente nas políticas públicas, como destaca Berry (2017).

Deste modo, a habitação é discutida como uma *capacidade* que possibilita o desenvolvimento de outras *capacidades*, como educação, trabalho digno e saúde. Isso se conecta com as especificidades regionais, pois diferentes grupos podem ter necessidades distintas de moradia e colocaria os cidadãos em processos que moldam seus territórios.

Além disso, eventos como as recentes inundações no Rio Grande do Sul (2023/2024) destacam a importância de adaptar as políticas públicas às especificidades regionais. Isso porque há lugares e regiões que as políticas públicas precisam ser pensadas e adaptadas de maneira específica, pois a conversão de rendas e riquezas em *capacidades* pode variar

significativamente. A *capacidade* relacionada à habitação, portanto, influencia diretamente a busca por outros direitos básicos, como saúde, educação, profissionalização, trabalho, condições dignas de abrigo contra intempéries naturais, e um ambiente seguro para convívio familiar e desenvolvimento afetivo.

Uma habitação adequada pode ter um impacto substancial nas oportunidades econômicas dos indivíduos ao longo da vida, no bem-estar físico e mental, na segurança pessoal, no sentimento de valor e no status econômico. Sob a perspectiva da AC, a moradia é vista como um recurso que pode expandir outras *capacidades*, dependendo das circunstâncias e dos recursos disponíveis.

De acordo com a *Abordagem das Capacidades*, o foco deve estar nas *capacidades* geradas pelos recursos, e não apenas nos recursos em si. Isso se deve ao fato de que os indivíduos possuem habilidades distintas para converter recursos em *capacidades* ou *funcionamentos* que eles valorizam. As circunstâncias pessoais, sociais, regionais e ambientais relevantes afetam a conversão dos bens primários em usufruto real. Portanto, a principal preocupação deve ser “o que a pessoa consegue fazer com as mercadorias e suas características sob seu comando” na avaliação do bem-estar (Sen, 2010).

Atualmente, as bases informativas da política habitacional têm se centrado na moradia como um recurso, negligenciando o potencial dessa moradia para gerar *capacidades* necessárias para um *funcionamento* habitacional relevante. Além disso, muitas vezes se assume uma correlação direta entre a posse ou qualidade da habitação e o *bem-estar*, sem considerar a variabilidade nas habilidades dos indivíduos para converter recursos em *capacidades* e *funcionamentos*.

Essa abordagem pode levar a uma compreensão inadequada dos resultados da política habitacional e da medida em que as políticas atendem às necessidades das pessoas. A análise sugere a necessidade de uma abordagem da desigualdade que tenha uma base informacional refinada o suficiente para refletir a diversidade (incluindo as especificidades regionais) dos aspectos valiosos de uma vida. Portanto, a AC se destaca por sua riqueza informacional em relação a outras abordagens.

A *Abordagem das Capacidades* enfatiza que julgamentos centrados na utilidade sobre o bem-estar (estado das coisas) não levam em conta preocupações não-utilitárias, como vidas significativas e realizadas, e a violação de direitos e deveres (Sen, 2010, p. 59). Assim, indivíduos persistentemente privados de liberdades podem ser injustamente avaliados quanto ao seu nível de bem-estar. Eles podem ajustar suas expectativas para a mera sobrevivência,

tornando a métrica de prazer ou desejo uma guia pouco confiável para a privação e desvantagem (Sen, 2010, p. 63).

Por exemplo, consideremos uma política habitacional que atinge sua meta de unidades habitacionais, com boas condições físicas e acessibilidade em termos de preço. Apesar disso, se uma mulher não puder obter um título de posse conjunta, mesmo tendo investido na casa juntamente com o parceiro, ela pode enfrentar inseguranças quanto à sua posição. Da mesma forma, se as novas moradias estiverem distantes de oportunidades de geração de renda, ou se os direitos dos inquilinos não estiverem adequadamente garantidos, a política habitacional pode, na prática, reduzir a *capacidade* dos indivíduos de alcançar o *bem-estar*.

A resposta da *Abordagem das Capacidades* nesse contexto é defender que tanto os recursos quanto a satisfação subjetiva devem ser reconhecidos na melhoria do *bem-estar* humano. É essencial considerar os fatores de conversão, aspectos não-materiais e não-utilitários, a heterogeneidade dos cidadãos, a participação democrática (pois as prioridades individuais possam não estar alinhadas com as prioridades sociais) e questões de distribuição na base da política pública habitacional. Dessa forma, a base informacional da política habitacional deve ser reformulada para atender às prioridades sociais e promover o desenvolvimento regional.

3 CAPÍTULO 2 – ENTRE O IDEAL E O CONCRETO: UMA ABORDAGEM DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS BASEADA EM DIREITOS E CAPACIDADES

Este capítulo examina as conjecturas fundamentadas em direitos na habitação, abordando questões de ordem política e normativa que permeiam temas como abrigo, falta de moradia e ausência de teto. Tais questões são frequentemente articuladas no contexto dos conceitos de direitos, tanto em cenários nacionais quanto internacionais. Em uma dimensão teórica, discute-se o significado do direito à moradia, os padrões habitacionais necessários para alcançar a condição de cidadão pleno e os aspectos para a compreensão das políticas habitacionais. Já em nível pragmático, esses temas possuem implicações urgentes para indivíduos e famílias que enfrentam vulnerabilidades econômicas e sociais, que lutam para obter habitação adequada ou pelo risco iminente de desabrigo.

Contudo, os debates sobre direitos e habitação revelam-se intrincados e, por vezes, marcados por ambiguidades conceituais. Isso ocorre, em parte, no emprego multifacetado e muitas vezes impreciso dos termos *direitos* e *cidadania*, que assumem significados distintos, dependendo do contexto e da interpretação aplicada.

O objetivo deste capítulo é, portanto, esclarecer tais ambiguidades ao explorar os fundamentos filosóficos e normativos do discurso sobre direitos e sua tradução prática no campo da habitação, do abrigo e da falta destes. Para tanto, adota-se uma compreensão crítica e estruturada, distinguindo-se o direito à moradia (voltado àqueles sem habitação adequada) e os direitos de habitação (direcionados à proteção de pessoas já alojadas contra despejos ou assédios, por exemplo).

A estrutura do texto divide-se em três partes. Na primeira seção, de caráter teórico, analisam-se as distinções filosóficas entre diferentes categorias de direitos, com ênfase na dicotomia entre direitos concebidos como naturais e aqueles socialmente construídos. A análise ainda considera o impacto dessa distinção no discurso contemporâneo sobre direitos humanos. A *Abordagem das Capacidades* de Amartya Sen e Martha Nussbaum é introduzida como alicerce normativo para sustentar uma formulação universalista de direitos humanos, sendo vinculada, por meio do conceito de cidadania, aos desafios de implementação prática, conforme articulado na obra clássica “Cidadania e Classe Social” (2002) do sociólogo britânico Thomas Humphrey Marshall.

A segunda parte direciona o foco para os debates políticos no âmbito nacional, examinando legislações e arranjos institucionais relacionados à habitação no caso do Brasil. Discute-se a distinção entre direitos de caráter programático e aqueles juridicamente

exigíveis, avaliando seus méritos e limitações, especialmente no que tange às implicações éticas e sociais, como paternalismo, estigmatização e empoderamento das populações vulneráveis.

Por fim, na terceira seção, se desloca para o cenário internacional, analisando o papel das declarações e tratados globais sobre direitos à moradia. O objetivo é investigar se esses documentos possuem relevância prática além do simbolismo retórico, considerando sua influência em políticas habitacionais globais ou nacionais em contextos específicos, bem como sua adequação enquanto instrumentos de impacto concreto.

Embora o discurso sobre direitos no campo habitacional tenha apelo intuitivo, o texto defende a importância de uma perspectiva crítica e conceitual. A conclusão enfatiza que é possível rejeitar os fundamentos filosóficos de direitos humanos naturais no contexto habitacional e, ainda assim, sustentar a validade dos direitos juridicamente exigíveis claramente definidos para a situação de vulnerabilidade. Simultaneamente, confirma-se que a defesa dos direitos morais universais pode coexistir com reservas quanto aos possíveis efeitos atomizantes de direitos juridicamente exigíveis apresentados de forma individual. Para aqueles que buscam construir uma base normativa sólida para o direito humano à moradia, argumenta-se que a AC oferece um ponto de partida intelectualmente relevante.

3.2 O DISCURSO FILOSÓFICO: DIREITOS, *CAPACIDADES* E HABITAÇÃO

A controvérsia no discurso sobre direitos está relacionada 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. 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 são entendidos como relativos e sujeitos às particularidades culturais.

O conceito de direitos naturais como um conjunto universal de prerrogativas inalienáveis emergiu no contexto do Iluminismo ocidental, entre os séculos XVII e XVIII, fundamentado no pensamento de filósofos como John Locke (Norman, 1998). Documentos

históricos como as *Bills of Rights* na Inglaterra (1689), nos Estados Unidos (1789) e na França (1789) foram os primeiros marcos jurídicos a consolidar a ideia de que os indivíduos são titulares de direitos intrínsecos. Essa tradição liberal caracterizou os direitos naturais como fundamentais, tendo sua origem atribuída a uma fonte divina, como Deus, ou a uma compreensão intrínseca da natureza humana. Notavelmente, os direitos naturais concentraram-se amplamente em direitos *negativos* – que garantem a liberdade individual – em detrimento dos direitos *positivos*, que envolvem o acesso a materiais de bem-estar, onde se encaixa o direito à moradia (Bobbio, 1992).

As bases jurisprudenciais dos direitos naturais estão alicerçadas na tradição do direito natural, que sustenta o princípio de que “aquilo que é natural deve prevalecer” (Finch, 1979, p. 29). Em outras palavras, segundo a “A República” de Platão, a lei da natureza funciona como um parâmetro para avaliar a legitimidade e a justiça das leis instituídas pelos homens. Ao longo da história, os teóricos do direito derivaram a lei natural de fontes como a natureza universal, a natureza divina e a própria essência da humanidade. Associado a essa perspectiva está o modelo de ética deontológica kantiana, que considera uma ação moralmente correta ou incorreta com base nos deveres universais que os indivíduos devem uns aos outros, independentemente das consequências (Kant, 2009).

Contrapondo-se à tradição jusnaturalista, o positivismo jurídico 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).

A concepção de lei natural e de direitos naturais tem sido amplamente desacreditada como alicerce para discursos contemporâneos sobre direitos (Turner, 1993). No entanto, 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. Entretanto, 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, 1999). Contudo, se abandonarmos as justificativas teológicas para fundamentar esses direitos, surge a dúvida se haveria um pilar de sustentação de seu *status* normativo.

Turner (1993) propôs que, na ausência de uma fundamentação metafísica de caráter jusnaturalista, os direitos humanos encontram respaldo filosófico mais convincente ao invocar a universalidade da fragilidade inerente à condição humana, em particular a vulnerabilidade do corpo físico. Tal perspectiva pode ser explicada por um direito a, pelo menos, condições mínimas de abrigo, em conformidade com as necessidades fisiológicas humanas. Em um sentido mais abrangente, Norman (1998) sugere que um conceito derivado de direitos pode ser fundamentado no atendimento das necessidades básicas e universais, sendo estes identificáveis de maneira racional e objetiva (Doyal e Gough, 1991). Dessa perspectiva, um padrão minimamente aceitável de moradia surge como elemento intrínseco a uma concepção de direitos humanos.

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 mínimo para sua subsistência. No entanto, 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. 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.

Uma outra crítica às perspectivas centradas no mínimo vincula as necessidades humanas à moradia e a outros bens de bem-estar, sustentados por descobertas de campos como a medicina, psicologia ou sociologia. Como essas descobertas e, sobretudo, suas implicações políticas, são invariavelmente passíveis de contestação, há sempre um elemento paternalista na definição do que constitui uma moradia adequada, mesmo quando se trata de padrões mínimos absolutos (Bengtsson, 1995, p. 132-134). Tais abordagens, ao desconsiderarem a *capacidade* das pessoas e o desejo de definir autonomamente suas necessidades, podem ser acusadas de negar sua *agência* (Mueller, 2018).

Uma alternativa mais promissora para discursos fundamentais sobre direitos humanos encontra-se na ambiciosa tentativa de Lukes (2008) de elaborar uma “moralidade objetiva contemporânea”, concebida para um mundo pós-metafísico. Essa abordagem, ao se desvencilhar de pressupostos metafísicos e teológicos, oferece uma estrutura normativa capaz de conciliar princípios universais com o reconhecimento das especificidades contextuais e das *capacidades* individuais. Ele coloca a questão: “É possível identificar componentes de bem-

estar que estão presentes em qualquer vida que corre bem em vez de mal: condições de desenvolvimento humano?” (Lukes, 2008, p. 129).

Nesse passo, a abordagem neoaristotélica das *capacidades*, desenvolvida por Amartya Sen e Martha Nussbaum, 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).

Tal abordagem apresenta a virtude de reduzir significativamente as críticas relacionadas ao paternalismo, conforme Nussbaum (2011) destaca em sua análise sobre a interação entre cultura, *capacidades* politicamente acordadas e a liberdade de escolha individual. A força dessa abordagem reside em sua intencionalidade 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 “relutância em aceitar qualquer redução substancial no espaço destinado ao julgamento público” (Sen, 2005, p. 157). Para Sen (2005), a *Abordagem das Capacidades* 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).

Nussbaum (1992, 2000), seguindo em grande parte os passos de Lukes, diverge significativamente de Sen ao propor uma lista sistematizada de dez *capacidades* centrais ou funções essenciais. Essas *capacidades* são filosoficamente derivadas e representam elementos indispensáveis que todos os indivíduos valorizam e destacam para alcançar uma vida digna. Embora sua abordagem revele menor aderência ao construtivismo em comparação com Sen, ela oferece orientações claras sobre áreas prioritárias, como saúde, educação, participação política e não discriminação (Nussbaum, 2011, p. 70).

A lista de *capacidades* delineada por Nussbaum (2011) 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 que é irreduzivelmente plural. Nussbaum (2011) ressalta ainda que sua lista é propositalmente abstrata e geral, concebida para permitir especificações contextuais e desenvolvimento democrático, o que confere à sua proposta uma nuance construtivista.

Diversas *capacidades* identificadas por Nussbaum têm implicações diretas para a questão da moradia e da ausência de abrigo, especialmente no que diz respeito à saúde corporal, integridade física e controle sobre o próprio ambiente. Essa relação é amplamente corroborada por McNaughton Nicholls (2010), que examina cada uma das dez *capacidades* no contexto da habitação, com base em estudos qualitativos sobre as transições de indivíduos para fora da condição de sem-teto. Conforme observado por McNaughton Nicholls (2010), “[*Capacidades*] reformulam a habitação como mais do que um recurso material, mas como um mecanismo que pode atuar para permitir ou restringir as funções permitidas para uma vida ‘bem vivida’” (p. 24). Sob uma ótica diversa, King (2003) propõe uma análise complementar, evidenciando a conexão entre a moradia e as *capacidades* centrais, fundamentada na “natureza situada dos recursos humanos necessários para o *funcionamento*” (p. 669). O autor argumenta que, para desempenhar tantas tarefas básicas quanto às funções de ordem superior, os indivíduos precisam de um espaço de pertencimento, sendo incoerente sugerir que tal espaço seja distinto da habitação.

De maneira relevante para a presente discussão, reconhecer essas *capacidades* relacionadas à habitação como indispensáveis ao desenvolvimento humano permite sua politização sob a forma de direitos humanos. Nussbaum realiza essa articulação por meio da concepção de que “as *capacidades* centrais são direitos fundamentais subjacentes à própria ideia de justiça social mínima ou de uma vida compatível com a dignidade humana” (2011, p. 25). Para ela, essas *capacidades* e os direitos decorrentes são pré-políticos, inerentes à própria condição humana, transcendendo qualquer vínculo de pertencimento a comunidades políticas específicas.

Sob uma lente Rawlsiana, Nussbaum (2000) 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” (Nussbaum, 2000, p. 101).

Nesse sentido, a concepção de Nussbaum caracteriza-se como uma modalidade de construtivismo universal, constituindo uma potencial terceira via entre os direitos naturais, de fundamentação teológica, e o construtivismo social, delimitado culturalmente. Esse modelo fundamenta-se em normas que, embora socialmente construídas, gozam de compartilhamento universal. Por sua vez, Sen, ainda que se recuse a aderir a uma lista de *capacidades* permanente e imutável, demonstra otimismo quanto à previsão de uma previsão consensual de *capacidades* e direitos humanos, capaz de “resistir ao escrutínio crítico no âmbito do cálculo público” (Sen, 2010, p. 163). Ele observa que “as divergências sobre liberdades e direitos de fato que existem entre as sociedades [são] frequentemente muito superestimadas” (Sen, 2010, p. 162). Lukes (2008), em paralelo, demonstra sustentar a noção de valores morais universais, diferenciando-os das normas morais, que ele reconhece como sendo mais específicos e regionalizados.

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 Lukes, sobre direitos universais. Essas teorias podem, alternativamente, ser interpretadas como ancoradas em uma forma de “essencialismo moderado”. Tal compreensão pressupõe que os seres humanos unem uma natureza intrínseca comum e um conjunto de funções indispensáveis ao desenvolvimento humano, sem, no entanto, implicar na facilidade de uma ordem natural fixa e imutável (Sayer, 1997; McNaughton Nicholls, 2010).

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 dessa ideia para reconciliar fundamentos éticos em um contexto contemporâneo.

3.2.1 Cidadania habitada: fundamentos filosóficos e pragmáticos do direitos à moradia

A presente análise que busca demonstrar como a formulação de Nussbaum, por meio

de seu construtivismo universal, pode, em certa medida, obscurecer a distinção ontológica entre direitos naturais e direitos socialmente construídos. Essa 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, 2025). Nas questões subsequentes, propõe-se transitar do domínio filosófico abstrato para o âmbito político, em que concepções normativas sobre os direitos à moradia e ao abrigo são incorporados, de maneira formal ou informal, em contextos jurídicos e institucionais específicos.

Independentemente dos direitos, em sua essência ontológica, serem concebidos como naturais, socialmente construídos ou essencialmente objetivos, seu significado e sua aplicabilidade em contextos sociais e políticos particulares são produtos de construção social. As propostas ontológicas podem ser componentes dessa construção, mas não existe um método predeterminado para traduzir essas proposições em políticas públicas.

Nesse sentido, identifica-se no conceito clássico de “Cidadania Social” de Marshall uma ponte teórica que conecta os planos filosóficos e políticos. Embora a análise de Marshall tenha um caráter eminentemente descritivo ao examinar o desenvolvimento histórico das sociedades modernas, sua formulação abre espaço para uma interpretação normativa, ao sugerir implicitamente que os cidadãos possuem direitos inerentes ao conjunto de prerrogativas descritas.

Conforme exposto por Marshall (2002), a cidadania se desdobra em três dimensões fundamentais, 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, incluindo o direito à propriedade e à justiça legal. A segunda dimensão 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 condicionada com os padrões prevalentes de civilidade.

Ademais, Marshall (2002) utiliza o exemplo da moradia para ilustrar uma distinção conceitual entre os direitos civis e os sociais. Embora os direitos civis sejam exigidos aos indivíduos e sejam garantidos pelo Estado em situações específicas, os direitos sociais possuem uma abrangência distinta e implicações normativas mais amplas, à vista de que “a obrigação do Estado é para com a sociedade como um todo, cujo remédio em o caso de incumprimento cabe ao parlamento ou a um conselho local, em vez de aos cidadãos individuais, cuja solução cabe a um tribunal de justiça” (Marshall, 2002, p. 104-105).

Marshall (2002) estabelece uma distinção fundamental entre, de um lado, a aplicação dos direitos civis aos indivíduos no tocante à propriedade ou ao cumprimento das condições de concessão, e, de outro, o direito social abrangente da cidadania, que se relaciona com o padrão geral de habitação legitimamente esperado pelos membros de uma sociedade. Ele argumenta que, 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. Além disso, ele reforça que as políticas habitacionais possuem implicações que transcendem o indivíduo, afetando diretamente as condições de vida da coletividade como um todo (Marshall, 2002, p. 105-106).

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 (2002), a ideia de aplicabilidade legal não é prejudicial aos direitos sociais, especialmente em questões como a habitação.

Nesse sentido, adotar-se-á uma nomenclatura mais contemporânea: direitos juridicamente exigíveis *versus* direitos programáticos. Enquanto os direitos juridicamente exigíveis são aqueles que podem ser exigidos por indivíduos em tribunais nacionais (Fitzpatrick e Watts, 2010), os direitos programáticos vinculam o Estado e as autoridades públicas ao desenvolvimento e à implementação de políticas públicas, sem, entretanto, oferecer proteção jurídica direta a cidadãos individuais (Kenna e Uhry, 2006, p. 1).

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.

Nesse contexto, o direito à moradia (voltado àqueles sem habitação adequada) é um direito programático, enquanto os direitos de habitação (direcionados à proteção de pessoas já alojadas contra despejos ou assédios, por exemplo) são direitos juridicamente exigíveis.

Como será analisado a seguir, a compreensão dessa distinção essencial entre direitos programáticos e juridicamente exigíveis é necessária para a análise da discussão em torno dos direitos à moradia.

3.3 NÃO TINHA TETO, NÃO TINHA NADA: DA EXPECTATIVA À EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS PROGRAMÁTICOS E JURIDICAMENTE EXIGÍVEIS À MORADIA EM ÂMBITO NACIONAL

É fundamental considerar que os direitos programáticos à moradia, embora não possam ser reivindicados diretamente por indivíduos em instâncias judiciais, encontram-se expressos formalmente na Constituição Federal brasileira. Por exemplo, o direito à moradia está consagrado no artigo 6º da nossa Constituição: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988). Além disso, o artigo 23 estabelece que: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (Brasil, 1988). Enquanto o artigo 21 define que: “Compete à União: XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (Brasil, 1988).

Contudo, não há mecanismos jurídicos que possibilitam, por exemplo, às pessoas em situação de rua o exercício concreto desses direitos, por isso, programáticos. Conforme argumentam os positivistas jurídicos, tais direitos carecem de legitimidade na ausência de soluções legais para sua aplicação, como sintetizado na máxima do direito comum: “não há direito sem remédio”. Esses juristas focam-se exclusivamente em direitos concretos, juridicamente exigíveis aos cidadãos individuais nos tribunais nacionais. Como vimos, a Constituição brasileira inclui 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 comum.

No campo da habitação e da assistência ao sem-teto, os direitos juridicamente exigíveis são raros e, quando existentes, geralmente restringem-se às disposições de emergência, como abrigo temporário (Fitzpatrick e Stephens, 2007). Mesmo em outras áreas de bem-estar material, como educação e saúde, os direitos juridicamente exigíveis permanecem escassos, sendo mais frequentes no âmbito de transferências de renda (Dean, 2002). Nos Estados Unidos, apenas o estado de Nova York possui um direito juridicamente exigível ao abrigo, destinado ao sem-teto que o solicite em caráter de refugiado².

É nesse debate sobre direitos habitacionais, que se distingue direitos programáticos e juridicamente exigíveis, uma diferenciação que reflete os arranjos institucionais dos regimes

² EM NOVA YORK, lei obriga prefeitura a conseguir abrigo para os sem-teto. **G1 – Globo**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/05/em-nova-york-lei-obriga-prefeitura-conseguir-abrigo-para-os-sem-teto.html>. Acesso em: 11 dez. 2024.

habitacionais. Argumentos em favor de direitos exigíveis incluem o equilíbrio de poder entre serviços e beneficiários, empoderando os indivíduos (Kenna, 2005), e a redução do estigma associado à assistência pública, conforme Rawls (1971) e Spicker (1984). Por outro lado, críticos apontam que a judicialização do bem-estar pode burocratizar políticas sociais, desviando recursos de soluções práticas para disputas legais (Dean 2002; O’Sullivan, 2008).

Outra perspectiva sugere que os direitos programáticos, em vez de legalistas seletivos, são menos estigmatizantes e mais sustentáveis politicamente (Titmuss, 1958; Levi, 1997). Esse modelo promove melhores resultados habitacionais para indivíduos vulneráveis e fortalece a legitimidade de suas demandas. Esses direitos, mesmo quando relatados judicialmente, criam um ambiente que restringe a discricionariedade de provedores e prioriza necessidades habitacionais nas políticas públicas. Assim, 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 e Stephens, 2007; Pleace, Teller e Quilgars, 2012).

No cenário nacional, a Constituição Federal consubstancia no rol dos direitos sociais básicos aqueles enunciados nos tratados internacionais, incluindo os relativos aos direitos humanos (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009). A Emenda Constitucional nº 45/2004, conferiu *status* de emenda constitucional aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos. Tal disposição eleva à hierarquia máxima do ordenamento jurídico brasileiro os direitos humanos consagrados em tratados internacionais, integrando-os ao rol de direitos sociais básicos previstos na Constituição Federal de 1988.

A nossa legislação determina o monitoramento periódico da implementação desses direitos, exigindo o envio de relatórios ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas. Inspirado pelas recomendações das Conferências do Habitat, o direito à moradia foi incorporado explicitamente ao texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, que o incluiu entre os direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição de 1988.

A inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais impõe ao Estado brasileiro a obrigação de adotar um papel ativo na formulação e execução de políticas públicas voltadas à efetivação desse direito fundamental. A Constituição de 1988 estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. Tal previsão reflete o compromisso estatal em garantir condições dignas de habitação e saneamento à população brasileira.

Avançando nessa direção, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) estabeleceu diretrizes para o ordenamento territorial e urbanístico, ancoradas no princípio da função social e ambiental da propriedade. O estatuto também ampliou o conceito de direito à moradia consagrado na Constituição de 1988, incorporando a noção de direito à cidade. Tal concepção inclui, além do direito à habitação, o reconhecimento de políticas urbanas setoriais, como saneamento básico, transporte urbano e desenvolvimento sustentável.

Entre os instrumentos normativos voltados à garantia do direito à moradia, destaca-se a Resolução nº 31/2005, do Conselho das Cidades, que propõe um diálogo interinstitucional entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Conselho das Cidades. Essa iniciativa busca aprimorar a atuação judicial em conflitos envolvendo deslocamentos e despejos forçados de grande impacto social, reforçando a proteção dos direitos humanos nessas situações. Outro instrumento de relevância é a Lei nº 9.785/1999, que habilita o poder público a realizar a regularização fundiária de loteamentos irregulares e clandestinos, conforme os procedimentos previstos na Lei nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano), garantindo maior segurança jurídica à posse e melhorias na qualidade dos assentamentos informais.

O arcabouço jurídico brasileiro reflete um esforço contínuo para consolidar o direito à moradia como um componente essencial da cidadania, articulando compromissos constitucionais, legislações infraconstitucionais e normas internacionais. Esse conjunto de instrumentos promove não apenas a proteção do direito individual à moradia, mas também a concepção ampliada de uma cidade inclusiva e sustentável, reafirmando o papel do Estado na efetivação de direitos fundamentais e no enfrentamento das desigualdades sociais.

O princípio da não discriminação entre os gêneros no tocante à segurança da posse é garantido pelo ordenamento jurídico brasileiro, conforme disposto no artigo 183, § 1º, da Constituição Federal e no artigo 1º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 2.220/2001. Ambos dispositivos asseguram que o título de domínio, a concessão de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia sejam conferidos, de forma gratuita, ao homem ou à mulher, independentemente do estado civil. Adicionalmente, a Portaria nº 11/2018, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, prioriza a mulher chefe de família como público-alvo nos programas habitacionais financiados com recursos da União, fortalecendo a política de igualdade de gênero no acesso à habitação.

No que concerne aos direitos territoriais dos povos indígenas, o artigo 231 da Constituição de 1988 estabelece uma proteção diferenciada ao garantir que as terras tradicionalmente ocupadas sejam propriedade pública estatal sob posse coletiva e privada das comunidades indígenas, não passíveis de individualização. De maneira similar, as

comunidades quilombolas têm seus direitos territoriais reconhecidos pelo artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que assegura a propriedade definitiva das terras por elas ocupadas.

O Código Civil de 2002 também trouxe avanços ao conceituar a propriedade urbana como um direito que, embora amplo, não é absoluto. Esse direito deve ser exercido em consonância com as finalidades econômicas, sociais e ambientais, permitindo a regularização fundiária em áreas de interesse social. Essa perspectiva foi fortalecida pela proposta legislativa do Projeto de Lei nº 3057/2000, que culminou na chamada Lei de Responsabilidade Territorial, regulamentando o parcelamento do solo e a regularização fundiária em áreas urbanas.

No contexto da segurança da posse, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) garante o direito à moradia e estabelece a prioridade para os idosos na titularidade de imóveis nos programas habitacionais. De igual relevância, a Lei nº 11.124/2005 criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), consolidando esforços para reduzir desigualdades socioeconômicas por meio do acesso à habitação digna. Posteriormente, a Lei nº 11.888/2008 assegurou o direito à assistência técnica pública e gratuita para famílias com renda de até três salários mínimos na construção e reforma de habitações de interesse social, representando um avanço significativo na democratização do acesso à moradia.

Os desafios relacionados à política habitacional, contudo, permanecem ao passo que o enfrentamento do déficit habitacional requer políticas integradas, que transcendam o financiamento de moradias e incluam componentes sociais, como educação, geração de emprego e redução da violência urbana.

Historicamente, a política habitacional brasileira priorizou a casa própria como mecanismo de coesão social, buscando transformar cidadãos em pequenos proprietários. No entanto, é fundamental diversificar os benefícios, ampliando o acesso a soluções como crédito para reforma, subsídios ao aluguel e financiamento para ampliação de imóveis existentes.

A mera titularidade formal de uma residência, dissociada das condições mínimas de cidadania urbana, não constitui realização do direito à moradia, mas sim uma ilusão jurídica de inclusão que mantém intacta a lógica da segregação socioespacial, pois, como assevera Tirelli (2025), as interações entre os grupos sociais e os atores e serviços responsáveis pela implementação das políticas públicas são perpassadas, de forma recorrente, por ações e tecnologias que podem reforçar a percepção de pertencer a um “lugar social” marcado pela marginalização e pela inferioridade.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007) evidenciam que 56,3% das famílias que vivem em regime de coabitação o fazem por restrições financeiras, sendo que 62,4% dessas famílias desejam se mudar para outro domicílio. Além disso, a proporção de famílias urbanas que comprometem mais de 30% de sua renda com aluguel dobrou entre os anos analisados, refletindo as dificuldades de acesso à moradia em áreas urbanas próximas a oportunidades de trabalho. Nesse contexto, a urbanização de favelas existentes e a prevenção de novas ocupações informais devem ser prioridades nas políticas públicas.

A inclusão de segmentos mais vulneráveis – como a população negra, residentes das regiões Norte e Nordeste e zonas rurais – exige a formulação de soluções habitacionais que considerem a renda, o ciclo de vida e as necessidades específicas desses grupos. Medidas como a regularização fundiária, urbanização de áreas degradadas, microfinanças para habitação, subsídios diretos e recuperação de imóveis em áreas centrais são alternativas viáveis e urgentes.

Uma política habitacional efetiva deve oferecer alternativas diversificadas, como o estímulo ao aluguel social, especialmente relevante para jovens em busca de oportunidades em mercados de trabalho instáveis e marcados pela informalidade. A política habitacional não pode se restringir à casa própria, devendo explorar diferentes estratégias para garantir a universalização do direito à moradia. Em alguns países europeus, o subsídio ao aluguel e a urbanização de lotes têm se mostrado políticas eficazes, apontando caminhos que o Brasil pode explorar para atender às diversas demandas habitacionais de sua população. Assim, a moradia digna deve ser tratada não apenas como um direito constitucional, mas como um instrumento essencial para a inclusão social e a promoção da justiça urbana.

A retomada de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) é imperativa para estabelecer diretrizes que orientem a aplicação dos recursos federais no território brasileiro. A formulação da PNDU visa reduzir as desigualdades socioespaciais em diversas escalas, promovendo um desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável.

É essencial que órgãos como os Ministérios das Cidades, do Desenvolvimento, do Trabalho e Emprego, juntamente com a Caixa Econômica Federal, colaborem na regulação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Essa cooperação busca ampliar os investimentos do mercado privado, facilitando o acesso à moradia para as classes médias com rendas superiores a cinco salários mínimos, segmento que representa uma parcela significativa do déficit habitacional.

Contudo, um desafio premente é a potencial elevação dos preços da terra e dos imóveis, impulsionada pela injeção dos investimentos financeiros destinados à produção e

aquisição de moradias. Para mitigar esse fenômeno, faz-se necessário que os municípios apliquem o princípio da função social da propriedade, conforme previsto no Estatuto da Cidade. Instrumentos como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 29/2000, permitem que os municípios instituíam alíquotas diferenciadas, contribuindo para a efetivação desse princípio.

Adicionalmente, a implementação de zoneamentos especiais pode assegurar um estoque de terras destinadas à moradia social, prevenindo a especulação imobiliária e promovendo a inclusão habitacional. É crucial que os conjuntos habitacionais resultantes do aumento de investimentos sejam planejados de maneira a evitar impactos negativos no mercado de terras urbanas locais, na sustentabilidade ambiental e nos custos de infraestrutura urbana. A localização estratégica dessas habitações deve ser priorizada para integrar os moradores ao tecido urbano consolidado, evitando os equívocos do passado que relegaram populações a áreas periféricas desprovidas de serviços essenciais.

Por fim, a articulação entre políticas públicas, instrumentos legais e planejamento urbano é fundamental para enfrentar os desafios habitacionais no Brasil. A adoção de medidas que promovam a função social da propriedade, aliada a investimentos direcionados e à regulação eficaz do mercado imobiliário, pode conduzir a soluções habitacionais mais equitativas e sustentáveis, atendendo às necessidades da população e contribuindo para o desenvolvimento urbano harmonioso.

3.4 MAS ERA FEITA COM MUITO ESMERO: ENTRE A RETÓRICA E A REALIDADE DE UM DIREITO HUMANO À HABITAÇÃO EM ÂMBITO INTERNACIONAL

No plano internacional, a aplicação do conceito de cidadania elaborado por Thomas Humphrey Marshall enfrenta desafios em termos de sua operacionalização prática. A principal dificuldade decorre da vinculação dos direitos, sejam eles juridicamente exigíveis ou programáticos, à jurisdição soberana de um Estado-nação, fundamentada na sua autoridade legislativa e, em última instância, no monopólio Weberiano do uso legítimo da força. Este monopólio, ao consolidar o poder do Estado, garante a efetividade dos direitos no âmbito nacional. Contudo, no cenário internacional, onde predomina uma estrutura anárquica e a ausência de uma entidade estatal centralizada com poder coercitivo de coleta, os direitos assumem um caráter incerto.

Os direitos humanos no contexto global são habitualmente codificados em tratados, convenções e outros instrumentos normativos que, embora formalizem compromissos estatais,

carecem de mecanismos robustos de aplicação direta. Esses instrumentos abrangem frequentemente direitos sociais positivos, incluindo o direito à moradia, que é reconhecido em documentos como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). 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.

Essa ambivalência estrutural na ordem internacional destaca a fragilidade da concepção de cidadania quando extrapolada para além das fronteiras nacionais. Enquanto no âmbito nacional o Estado atua como garantidor dos direitos, na esfera internacional a execução desses direitos depende de uma complexa rede de compromissos multilaterais, monitoramento por organizações internacionais e pressões políticas ou econômicas, muitas vezes insuficientes para garantir a efetividade dos direitos sociais fundamentais.

Um exemplo está no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que afirma: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida suficiente para assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, principalmente alimentação, vestuário, moradia, assistência médica e ainda os serviços sociais necessários” (ONU, 1948).

Embora a Declaração Universal não seja juridicamente vinculante, ela é reconhecida como parte integrante do direito consuetudinário, desempenhando um papel central como fundamento normativo para o debate subsequente sobre os direitos humanos universais. Além disso, diversos instrumentos internacionais impõem obrigações aos Estados signatários que, embora juridicamente vinculativas no plano do direito internacional, têm especial relevância no tocante ao direito à habitação. Entre estes, destacam-se o PIDESC (1966), bem como, em nível europeu, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) e a Carta Social Europeia (1961, revisada em 1996).

O Artigo 31 da Carta Social Europeia Revisada (1996) merece destaque ao exigir dos Estados medidas para promover o acesso universal a habitações adequadas, prevenir e reduzir a falta de moradia com vistas à sua erradicação progressiva, e assegurar que a habitação seja financeiramente acessível. Um avanço significativo trazido por esta Carta foi o mecanismo de reclamações coletivas, permitindo que organizações da sociedade civil, como a FEANTSA (Federação Europeia de Organizações Nacionais que trabalham com os Sem-Abrigo), acionem Estados que descumpram essas obrigações.

Decisões baseadas em direitos humanos têm implicações legais, mas também podem ser entendidas como declarações morais, destinadas a exercer pressão ética sobre os Estados nacionais para promover mudanças em suas políticas. Essa perspectiva moral reflete a visão

de organizações internacionais, que tratam os direitos estabelecidos nesses instrumentos como reivindicações éticas sobre o comportamento de indivíduos e coletivos, bem como sobre a organização de arranjos sociais (PNUD, 2000, p. 25). Ignorar essas obrigações morais constitui uma “falha moral ou política grave” (PNUD, 2000, p. 24).

O discurso de direitos humanos carrega consigo uma poderosa força ética, frequentemente mobilizada em debates internacionais e campanhas sociais. Contudo, por trás do seu apelo normativo, subsistem questões conceituais e empíricas complexas que requerem uma análise mais aprofundada para compreender plenamente a sua aplicação prática e o seu impacto nas relações entre Estados, indivíduos e organizações internacionais. 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 (Sen, 2005, p. 151).

A aplicabilidade dos direitos humanos no campo da habitação envolve as seguintes questões centrais: legitimidade normativa, aplicabilidade prática e abstração conceitual. Um dos pontos basilares e mais controversos é a suposição, presente em muitos discursos, de que os direitos humanos são evidentes, inalienáveis e invioláveis. Contudo, direitos materiais, como o direito à moradia, não estão imunes a disputas políticas. Como Dworkin (1977) observou, os direitos frequentemente operam como trunfos em debates normativos e políticos, encerrando o diálogo e conferindo primazia a determinadas prioridades políticas. Sendo assim, argumenta-se que rotular reivindicações materiais como direitos morais é uma estratégia retórica que privilegia essas demandas, dificultando seu escrutínio crítico.

Apesar da ênfase no discurso público de direitos defendida por algumas teorias, como 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 da capacidade 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 universal à moradia, de forma coerente e convincente.

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 sobre direitos pela noção de justiça mínima (Nussbaum, 2011a), que busca uma abordagem mais comedida. Sen e Waldron, 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 ou equilibrados. 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) reconhece que, embora *capacidades* e direitos funcionem como trunfos prioritários sobre o bem-estar geral, escolhas trágicas que violam certos direitos podem ser inevitáveis (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.

Esse absolutismo, embora apelativo em sua clareza normativa, encontra dificuldades práticas, especialmente no contexto da formulação de políticas públicas, onde a necessidade de conciliar direitos concorrentes e prioridades sociais conflitantes é inevitável. Assim, enquanto persiste a força moral dos direitos humanos, seu enquadramento normativo e pragmático requer análise e adaptação contínuas às complexidades do mundo real. No entanto, cabe salientar que

ativistas que supõem que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é uma lista abrangente de todos os fins desejáveis da vida humana não conseguem entender que esses fins – liberdade e igualdade, liberdade e segurança, propriedade privada e justiça distributiva – entram em conflito e, por isso, os direitos que os definem como direitos também estão em conflito... A ideia de direitos como trunfos implica que, quando direitos são introduzidos em uma discussão política, eles servem para resolver a discussão. Na verdade, o oposto é o caso. Quando demandas políticas são transformadas em reivindicações de direitos, há um risco real de que a questão em jogo se torne irreconciliável, já que chamar uma reivindicação de direito é chamá-la de não negociável, pelo menos na linguagem popular (Ignatieff, 2000, p. 299-300, *tradução nossa*).

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 (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 e 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 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. A crítica de Scruton aponta para a dificuldade de alinhar princípios teóricos de direitos humanos com as exigências práticas e operacionais de sistemas jurídicos e políticos específicos, destacando a lacuna entre os ideais universais e sua implementação local:

Direitos não surgem meramente porque são declarados. Eles surgem porque podem ser aplicados. Eles podem ser aplicados somente onde há uma regra de direito... Fora do estado-nação, essas condições nunca surgiram nos tempos modernos... Quando incorporados à lei dos estados-nação, portanto, os direitos se tornam realidades; quando declarados por comitês transnacionais, eles permanecem no reino dos sonhos – ou, se você preferir a expressão de Bentham, “absurdo sobre palafitas” (Scruton, 2006, p. 20-21, tradução nossa).

Partindo de uma perspectiva significativamente distinta, Hannah Arendt (2012), escrevendo no contexto das devastadoras consequências das duas guerras mundiais, destacou os limites inerentes e o que chamou de “idealismo sem esperança” (p. 269) do discurso sobre direitos humanos. Em sua análise, Arendt direciona uma crítica contundente à incapacidade desse discurso de enfrentar adequadamente as realidades concretas dos apátridas e deslocados, para quem os direitos humanos universais frequentemente se revelaram abstratos e desprovidos de aplicabilidade prática.

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.

Essa crítica fundamenta-se em uma análise histórica e filosófica das limitações institucionais e conceituais do discurso dos direitos humanos, evidenciando que sua universalidade teórica é frequentemente desmentida pela fragmentação e contingência das realidades políticas. A obra de Arendt, portanto, não apenas desafia o otimismo normativo do discurso humanitário, mas também aponta para a necessidade de reimaginar os direitos humanos em termos que reconheçam sua dependência de estruturas políticas específicas e de mecanismos institucionais concretos. Nesse contexto, a autora destaca

a discrepância entre os esforços de idealistas bem-intencionados que teimosamente insistem em considerar como “inalienáveis” aqueles direitos humanos, que são desfrutados apenas por cidadãos dos países mais prósperos e civilizados, e a situação dos próprios sem direitos (Arendt, 2012, p. 279).

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 (*United Nations Development Programme*, 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) interpreta como direitos “mantidos por cada indivíduo contra o mundo inteiro” (p. 23).

Embora os defensores dessa concepção desejem avanços concretos na implementação desses deveres imperfeitos, Kenna (2005), 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, 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” (2005, 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 detalhados e 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 que envolvem a alocação de recursos por suas 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).

O conceito de supersocialização tem sido utilizado para descrever situações em que os tribunais são mobilizados de forma inadequada para decidir questões políticas intrinsecamente policêntricas (Dean, 2002). Essa prática levanta preocupações constitucionais e democráticas, especialmente em relação à transferência de poder das instituições representativas para o judiciário (Hirschl, 2007). O fenômeno da juristocracia dos direitos humanos reflete uma realidade em que a constitucionalização dos direitos promoveu uma redistribuição significativa de poder, enfraquecendo as instituições políticas em favor dos tribunais:

[isso] alimenta a infeliz suposição de que se os direitos humanos estão em questão, então temos uma questão que deve ser despolitizada e, portanto, desdemocratizada a ponto de recorrermos aos tribunais em vez dos parlamentos para resolver nossos principais problemas políticos... [enquanto] os entusiastas dos direitos humanos castigam os céticos dos direitos humanos por serem ingênuos sobre a democracia do mundo real do século XXI... os céticos dos direitos humanos atribuem uma ingenuidade ainda maior àqueles que veem os tribunais como substitutos democráticos (Campbell, Ewing e Tomkins, 2011, p. 10, tradução nossa).

Apesar das fragilidades inerentes ao discurso dos direitos humanos, este continua a exercer uma influência significativa no cenário global. A formulação de deveres imperfeitos no arcabouço dos direitos humanos tem sido interpretada como um recurso discursivo estratégico (Dean, 2010, p. 9), dotado de méritos retóricos e de *agitprop*³, especialmente em atividades de exposição ou conscientização. Sob essa perspectiva, os direitos humanos emergem como instrumentos políticos eficazes para mobilizar dissidência, fomentar protestos,

³ Conceito que se refere à intencional propagação de ideias políticas.

articular oposição e catalisar ações coletivas voltadas para reformas sociais e econômicas (Fortman, 2006, p. 38; Waldron, 1993). Além disso, como observa Isaac (2002), criticar ou desconstruir o discurso dos direitos humanos sem oferecer alternativas mais robustas e eficazes para a promoção da justiça social ou objetivos humanitários globais seria um ato de irresponsabilidade teórica e prática (Miller, 1999).

Portanto, 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. Essa visão é relevante em contextos onde as tradições democráticas e a proteção de minorias permanecem frágeis ou incipientes. Essa postura está alinhada com a compreensão orientada para resultados de Nussbaum (2011a) e com o amplo consequencialismo defendido por Sen (1982), ambos os quais enfatizam a importância dos efeitos práticos e o impacto positivo das intervenções normativas e institucionais, mesmo quando fundamentadas em construções imperfeitas.

Este capítulo buscou explorar a complexidade do conceito de direitos habitacionais, 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 espécie de terceira via poderia ser identificada no construtivismo universal ou essencialismo moderado, conforme proposto na AC de Martha Nussbaum e Amartya Sen. Essa estrutura teórica apresenta-se como uma base filosoficamente defensável para a concepção de direitos humanos no campo da moradia.

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. Neste sentido, reinterpretou-se a divisão clássica de Thomas Marshall entre direitos de cidadania civis e sociais como uma distinção entre direitos juridicamente exigíveis – garantias formais individuais a padrões específicos de habitação – e direitos programáticos, que representam expectativas legítimas de acesso às normas gerais de habitação em uma dada sociedade.

No plano nacional, os méritos relativos aos direitos juridicamente exigíveis à habitação permanecem objeto de debate. Contudo, o desenvolvimento legislativo nacional sugere uma avaliação positiva do potencial de direitos juridicamente exigíveis nesse domínio.

No cenário internacional, as críticas predominantes aos direitos humanos relacionados à habitação e outros bens concentram-se em sua legitimidade normativa, coerência conceitual e aplicabilidade prática. Além disso, questiona-se o risco de que tais direitos, devido à sua

natureza abstrata, podem 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 um potencial de promoção de maior bem-estar em contextos onde alternativas viáveis para a busca de justiça social global estão ausentes.

Em resumo, este texto enfatizou a complexidade que envolve a aplicação do conceito de direitos no campo da habitação e das políticas sociais, destacando a relevância de uma abordagem conceitual clara ao envolver-se em qualquer forma de discurso sobre direitos. Procurou-se demonstrar que é possível, tanto em bases filosóficas quanto pragmáticas, para a concepção de direitos naturais ou humanos aplicados à habitação e, ainda assim, defender direitos juridicamente exigíveis claramente definidos no contexto de sistemas de justiça nacionais específicos. Paralelamente, pode-se adotar uma posição favorável ao discurso dos direitos humanos universais enquanto se mantém cético em relação à judicialização e à atomização frequentemente associada aos direitos juridicamente exigíveis por indivíduos.

Por fim, destaca-se a *Abordagem das Capacidades* como um ponto de partida promissor para avançar este debate em direção a novos horizontes, tanto em termos políticos quanto filosóficos, ao passo que a *Abordagem* oferece um arcabouço teórico para conciliar os desafios normativos e pragmáticos que permitem a discussão sobre direitos no contexto habitacional.

4 CAPÍTULO 3 – DIREITO SOB O TETO: UMA PROPOSIÇÃO TEÓRICA SOBRE JUSTIÇA HABITACIONAL À LUZ DA ABORDAGEM DAS *CAPACIDADES*

A justiça habitacional emerge como uma questão fundamental de justiça social, especialmente quando observada sob a ótica da *Abordagem das Capacidades*, de Amartya Sen. Essa perspectiva enfatiza que uma sociedade justa deve garantir a todos os indivíduos as *capacidades* essenciais para viver uma vida significativa do modo que se valoriza. No âmbito habitacional, a moradia não deve ser vista apenas como abrigo físico, mas como uma condição *sine qua non* para que as pessoas possam desenvolver as suas *capacidades*.

A *Abordagem* propõe um conjunto mínimo de *capacidades*, entre as quais se destacam a integridade física, o desenvolvimento emocional e a participação social, elementos intrinsecamente conectados ao *locus* habitacional. A moradia, nesse sentido, transcende o papel de um espaço destinado apenas ao atendimento de necessidades materiais, como a segurança física. Trata-se, sobretudo, de um ambiente onde os indivíduos estabelecem laços afetivos, constroem identidades e desenvolvem seu potencial, configurando-se como um lar que promove o bem-estar emocional e a realização plena das *capacidades* humanas.

Nesse contexto, a habitação deve ser considerada um *funcionamento* fértil – uma condição que, quando atendida, potencializa outras *capacidades*. Ao fornecer segurança, estabilidade e um espaço de pertencimento, a moradia atua como catalisadora para a realização de outras liberdades.

Ao adotar a *Abordagem das Capacidades* para analisar a problemática habitacional, propõe-se compreender a falta de moradia como uma forma de privação de *capacidades*, vinculada à ausência de um lar, oferecendo, assim, uma estrutura analítica para abordar o tema de forma mais ampla e fundamentada.

Sendo assim, a estrutura do texto foi organizada para abordar, inicialmente, as questões conceituais que emergem das definições de falta de moradia, explorando a complexidade inerente ao conceito de lar e suas implicações. Na segunda seção, aprofunda-se na *Abordagem das Capacidades*, construindo um alicerce teórico que sustenta o modelo conceitual delineado nas seções subsequentes. A terceira seção promove uma articulação entre os conceitos de lar, inadequação habitacional e moradia adequada. Já na quarta seção, o texto dedica-se a uma análise minuciosa da natureza multidimensional da falta de moradia, que serve de base para a formulação de um modelo conceitual capaz de compreender as diferentes formas de privação habitacional. Na quinta seção, faz-se uma distinção entre a falta de

moradia e as condições de vida inadequadas, destacando como o modelo conceitual proposto pode orientar políticas públicas. Por fim, a conclusão apresenta uma reflexão sobre as possíveis contribuições do modelo conceitual para o campo acadêmico, ressaltando suas implicações na formulação de políticas públicas e no desenvolvimento de estratégias de intervenção social.

4.2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO CONCEITO DE MORADIA

Uma das tipologias aceitas nos estudos habitacionais é a *European Typology of Homelessness and Housing Exclusion (ETHOS)*⁴. A *ETHOS* propõe um modelo que caracteriza a falta de moradia como a ausência de um lar, delineando essa ideia em torno dos aspectos físico, social e legal. O aspecto físico refere-se à necessidade de um espaço seguro para as demandas de vida do indivíduo e sua família. O social enfatiza a preservação da privacidade e a capacidade de manter relações sociais significativas, promovendo uma convivência comunitária baseada em reciprocidade. Já o aspecto legal abrange a posse legítima do imóvel, a segurança de permanência e a existência de um título jurídico que assegure o direito de moradia (Edgar, 2009).

Embora esses aspectos configurem uma estrutura teórica ampla, o conceito de lar transcende a noção de residência habitual, estando entrelaçado em valores simbólicos e identitários que moldam a autopercepção e o sentido de pertencimento do indivíduo ao espaço.

Uma outra definição, a do *Australian Bureau of Statistics* associa a falta de moradia à ausência de atributos como “estabilidade, sensação de segurança, privacidade, proteção e controle sobre o espaço de vida” (*Australian Bureau of Statistics*, 2012). Assim, a perda de um desses elementos compromete o *status* da habitação, ou seja, o conceito de lar envolve uma rede de significados simbólicos.

Na perspectiva brasileira, a Fundação João Pinheiro (2008) apresentou o conceito de inadequação dos domicílios pelos seguintes indicadores: (1) excesso de pessoas compartilhando o mesmo dormitório; (2) deficiência de infraestrutura (como iluminação elétrica, canalização de água potável, rede de esgotamento sanitário e coleta domiciliar de resíduos); (3) precariedade fundiária; (4) cobertura/telhado inseguro; e (5) ausência de sanitários/banheiros internos. Assim, observa-se que os indicadores são limitados,

⁴ Tipologia Europeia de Sem-Abrigo e Exclusão Habitacional, em tradução livre.

estabelecendo apenas parâmetros materiais para aspectos de saúde e bem-estar.

Entretanto, o lar é um espaço de memórias, objetos e experiências, que contribuem para a coesão da identidade ao longo do tempo (Mallett, 2004). Sua dimensão afetiva envolve uma gama de sentimentos que vão da segurança e conforto a ansiedade, dependendo das circunstâncias de cada indivíduo (Dupuis; Thorns, 1998). A moradia é, portanto, um local tanto de refúgio como de vulnerabilidade, salientando seu papel simbólico que transcende a função de mero abrigo. Deste modo, o lar é:

uma expressão e arquivo do eu e da identidade, no sentido de que contém posses e objetos especiais que equivalem a uma história ilustrada do eu, além de sinalizar diversos aspectos da identidade: posição social, filiação a grupos sociais, valores pessoais, gostos e qualidades (Tomas; Dittmar, 1995).

Embora o conceito de moradia envolva significados que vão além do aspecto físico, definir a falta de moradia como o oposto implica uma simplificação que pode obscurecer aspectos base, que inclui elementos como pertencimento. Nessa perspectiva, se a *Abordagem* se centra nas liberdades para converter recursos em modos de vida que se valoriza, mais do que nos recursos em si (Mueller *et al.*, 2022), entende-se a falta de moradia como privação de *capacidades* (Wells, 2015).

Essa perspectiva teórica permite deslocar a discussão sobre falta de moradia para um novo matiz, que abarca todas as dimensões do habitar. Através da *Abordagem* destaca-se que a falta de moradia não representa a carência de recursos materiais, mas uma privação das oportunidades e liberdades para que o indivíduo conduza uma vida de maneira que valorize (Mueller *et al.*, 2022). Assim, a ausência de um lar transcende a falta de espaço; ela configura a impossibilidade de exercer as potencialidades humanas em um ambiente seguro e acolhedor.

Ao delinear a falta de moradia em termos de *capacidades*, a análise atinge uma sofisticação conceitual que permite interpretar essa condição como a ausência de um conjunto essencial de oportunidades. Essas *capacidades* englobam, entre outras, a participação na vida social, o cultivo de relações significativas, o controle sobre o ambiente e a construção de uma identidade e propósito.

4.2.1 A justiça e igualdade social pela *Abordagem das Capacidades*

A *Abordagem das Capacidades* emergiu como uma resposta crítica ao paradigma da economia do desenvolvimento, centrado na acumulação de riquezas e na distribuição de

recursos materiais como critérios de aferição de progresso e pobreza (Mueller *et al.*, 2022). Em contraste, a *Abordagem* desloca o foco para a análise das oportunidades reais que os indivíduos possuem para levar uma vida digna. Essa perspectiva formula perguntas sobre as liberdades de ação e expressão dos indivíduos: “O que as pessoas são realmente capazes de fazer e ser?” e “Quais oportunidades reais estão disponíveis para elas?” (Nussbaum, 2011). Este enfoque destaca a relevância da *capacidade* dos indivíduos de converter recursos em *funcionamentos* que deem suporte a uma existência significativa, reconhecendo que o acesso a recursos não garante a transformação das condições de vida.

Sen (2010) enfatizou a necessidade de reformular o desenvolvimento para focar na expansão das liberdades humanas, enquanto Nussbaum (2007) consolidou essa estrutura ao desenvolver uma teoria normativa de justiça, centrada em um conjunto mínimo de *capacidades* para a dignidade humana. Nussbaum (2007) propõe uma lista de dez *capacidades*, as quais argumenta serem direitos inalienáveis para que os indivíduos vivam de forma digna e satisfatória. Essa teoria normativa torna-se um eixo teórico fundamental para as discussões deste texto, oferecendo um quadro para analisar as condições de justiça e igualdade social.

O cerne da *Abordagem* repousa na premissa de que todos os humanos possuem dignidade intrínseca, um princípio que gera direitos e obrigações correlativas para a sociedade (Mueller, 2024). Para que uma sociedade seja minimamente justa, é necessário que todos os seus membros tenham acesso a *capacidades* básicas que lhes permitam uma vida digna (Nussbaum, 2011). Essa dignidade humana implica obrigações éticas para governos, corporações e organizações sociais, que devem promover e proteger essas *capacidades*.

Nussbaum argumenta que o desenvolvimento e a delimitação do limiar de cada *capacidade* central devem ocorrer por meio de processos democráticos e inclusivos (Nussbaum, 2011, p. 42), para garantir que as *capacidades* respeitem as especificidades culturais e valores locais, adaptando-se às diferentes realidades. Nussbaum (2007) defende que a consagração dessas *capacidades* na legislação oferece uma proteção contra a erosão desses direitos por políticas temporárias, conferindo ao Estado um papel essencial na promoção das condições necessárias para que os cidadãos desenvolvam suas potencialidades.

Um aspecto importante da AC é a distinção entre *capacidades* e *funcionamentos*. As *capacidades* são as oportunidades reais de ação ou estados de ser que os indivíduos têm, enquanto os *funcionamentos* representam a concretização dessas *capacidades* em realizações tangíveis (Mueller *et al.*, 2022). Nussbaum (2011) argumenta que o Estado deve priorizar a promoção de *capacidades*, em vez de *funcionamentos*, de modo a preservar a liberdade

individual e garantir que cada pessoa escolha os modos de vida que valoriza, promovendo uma combinação equilibrada de liberdade e igualdade.

Ao articular uma teoria que mescla liberdade e equidade, Nussbaum (2011) oferece uma estrutura normativa tanto para a formulação de políticas públicas quanto para a avaliação da justiça social. A *Abordagem* de Sen (2009) propõe que direitos fundamentais vão além da mera provisão de bens materiais, incluindo a criação de um ambiente social e institucional que permita às pessoas desenvolver plenamente suas potencialidades.

Dentro da literatura sobre *capacidades*, continuam a existir debates filosóficos sobre quais devem ser as *capacidades* centrais e quem deve defini-las. Sen (2009) é cauteloso em estabelecer uma lista universal de *capacidades*, defendendo que as *capacidades* relevantes são contextuais e devem ser determinadas por processos democráticos. Contudo, Nussbaum (2011) argumenta que uma lista universal é possível e necessária para orientar políticas e comparações de bem-estar. Ela propõe dez *capacidades* centrais: vida, saúde corporal, integridade física, sentidos, imaginação e pensamento, emoções, razão prática, afiliação, outras espécies, brincadeira e controle sobre o ambiente.

A partir dessa análise, pode-se concluir que certas *capacidades*, como vida, saúde, integridade corporal, sentidos e afiliação, têm prioridade devido à sua fertilidade, ou seja, à sua aptidão de promover outras *capacidades* (Wolff; De-Shalit, 2007). A noção de *funcionamentos férteis* e *desvantagens corrosivas* – em que a perda de uma *capacidade* específica prejudica outras – proporciona critérios de priorização em políticas públicas. Embora se possa debater a importância relativa das *capacidades* listadas, Nussbaum (2011) argumenta que cada uma delas é essencial e indivisível para uma vida plena, defendendo que uma proteção jurídica robusta deve garantir que todas as *capacidades* sejam promovidas.

Ademais, a aplicação da *Abordagem* no campo da habitação evidencia como essa estrutura analítica amplia o entendimento das necessidades habitacionais, proporcionando uma base informacional que inclui uma pluralidade de fins que os indivíduos valorizam (Mueller, 2024). Dessa forma, a *Abordagem* oferece uma visão normativamente rica para a análise da justiça social.

4.3 A PRIVAÇÃO DE *CAPACIDADES*: A RELAÇÃO ENTRE LAR E MORADIA (IN)ADEQUADA

O presente texto propõe que a *Abordagem* Seniana oferece uma estrutura analítica aplicável para a compreensão da privação habitacional. Converte-se na ideia de que a

moradia proporciona não apenas abrigo contra intempéries, mas também um espaço onde as *capacidades* se manifestam: permite o descanso, o armazenamento de pertences, a higiene pessoal, as interações sociais, a expressão da criatividade e a participação política – elementos que configuram o estado de bem-estar que define um lar (Evangelista, 2010, p. 193).

No entanto, a moradia adequada não é suficiente para configurar o estado de lar, pois fatores como relacionamentos interpessoais significativos – tanto dentro quanto fora do espaço domiciliar – desempenham um papel relevante. A moradia, portanto, é apenas um dos elementos dentro de um espectro de “situações de vida” que compõem o *continuum* entre o lar e a falta de moradia. A AC sublinha que as pessoas devem ter a liberdade de fazer escolhas autônomas, incluindo suas condições de moradia, com o objetivo de garantir essa liberdade e prevenir a privação de *capacidades* (Mueller, 2024).

Essa discussão pode ser enriquecida ao introduzirmos o conceito de “falta forçada”, que se refere a situações em que a privação de *capacidades* não é fruto de uma escolha voluntária, mas de imposições estruturais que forçam os indivíduos a comprometerem a segurança de suas *capacidades* (Wolff; De-Shalit, 2007). Em contextos habitacionais, essa ausência de escolha é comumente observada, caracterizando uma “falta forçada” que priva o indivíduo de condições para uma vida digna e para o exercício de suas *capacidades*.

4.4 A MORADIA A PARTIR DE UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL

A partir do arcabouço teórico delimitado até aqui, é possível organizar os aspectos relativos à moradia em seis dimensões: (1) habitabilidade, (2) estabilidade de posse e autonomia, (3) proteção interpessoal, (4) vínculo e pertencimento, (5) acessibilidade econômica e (6) aspecto afetivo e identitário. Essas dimensões mostram que a moradia adequada se posiciona dentro de um espectro de situações de vida que englobam esses fatores. É importante ressaltar que essas dimensões não são categorias isoladas, mas sim *continuums* que refletem a complexidade e a interconexão de elementos que estruturam as experiências habitacionais, com base nas dimensões a seguir.

4.4.1 Dimensão da habitabilidade

A habitabilidade constitui um elemento nas definições de moradia de várias tipologias conceituais, incluindo a *ETHOS*, o *Statistics New Zealand* e o *Australian Bureau of Statistics*. Esta dimensão compreende o conforto físico (*American Public Health Association*, 1945), a

dimensão fisiológica do lar (Cohen *et al.*, 2007) e os padrões de dignidade habitacional (Hermeto, 2009). Ao incorporar esses elementos, a análise sublinha a importância da adequação básica da habitação como um indicador para avaliar as condições de vida.

Com base nesse referencial teórico, a habitabilidade pode ser decomposta em dois componentes principais: a adequação estrutural da residência e as necessidades de seus ocupantes. Em termos práticos, essa dimensão questiona os requisitos mínimos de habitabilidade segundo os padrões culturais e sociais estabelecidos na região. Por exemplo, considera-se se a habitação dispõe de infraestrutura sanitária e abastecimento de água, se atende a critérios de acessibilidade para pessoas com deficiência e se não apresenta superlotação.

No Brasil, a situação das favelas revela condições adversas. A alta densidade, refletida na proximidade das moradias, prejudica a ventilação e a incidência de luz solar, além de comprometer a privacidade e o isolamento acústico (Pasternak; D’Ottaviano; 2016). Estudos também indicam que a taxa de mortalidade infantil varia significativamente, alcançando 47 óbitos por 1.000 nascidos vivos em residências amplas, enquanto chega a 276 óbitos por 1.000 nascidos vivos em habitações pequenas e com poucos cômodos (Brasil, 1966). Esse déficit de espaçamento foi evidenciado na análise territorial do Censo Demográfico de 2010. Em São Paulo (SP), por exemplo, 84% das casas em favelas não possuem separação entre unidades, revelando uma estrutura urbana inadequada à instalação de redes de infraestrutura urbana básica.

No contexto da habitabilidade, é essencial considerar também o acesso e o controle sobre o espaço necessário para interações sociais e a acessibilidade geográfica. Este último elemento envolve a proximidade da moradia a serviços essenciais, oportunidades de emprego, lazer e redes de apoio social, fatores intimamente relacionados à localização espacial. Sob a ótica da *Abordagem das Capacidades*, destaca-se que “a localização de nossa moradia e sua proximidade a serviços, estruturas e comodidades valiosas (mesmo que acessíveis a um custo) pode, potencialmente, limitar nossas oportunidades em termos de acesso a serviços, emprego e lazer” (Coates, Anand e Norris, 2013, p. 183, tradução nossa).

Conforme asseveram Rovere e Tirelli (2021), “habitar envolve desde o espaço construído da casa até o seu entorno e vizinhança”, compreendendo o acesso regular a sistemas de saneamento ambiental, abastecimento de água potável, transporte coletivo eficiente, equipamentos de saúde e educação, dentre outros elementos que garantem a funcionalidade e a dignidade do espaço de vida cotidiana.

Portanto, a dimensão da habitabilidade não se limita aos aspectos tangíveis e funcionais

da moradia, como saneamento e segurança estrutural, mas também incorpora uma perspectiva espacial que interliga o local de habitação às oportunidades socioeconômicas no entorno imediato. Essa interseção evidencia a relevância das condições habitacionais que funcionam como uma plataforma de acesso a uma vida digna.

4.4.2 Dimensão da estabilidade de posse e autonomia

Esta dimensão é fundamental sob os conceitos de posse ou direito legal de ocupação (Australian Bureau of Statistics, 2012). A análise propõe a posse como o mecanismo predominante que assegura estabilidade e autonomia aos ocupantes de moradias (Rolnik, 2024).

A estabilidade, no entanto, transcende o direito de posse, abrangendo também a expectativa de permanência no espaço, mesmo quando não há escritura do imóvel, como ocorre com aqueles que residem na casa dos pais. Sob o viés jurídico, a dimensão pode ser diferenciada em segurança de *jure* (legal) e segurança de *facto* (real).

Além disso, a estabilidade e a autonomia referem-se ao poder sobre a duração da permanência e à escolha de com quem compartilhar o espaço, englobando aspectos de privacidade e territorialidade (Somerville, 2013). A estabilidade de posse é essencial para a construção de outros elementos do conceito de moradia, como o estabelecimento de rotinas, o desenvolvimento de um senso de familiaridade e a capacidade de a habitação funcionar como um repositório de memórias e experiências pessoais (Dupuis; Thorns, 1998).

À exemplo disso, Pires e Bazzoli (2023), o cenário emergencial provocado pela pandemia de Covid-19 reafirmou a centralidade da moradia como espaço de salvaguarda da integridade física e da saúde pública. No contexto de medidas restritivas e de isolamento social, a residência passou a assumir papel estratégico como principal barreira de contenção à disseminação do agente patógeno, transformando-se em *locus* privilegiado de autoproteção. Isso mostra que a moradia é mais que teto – ela é base de organização da vida cotidiana.

Esses componentes das condições de vida promovem uma sensação de estar à vontade, proporcionando um ambiente onde os indivíduos podem expressar plenamente sua identidade e autenticidade. A possibilidade de manter pertences pessoais e de personalizar o espaço residencial está ligada a um nível básico de estabilidade de posse e autonomia (Dupuis; Thorns, 1998).

Portanto, estabilidade e autonomia não apenas garantem a continuidade da ocupação, mas também sustentam a criação de um ambiente doméstico que favorece o bem-estar. Esses

aspectos promovem uma conexão entre os indivíduos e seu espaço, possibilitando um ambiente de segurança emocional e identidade.

4.4.3 Dimensão da proteção interpessoal

Estudos que investigaram diretamente a experiência de indivíduos em situação de vulnerabilidade destacam a centralidade desse aspecto para a vivência subjetiva do lar (Mallett, 2004). No contexto mais amplo, a fragilidade das relações interpessoais dentro do ambiente doméstico é frequentemente percebida como um fator que mina o senso de pertencimento e segurança associada ao lar (Smith, 1994). A literatura aponta ainda para a influência da violência doméstica na construção dos conceitos de lar, especialmente no caso de mulheres e crianças (Mallett, 2004).

Pesquisas sobre pessoas em situação de rua identificaram um padrão de organização interna em alojamentos localizados sob viadutos, refletindo, em alguns casos, uma estrutura familiar mais consolidada. Nessas moradias improvisadas, com algum grau de organização, é possível encontrar famílias em que as crianças frequentam a escola, há a presença da mãe e, em certas ocasiões, também do pai. Por outro lado, os abrigos muitas vezes apresentam um cenário de ausência materna, crianças desamparadas e afastadas do ambiente escolar (Taschner, 1990).

A proteção interpessoal implica na análise das dinâmicas relacionais que compõem uma situação de vida, abrangendo tanto interações com indivíduos próximos quanto com desconhecidos que frequentam as áreas onde residem pessoas em situação de rua (Rabinovich, 1992). Para que o lar seja seguro, é imprescindível que esses relacionamentos estejam isentos de violência e abuso em todas as suas formas, incluindo violência doméstica, abuso infantil e contra idosos. A dimensão inclui ainda os moradores de rua, frequentemente submetidos a violências (Rabinovich, 1992).

Nessa dimensão, a discussão também deve incluir as relações externas ao lar, destacando os desafios enfrentados por inquilinos informais sujeitos a violência e intimidação pelo proprietário do imóvel e por mulheres que sofrem perseguição e assédio por ex-parceiros (*Centre for Comparative Research*, 2004). Ademais, a proteção interpessoal engloba a capacidade das famílias de controlar o acesso ao espaço habitacional, afastando pessoas indesejadas e garantindo a privacidade.

4.4.4 Dimensão de vínculo e pertencimento

O senso de vínculo e pertencimento é um dos elementos essenciais para a constituição de um *locus* habitacional. Estudos empíricos com populações em situação de rua evidenciam que o lar é frequentemente associado a um componente relacional significativo (Hanover Welfare Services, 2009), incluindo a conexão com outras pessoas e um sentimento de pertencimento, representado pela proximidade de familiares, redes de apoio e a possibilidade de oferecer hospitalidade a família e amigos (Parsell, 2012). Deste modo, pode-se afirmar que o lar é inerentemente relacional e que o senso de lugar de alguém (considerando o lar como uma forma especial de lugar) pode lhe proporcionar uma sensação de pertença e conforto (Easthope, 2004).

Esta dimensão pode ser subdividida em dois componentes: a conexão com familiares e amigos, e a integração e o sentimento de pertencimento comunitário a um local. Esse pertencimento pode incluir uma “comunhão de interesses”, que pode ou não ser geograficamente próxima à área de residência. Quando plenamente satisfeita, essa dimensão abarca aspectos emocionais, tais como sentir-se amado, valorizado e parte integrante de um grupo (Hanover Welfare Services, 2009).

Para as populações em situação de rua, essa dimensão é especialmente significativa, pois a desconexão com o território e as redes de parentesco é acentuada pela falta de moradia, que pode levar a rupturas, como a separação familiar e a transferência da guarda dos filhos para parentes ou autoridades (Hulse; Sharam, 2013). Assim, essa perspectiva reforça a necessidade de compreender o lar como um constructo social complexo, balizado na coesão comunitária.

4.4.5 Dimensão da acessibilidade econômica

Um relatório da *European Banking Authority* (Shelter, 2016) sublinha a acessibilidade econômica como um elemento decisivo no conceito de lar, enfatizando que a moradia deve ser financeiramente viável para que os indivíduos possam arcar com os custos habitacionais sem comprometer necessidades básicas fisiológicas (Kelly, McCann e O’Toole, 2015, tradução nossa). A inacessibilidade financeira figura também como um componente essencial nas definições de falta de moradia (Busch-Geertsema; Culhane; Fitzpatrick, 2016).

Essa dimensão pressupõe duas concepções inter-relacionadas: o custo econômico intrínseco da casa e a suficiência dos recursos financeiros para garantir outras necessidades essenciais de subsistência. As rendas muitas vezes baixas (*Australian Institute of Health And*

Welfare, 2015) e a necessidade de um mínimo de recursos para que se viabilizem várias *capacidades* tornam indispensável a inclusão da privação financeira e da acessibilidade econômica como aspectos dessa análise (Somerville, 1997).

A habitação deve ser acessível aos ocupantes de forma que não exija o sacrifício de outras necessidades fundamentais, como alimentação, contas domésticas ou medicamentos, para cobrir os custos habitacionais (Shelter, 2016). A privação financeira pode impactar negativamente despesas relacionadas a uma nutrição adequada, vestuário apropriado e participação em atividades sociais e de lazer (Yates, 2007).

Nesse contexto, Rovere e Tirelli ao discorrer sobre os processos de segregação espacial involuntária, afirmam que “o aumento da distância da moradia aos serviços, comércios e empregos, muitas vezes inviabiliza a inserção no mercado de trabalho e ainda na esfera social” (2021), visto que a separação funcional (habitação isolada de comércio e serviços) implica na multiplicação do número de deslocamentos diários e no acréscimo significativo dos custos com tarifas de transporte, impactando desproporcionalmente as camadas sociais de menor renda, portanto, nessa medida, a localização geográfica também deve ser considerada como um custo econômico intrínseco da habitação.

Além disso, esses constrangimentos financeiros geram repercussões adversas na saúde física e mental dos indivíduos, prejudicando também a qualidade de seus relacionamentos interpessoais (Burke *et al.*, 2007). Um exemplo é o impacto da inacessibilidade habitacional para idosos – limitação que contribui diretamente para a privação de *capacidades* essenciais.

Portanto, essa dimensão transcende a análise meramente econômica do custo da moradia, envolvendo uma compreensão mais ampla de como os recursos financeiros disponíveis moldam a capacidade dos indivíduos de satisfazer suas necessidades básicas e viver com dignidade.

4.4.6 Dimensão do aspecto afetivo e identitário

As experiências de lar possuem certa profundidade afetiva e identitária marcante. A falta de moradia vai além das necessidades materiais, abrangendo aspectos emocionais, ontológicos e espirituais (Somerville, 1997). Pesquisas com pessoas em situação de rua ressaltam que o conceito de lar está associado a sentimentos de aconchego, conforto e uma sensação de bem-estar subjetivo (Parsell, 2010). Em geral, o lar é descrito como um elemento da identidade, um reflexo de *status* individual e um componente para a autoexpressão e a autorrealização (Parsell, 2010). Ainda, é possível ampliar essa concepção ao interligar os

conceitos de lar e lugar, destacando o papel do lar na formação identitária e na interpretação da experiência vivida (Sixsmith, 1986).

As emoções e identidades que o lar suscita podem variar ao longo do espectro das situações de vida, evidenciando uma das tensões intrínsecas aos conceitos de lar e falta de moradia (Moore, 2007). Por exemplo, uma pessoa com um histórico de períodos dormindo na rua e traumas complexos pode se sentir menos ansiosa ao pernoitar ao relento do que em um local habitação social. Em contrapartida, outras pessoas podem experimentar uma ansiedade ao viver nas ruas, o que enfatiza as respostas afetivas frente às diferentes situações.

No plano identitário, observou-se que, enquanto alguns indivíduos em situação de rua se identificam como desabrigados, outros resistem a essa categorização, mesmo vivendo em condições semelhantes (Johnson, Gronda e Coutts, 2008). Nesse sentido, pode-se apontar que a identidade de um sem-teto não é uniforme nem estática (Parsell, 2010). Dessa forma, há um certo impacto da falta de moradia na *capacidade* do indivíduo de expressar e construir sua própria identidade.

Diversas análises críticas evidenciam que políticas públicas habitacionais de grande escala, a exemplo do programa “Minha Casa, Minha Vida”, frequentemente promovem a alocação compulsória de famílias em áreas periféricas de baixo valor fundiário, distantes dos centros urbanos e desprovidas de infraestrutura adequada. Essa lógica de implementação territorial, orientada por critérios econômicos de minimização de custos e não por princípios de inclusão urbana, resulta na intensificação de processos de marginalização socioespacial, rompem redes de sociabilidade pré-estabelecidas (Tirelli; Cadoná; Areosa, 2016).

Assim, para além da dimensão objetiva da exclusão, esses reassentamentos forçados produzem efeitos subjetivos profundos: implicam a ruptura de laços comunitários preexistentes, desarticulam redes de solidariedade territorial e fragmentam vínculos sociais construídos ao longo do tempo.

4.5 DEFINIÇÃO DE PADRÃO MÍNIMO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se considerarmos lar e falta de moradia como extremos, então devemos determinar onde termina a falta de moradia e onde começam as condições de vida inadequadas. Para isso, deve-se identificar quais elementos são específicos à falta de moradia, uma vez que ambas as condições representam formas de privação de *capacidades*. A questão, portanto, é se algumas dimensões dessas condições são mais fundamentais do que outras para definir a falta de moradia.

O conteúdo que define a falta de moradia determina o escopo das políticas públicas e das intervenções destinadas a essa população. Definições amplamente aceitas podem influenciar significativamente os níveis de financiamento e as prioridades nas políticas públicas (Bacchi, 1999).

Na *Abordagem das Capacidades*, propõe-se que as *capacidades* centrais representam um patamar mínimo abaixo do qual ninguém deveria estar (Nussbaum, 2011). Embora todas as *capacidades* sejam interdependentes, certos *funcionamentos férteis* e *desvantagens corrosivas* permitem priorizar algumas *capacidades* no contexto de políticas públicas (Nussbaum e Sen, 1993). *Funcionalidades férteis* são aquelas que, uma vez alcançadas, facilitam outras *capacidades* (a afiliação é um exemplo), enquanto *desvantagens corrosivas* referem-se a situações em que a ausência de uma *capacidade* específica compromete outras. Nesse sentido, a moradia pode ser vista como um *funcionamento fértil*, enquanto a falta de moradia representa uma *desvantagem corrosiva*, fornecendo uma justificativa para priorizar a falta de moradia nas políticas públicas.

A partir dessa perspectiva, qualquer condição de moradia abaixo de um padrão mínimo comunitário pode ser caracterizada como falta de moradia (Chamberlain; Mackenzie, 1992). Para operacionalizar essa ideia, seria necessário desenvolver um padrão mínimo cultural. Uma abordagem consultiva pode ser adotada, envolvendo pessoas em situação de rua, defensores e prestadores de serviços, utilizando as seis dimensões do modelo conceitual para definir um limiar mínimo em cada uma delas. A vantagem dessa metodologia é ancorar o limiar nas percepções comunitárias, mas sua limitação está na ausência de uma justificativa teórica robusta para essa demarcação. Sem uma base conceitual clara, permanece incerto por que certas condições, como dormir ao relento, configurariam falta de moradia, podendo-se argumentar que isso ocorre devido a fatores como insegurança e inadequação física.

Uma abordagem alternativa seria desenvolver um princípio subjacente para guiar a definição do que constitui falta de moradia em cada uma das dimensões, com base no *corpus* teórico existente. Essa metodologia pode superar as limitações do padrão cultural mínimo, capturando melhor a experiência vivida. Assim, o ideal seria combinar as duas abordagens, utilizando o padrão cultural mínimo como um ponto de partida e o princípio conceitual como um segundo estágio no processo metodológico.

Para ilustrar, e com a ressalva de que são necessários estudos empíricos, pode-se adotar um princípio como “uma situação de vida não deve comprometer a sobrevivência ou a saúde básica dos indivíduos”. Aplicando esse princípio às dimensões anteriormente tratadas, é possível derivar uma definição preliminar de falta de moradia. Vejamos:

1. *Habitabilidade*: Exigiria casas adequadas à habitação, sem superlotação. Embora a falta de espaço para interações sociais ou acesso a oportunidades seja relevante, sua ausência imediata não compromete a sobrevivência.

2. *Proteção interpessoal*: A exposição à violência ou abuso em um ambiente habitacional, ameaçando diretamente a integridade física, configura falta de moradia.

3. *Estabilidade de posse e autonomia*: Sem essas condições, não há garantia de permanência em uma moradia habitável nem proteção contra acesso indesejado de outrem, tornando-as pré-requisitos para a proteção interpessoal e a habitabilidade.

Nesse diapasão, a dimensão de vínculo e pertencimento é menos central à sobrevivência imediata, mas, em casos de separação familiar forçada devido à falta de moradia, a privação nesse aspecto se torna crítica, sobretudo em contextos culturais específicos. A dimensão do aspecto afetivo e identitário requer maior especificação; a princípio, a falta de um sentimento ou expressão de identidade pessoal não ameaça diretamente a sobrevivência física. As limitações financeiras estão frequentemente associadas à falta de moradia, pois a ausência de recursos impede o acesso a uma habitação mínima em mercados regulados.

Com base nesse princípio, três dimensões – habitabilidade, proteção interpessoal e estabilidade de posse e autonomia – podem ser consideradas fundamentais para definir a falta de moradia dentro desse modelo conceitual. As outras dimensões, como vínculo e pertencimento, aspectos afetivos e identitários fazem parte da experiência da falta de moradia, mas não devem ser suas características definidoras. A privação nessas áreas caracteriza condições de vida inadequadas, que também merecem atenção e suporte. Por fim, as limitações financeiras, como critério de carência forçada, é um aspecto subjacente à experiência de falta de moradia e determinante para políticas públicas que busquem mitigar essa forma de privação de *capacidades*.

4.6 PROPOSIÇÃO DE UM CONCEITO DE “FALTA DE MORADIA”

A definição proposta para exemplificação no modelo conceitual é formulada da seguinte maneira: “*Falta de moradia* é uma forma de privação de *capacidades*, manifestando-se quando a condição de vida compromete a saúde física ou ameaça a sobrevivência de um indivíduo”. Essa definição destaca os aspectos da falta de moradia, abordando as consequências diretas para a saúde e sobrevivência do indivíduo, alinhando-se com as dimensões fundamentais identificadas – habitabilidade, proteção interpessoal e estabilidade de

posse e autonomia.

Em específico, considera-se que uma pessoa está em situação de falta de moradia se:

A. Ela se encontra em uma situação de vida que:

1. Carece de um nível básico de estabilidade de posse e autonomia e/ou;
2. Envolve violência ou abuso interpessoal e/ou;
3. Oferece uma habitação física inadequada ao ponto de pôr em risco a saúde ou a sobrevivência.

B. Ela não possui acesso a uma alternativa habitacional considerada mais adequada.

Essa formulação centra-se no indivíduo como unidade analítica primária, refletindo a premissa de que as *capacidades* são experienciadas de maneira individual (Amore *et al.*, 2013). Esse enfoque é particularmente relevante em contextos de violência interpessoal, onde uma condição habitacional pode afetar distintamente cada membro de uma unidade familiar.

A definição acima constitui um avanço conceitual, pois deriva diretamente do modelo proposto neste estudo, assegurando uma correspondência clara entre o conceito de falta de moradia e seu conteúdo. Essa abordagem evita ambiguidades nas definições de falta de moradia, moradia adequada e lar, permitindo uma articulação mais rica e multidimensional do fenômeno, oferecendo um suporte empírico sólido.

Este capítulo propôs uma reconceituação da falta de moradia como uma forma de privação de *capacidades*, situando-a em um lado do espectro das condições de vida, enquanto o conceito de lar ocupa o lado oposto. As três dimensões primárias – habitabilidade, estabilidade de posse e autonomia e proteção interpessoal – são fundamentais para definir a falta de moradia, enquanto outras, como a de vínculo e pertencimento, oferecem uma experiência mais completa de habitação, mas não são indispensáveis para a definição de moradia.

A aplicação da *Abordagem das Capacidades* ao estudo oferece uma nova lente para as políticas públicas, haja vista que qualquer sociedade justa deve garantir que seus membros não sejam privados das *capacidades* centrais. A falta de moradia, portanto, se posiciona como uma questão de justiça social, e uma condição de vida adequada é um requisito mínimo de dignidade que deve ser assegurado a todos os cidadãos. Ao incorporar os conceitos de *desvantagens corrosivas* e *funcionamentos férteis*, esta proposição sugere que uma das funções primárias das políticas públicas é assegurar condições de vida adequadas para todos, integrando o debate sobre moradia ao contexto mais amplo dos direitos humanos.

Em consonância com as discussões sobre a importância de intervenções focadas na moradia, o modelo conceitual objetiva redefinir as políticas públicas habitacionais. Em vez de

simplesmente transferir pessoas de uma condição de falta de moradia para outra de privação habitacional, o objetivo deve ser proporcionar condições adequadas que possibilitem a construção de um lar e o desenvolvimento de uma vida digna.

Este modelo conceitual também oferece uma resposta inovadora às críticas sobre as limitações da visão tradicional do lar como refúgio seguro, considerando explicitamente a proteção interpessoal e o vínculo e pertencimento comunitário como componentes essenciais do conceito de lar. Entretanto, reconhece-se que o modelo ainda exige ajustes para se adequar a contextos culturais diversos. No caso de populações indígenas, por exemplo, evidencia-se uma concepção de lar enraizada em sua ligação com a terra e sistemas de parentesco e hierarquia específicos, sugerindo que adaptações contextuais são necessárias para capturar adequadamente essas vivências. Além disso, explorar como as condições de vida impactam a construção de identidade e o sentido de pertencimento contribuirá para uma melhor compreensão da experiência habitacional.

Por fim, buscou-se contribuir para a literatura acadêmica sobre políticas públicas, oferecendo um modelo conceitual que articula os conceitos de lar, moradia adequada e falta de moradia com base em seis dimensões-chave. Ancorado nas teorias de Sen e Nussbaum, o modelo redefine a falta de moradia como uma privação de *capacidades*, posicionando o fenômeno no contexto que abrange condições de vida inadequadas e adequadas. Essa perspectiva reforça a urgência de políticas públicas que garantam a dignidade e a cidadania, reconhecendo a moradia não apenas como um direito básico, mas como uma condição essencial de justiça social da qual decorrem os mais variados direitos.

5 CONCLUSÕES

A conceituação do Desenvolvimento Regional é multifacetada e varia de acordo com diferentes perspectivas teóricas. É fundamental reconhecer, em todas as abordagens, a necessidade de melhorar os indicadores de qualidade de vida (bem-estar) dos sujeitos para alcançar efetivamente o desenvolvimento. É nesse sentido que a *Abordagem das Capacidades* pode ser aplicada como um quadro básico para o estabelecimento de objetivos sociais e éticos, reorientando o foco da política habitacional nas preocupações econômicas para o desenvolvimento humano e a construção de uma sociedade mais justa.

Nesse contexto, destaca-se o direito à moradia como primordial para a concretização dos demais direitos humanos. Existe uma estreita relação entre Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, o que justifica a necessidade do estudo dessas políticas ao buscar formas de desenvolvimento e identificar seus impeditivos. Esse estudo se justifica, portanto, considerando a urgência de políticas públicas que garantam o acesso à moradia para impulsionar o desenvolvimento regional, superando as assimetrias (“incapacidades”).

O processo de desenvolvimento humano implica o fortalecimento do capital social, a observância das distintas manifestações culturais e saberes, além do reconhecimento das competências dos agentes sociais e do potencial das instituições locais (Schneider; Gazolla, 2011). Somado a isso, o estudo sobre políticas públicas sob a ótica do desenvolvimento regional, especificamente, apoia-se, conforme Schmidt (2018), em dois grandes prismas: 1) o esclarecimento sobre a complexidade da gestão pública, sendo esta influenciada na sociedade atual por tecnologias; e 2) a necessária eficácia da participação cidadã, que, embora advenha da *ágora* grega, parece, a cada dia, ceder espaço ao que Bauman chama de “liberticídio para denotar essa combinação das novas e extravagantes ambições dos Estados com a timidez e indiferença dos cidadãos” (2013, p. 29-30).

A partir das análises realizadas ao longo desta pesquisa, foi possível identificar importantes contribuições originais oferecidas pelos capítulos que a compõem. O primeiro capítulo examina a justiça habitacional à luz da *Abordagem das Capacidades*, propondo um marco teórico para avaliar pobreza, desigualdade e direito à moradia no contexto do desenvolvimento regional. Com metodologia indutiva e revisão bibliográfica, conclui que o direito à moradia deve ir além da mera oferta de habitações, incorporando dignidade, segurança de posse e acesso a serviços essenciais. A aplicação da AC nas políticas regionais implica redefinir objetivos políticos, incentivar participação democrática e adotar métricas justas e transparentes para garantir equidade e responsabilização.

O segundo capítulo, por sua vez, aprofunda o debate ao discutir a tensão entre direitos naturais e socialmente construídos no campo da habitação, destacando a importância de uma abordagem pragmática que combine fundamentos éticos com a concretude das políticas públicas. A cidadania é vista como ponte entre filosofia e políticas concretas, usando a tipologia de Thomas Marshall para distinguir direitos juridicamente exigíveis e programáticos na habitação. Argumenta-se que se pode rejeitar direitos naturais e ainda defender direitos habitacionais mínimos para os vulneráveis. Conclui-se que é necessário equilibrar ética e pragmatismo jurídico nas políticas públicas para enfrentar a complexidade do tema.

O terceiro capítulo complementa a discussão dos anteriores, ao explorar a justiça habitacional a partir da *Abordagem das Capacidades*, propondo que a falta de moradia seja vista como uma privação de *capacidades*. Apresenta um modelo conceitual que define seis dimensões essenciais para entender e superar essa carência habitacional, situando o debate em um contexto político e filosófico mais amplo. Destaca-se que a moradia, como *locus* de bem-estar, e as *capacidades* individuais são fundamentais para avaliar políticas públicas no tema.

A *Abordagem das Capacidades* centra-se diretamente nos sujeitos como objetivo final da política pública e enfatiza a desigualdade nas *capacidades* dos indivíduos, em vez da desigualdade de recursos. Sendo assim, na formulação da política habitacional e na elaboração de sua agenda, a AC pode servir como um arcabouço fundamental para estabelecer metas sociais e éticas, realinhando o enfoque da política habitacional de questões econômicas para o desenvolvimento humano e para uma sociedade mais equitativa.

No escopo da *Abordagem das Capacidades*, os bens, oportunidades e elementos constitutivos de uma vida digna não podem ser uniformemente traduzidos em métricas homogêneas ou escalas quantitativas únicas, sob pena de se perder a especificidade e a complexidade inerentes a cada dimensão da existência humana. A compreensão de cada *capacidade* exige, por conseguinte, uma apreciação criteriosa de seu conteúdo material e de sua relevância ética para a autonomia individual e para a participação plena na vida comunitária. Atribui-se às políticas públicas e ao aparato estatal uma função inadiável – a saber, melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas, definida por suas *capacidades*.

Os recursos como o rendimento, a riqueza, as mercadorias e os bens primários foram inadequadamente considerados como fins das políticas públicas (econômicas e sociais), quando na verdade são apenas meios para o desenvolvimento e o bem-estar humanos. Ao reorientar a atenção para o sujeito, a AC enfatiza o fortalecimento das liberdades de uma pessoa – as *capacidades* ou *funcionamentos* valorizados como objetivos finais (Sen, 2009, p. 262).

Se o bem-estar, em vez do crescimento econômico, deve ser o objetivo final do desenvolvimento (sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, dos recursos materiais e das questões monetárias), questiona-se criticamente os resultados finais que a discussão sobre política social e bem-estar convencionalmente almeja nos dias atuais.

O problema transcende a ineficiência do modelo de habitação mínima, manifestando-se na periferização dos conjuntos habitacionais. Com os empreendimentos predominantemente desenvolvidos pelo setor privado, que visa à maximização dos lucros, há uma tendência de minimizar os recursos investidos. Para reduzir custos e o tempo de produção, a estratégia mais recorrente tem sido o aumento da escala dos projetos. Conseqüentemente, surge a necessidade de trabalhar com terrenos de maiores dimensões, o que reforça o processo de periferização, uma vez que é mais difícil encontrar áreas de tamanho e valor adequados nas regiões centrais das cidades (Cardoso, Aragão e Araújo, 2011).

O modelo de política pública de moradia que é denominado de “Habitação de Interesse Social”, é igualmente precário do ponto de vista socioeconômico. Isso se deve à concentração de oportunidades nas regiões centrais das cidades, enquanto as periferias permanecem carentes de urbanidade (Rolnik; Klink, 2011). A carência de equipamentos coletivos e espaços verdes, juntamente com a escassez de oportunidades econômicas e culturais, frequentemente observada nesses conjuntos habitacionais, dificulta a apropriação do espaço pelos residentes (Formoso, Leite e Miron, 2011).

Cabe salientar que a seleção das *capacidades* relevantes para a habitação exigiu um amplo espaço de discussão. Não se tratou apenas de definir um conjunto universal, mas também de abrir debates substanciais. É importante sublinhar que as preocupações não relacionadas com os recursos e com a não-utilidade devem ser consideradas no espaço avaliativo da política pública habitacional. Além disso, devem ser consideradas as *capacidades* multidimensionais que uma pessoa necessita para alcançar um *funcionamento* relevante para a habitação.

As atuais bases informativas, como a qualidade física da construção, a satisfação habitacional e a acessibilidade da moradia, ainda podem ser válidas, mas não suficientes para indicar se uma política pública produziu um bom resultado habitacional que afete positivamente o desenvolvimento regional. Ou seja, o foco principal do desempenho da política habitacional deve ser colocado na melhoria das *capacidades* relevantes para a habitação (Quadro 1).

As aplicações da *Abordagem das Capacidades* nos conduzem a uma reflexão sobre

como conceber uma política pública ou um programa de habitação, bem como a definir seu objetivo principal. Visar o aumento de *capacidades* multidimensionais relevantes para a moradia, ou a eliminação de privações de *capacidades*, é certamente diferente de objetivar a disponibilização de um certo número de unidades habitacionais, um aumento na satisfação subjetiva com a habitação, uma melhoria da qualidade construtiva, ou uma melhoria da eficiência de um programa público de habitação definido por custo-benefício.

De uma perspectiva geral, observa-se que a questão habitacional está sujeita aos processos estruturais do desenvolvimento capitalista, os quais são inerentemente desiguais e mercantilizados. Fundamentada em conceitos teóricos consolidados sobre os processos de desenvolvimento regional, a análise exploratória desta tese utilizou o conhecimento acumulado sobre as realidades regionais, indo além das estatísticas oficiais coletadas durante o estudo, para propor uma nova base informacional que permitisse rediscutir os rumos da política pública habitacional.

Portanto, a sociedade deve se organizar para criar oportunidades de moradia através da reformulação das políticas públicas existentes, ao mesmo tempo em que se faz necessário desenvolver políticas públicas e ações coletivas em relação aos problemas econômicos e sociais. Isto posto, esta tese está em aderência com a área de concentração do Doutorado em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ, qual seja, Planejamento e Gestão, enquadrando-se na linha de pesquisa Políticas Públicas, Planejamento Urbano e Gestão do Território, já que tem como foco as Políticas Públicas.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, em vez de uma hipótese que depende de métodos apropriados de confirmação, consistência lógica e verificabilidade, esta investigação baseou-se em pressupostos, sendo que os resultados decorrentes desta tese foram expressos em proposições teórico-conceituais. Conseqüentemente, os resultados deste estudo abrem novos caminhos conceituais e fornecem as bases de uma asserção contemporânea de mensuração da desigualdade em níveis regionais, orientada para uma proposta de reformulação das atuais políticas públicas habitacionais.

Porquanto, o propósito subjacente ao desenvolvimento regional reside no incremento e na diversificação das potencialidades inerentes aos indivíduos, em contraponto à mera ampliação dos indicadores de produtividade econômica, é nesse sentido, que o paradigma proposto por Amartya Sen emerge como um referencial teórico alternativo. Postula-se que a evolução socioeconômica de um dado território está intrinsecamente associada ao espectro de opções disponibilizadas aos indivíduos para o exercício de suas prerrogativas de escolha e manifestação da cidadania ativa (Sen, 2001; Mueller, 2017, 2018, 2020).

O pleno gozo da cidadania, segundo Sen (2010), depende de uma vida digna, que só é possível a partir da superação da pobreza, entendida não apenas como escassez de recursos financeiros, mas como privação de *capacidades* fundamentais. Por isso, a presente tese teve como um de seus objetivos discutir em que medida a *Abordagem das Capacidades* pode ser aplicada aos estudos habitacionais vigentes, tendo em vista as nuances regionais, e como ela contribui para as discussões sobre os rumos da atual política pública nessa área, por meio da proposição de uma lente mais ajustada (mas sensível) para a formulação e implementação de novas políticas públicas habitacionais no âmbito regional.

As implicações da AC nos estudos de moradia e na investigação política podem ser exploradas para uma melhor compreensão do bem-estar (estado das coisas) dos indivíduos. A abordagem avaliativa focaliza o espaço das *capacidades*, conforme Sen (2010), direcionando a atenção para o que uma política de habitação deve procurar melhorar. Além disso, ela permite entender como tornar a situação mais justa através da compreensão das fontes, da origem e da natureza da privação de *capacidades* (Sen, 2010).

Investigar como podemos tornar a atual situação habitacional mais justa, em níveis regionais, permitiu extrair as implicações mais importantes para o desenvolvimento regional. Essas implicações estão ligadas a fatores estruturais da nossa sociedade (Sen e Kliksberg, 2010, p. 31-32) e indicam o que a hodierna política habitacional precisa ou deve fazer para reduzir a injustiça e para ampliar as *capacidades* (oportunidades reais) das pessoas. Esta discussão traz a dimensão ética que está ausente nas discussões contemporâneas sobre políticas públicas.

A proposta Seniana baseia-se no diagnóstico das falhas nas bases informacionais das avaliações de bem-estar (estados das coisas) utilizadas pela economia convencional, pela justiça Rawlsiana, pelo libertarianismo e pelo utilitarismo, a saber: rendas, bens primários, liberdade e utilidade, respectivamente. O diagnóstico sobre as falhas das outras abordagens avaliativas e o seu raciocínio para propor a *Abordagem das Capacidades* (Sen, 2001, p. 127-129) levantam várias questões para as noções de políticas públicas habitacionais.

Deste modo, a habitação tem sido discutida como uma capacidade primordial que permite às pessoas expandir outras *capacidades*, como educação, trabalho digno e saúde. Ou seja, o indivíduo precisa primeiro satisfazer a necessidade de moradia (ter condições de residir de uma forma que tenha razões para valorizar). Isso se conecta diretamente com as especificidades regionais, pois pessoas de diferentes grupos étnicos ou culturais, como indígenas, brancos, caiçaras, ribeirinhos, entre outros, podem ter razões distintas para valorizar diferentes tipos de moradia.

Além disso, eventos como as recentes inundações no Rio Grande do Sul acentuam ainda mais a importância das especificidades regionais, pois há lugares e regiões que as políticas públicas precisam ser pensadas e adaptadas de maneira específica, visto que a conversão de rendas e riquezas em *capacidades* pode variar significativamente.

De sorte que a *capacidade* relacionada à habitação possibilita a busca de outros direitos básicos, como o direito à educação, à profissionalização, a condições dignas de abrigo contra intempéries naturais, a um ambiente seguro para conviver com a família e desenvolver seus laços afetivos, além de refletir diretamente na efetivação dos direitos à saúde e ao acesso à renda. Exemplos dessa abordagem incluem o *Programa Housing First* para os sem-abrigo (Tsemberis, 1999; Gulcur *et al.*, 2003), que coloca a habitação como uma pedra angular do estado de bem-estar social e promove o crescimento da propriedade de casa própria como parte de um ativo estratégico de bem-estar.

É nesse sentido que compreendemos que uma habitação adequada pode contribuir significativamente para as oportunidades econômicas dos indivíduos ao longo da vida, para o bem-estar físico e mental, para a segurança pessoal, para um sentimento de valor e para o *status* econômico. Nessa perspectiva, o papel da moradia se constitui em um recurso que uma pessoa detém ou pode utilizar para expandir outras *capacidades*, dependendo das suas circunstâncias e de outros tipos de recursos disponíveis.

Na perspectiva da *Abordagem das Capacidades*, o foco deve ser direcionado às *capacidades* que são geradas pelos recursos, não devendo os recursos ser o foco exclusivo na avaliação do desempenho e do estado das pessoas. Isso ocorre porque os indivíduos têm diferentes níveis de habilidades para converter recursos em expansões de *capacidades* ou *funcionamentos* que eles próprios valorizam. Circunstâncias pessoais, sociais, regionais e ambientais relevantes influenciam a conversão dos bens primários no usufruto real desses bens. A preocupação principal deveria ser “o que a pessoa consegue fazer com as mercadorias e suas características sob seu comando” na avaliação do bem-estar de uma pessoa (Sen, 2010).

As bases informativas da política habitacional têm se centrado na própria moradia como um recurso, negligenciando o que essa moradia pode gerar em termos de *capacidades* (oportunidades) necessárias para que os indivíduos alcancem um funcionamento habitacional relevante (por exemplo, residir de uma forma que uma pessoa tenha motivos para valorizar). Embora muitas investigações recentes examinaram a forma como a habitação gera resultados sociais em relação à saúde, à educação e ao ambiente, essas conclusões e implicações foram relativamente pouco integradas às práticas de política habitacional. Além disso, tem-se

assumido uma correlação direta entre a posse ou a qualidade da habitação (características físicas e construtivas da casa) e o bem-estar de um sujeito, com pouca consideração às diferentes habilidades para converter recursos em *capacidades* (oportunidades reais) e *funcionamentos* (realizações escolhidas e alcançadas).

Este ponto de vista pode induzir a erro a nossa compreensão dos resultados da política habitacional e da medida em que as políticas satisfazem as necessidades das pessoas. Esta tese levanta naturalmente a questão de saber se o objetivo final das políticas de habitação é voltado para expandir o desenvolvimento humano. Um pressuposto fundamental da perspectiva Seniana é de que precisamos de uma abordagem da desigualdade que tenha uma base informacional refinada o suficiente para refletir a pluralidade (considerando as especificidades regionais) de aspectos valiosos de uma vida que se valoriza ter. Deste modo, é nessa nova base informacional que entram as questões/especificidades regionais, que precisamos repensar quando adentramos no campo do desenvolvimento regional. Logo, a superioridade da *Abordagem das Capacidades* em relação a outras abordagens reside essencialmente em sua riqueza informacional.

Conquanto os julgamentos centrados na utilidade sobre o bem-estar (estados das coisas) não prestam atenção direta às preocupações não-utilitárias, como vidas significativas e realizadas, e violação de direitos e deveres (Sen, 2010, p. 59), pessoas que são persistentemente privadas de liberdades podem ser avaliadas injustamente como estando em nível de bem-estar. Elas tendem a limitar ou ajustar seus desejos e expectativas ao que é aparentemente viável para elas, focando-se na pura necessidade de sobrevivência. Assim, “a métrica mental de prazer ou desejo é muito maleável para ser um guia firme para a privação e desvantagem” (Sen, 2010, p. 63).

Neste contexto, relembremos o exemplo da política habitacional bem-sucedida, que atingiu sua meta de unidades habitacionais, oferecendo boas condições físicas de moradia, como áreas adequadas, boa infraestrutura, espaços verdes e preços acessíveis. A maioria dos moradores se diz satisfeita com suas casas, o que, à primeira vista, indicaria que a política contribuiu positivamente para o bem-estar. No entanto, se uma mulher, que investiu na casa juntamente com o marido, não puder ter posse conjunta do imóvel, ela se encontrará em uma situação vulnerável. Mesmo que as condições físicas da casa sejam boas, a falta de direitos igualitários pode comprometer sua liberdade e segurança de posse, afetando sua *capacidade* de viver de acordo com seus próprios valores.

Outro exemplo seria o caso de novas casas localizadas em áreas distantes das oportunidades de trabalho, o que exige longos deslocamentos. Se um jovem precisa gastar

horas por dia apenas para ir ao trabalho, sua *capacidade* de investir em seu desenvolvimento pessoal e profissional é drasticamente reduzida. Isso diminui suas chances de obter uma ocupação mais estável e bem remunerada, limitando sua autonomia e bem-estar.

Da mesma forma, se não houver um sistema que proteja adequadamente os direitos dos inquilinos, a pessoa que aluga poderá ser forçada a aceitar condições injustas, prejudicando sua dignidade e segurança. Embora um número elevado de famílias possa ser beneficiado por um projeto habitacional, a desigualdade no acesso às unidades e a falta de garantias jurídicas podem dificultar o sucesso da política, que não pode ser medida apenas pelo número de unidades entregues.

A resposta da *Abordagem das Capacidades* é reconhecer o papel dos recursos e da satisfação subjetiva na melhoria do bem-estar humano. No entanto, focar apenas nos recursos pode facilmente induzir em erro, como fora exemplificado anteriormente. Os fatores de conversão, os aspectos não-materiais e não-utilitários, a heterogeneidade dos cidadãos e as questões de distribuição precisam estar na base da política pública habitacional. Isso significa que a base informacional da política pública de habitação precisa ser reformulada.

É através da lente da *Abordagem das Capacidades*, que esta tese reexaminou as noções subjacentes às discussões sobre política pública habitacional, desvelando o valor acrescentado da teoria Seniana para os estudos de habitação e efetivação do direito à moradia. Além disso, enfatizou-se a necessidade de considerar preocupações não relacionadas com recursos e com a não-utilidade, colocando o foco em múltiplas *capacidades* relevantes para a habitação, em vez de limitar as suas preocupações à métricas quantitativas, à qualidade construtiva da habitação, à satisfação com a habitação e sua à acessibilidade econômica.

A tese, precipuamente, sugeriu algumas áreas potenciais de aplicação das *capacidades* em estudos habitacionais, destacando a necessidade de contribuições adicionais de pesquisas empíricas, teóricas e filosóficas. A questão primordial analisada foi o papel das políticas públicas e das instituições habitacionais na redução da injustiça e no desenvolvimento das *capacidades* (oportunidades reais) dos sujeitos para promover avanços na justiça. Essa conclusão está diretamente relacionada ao restabelecimento da ética como foco da discussão da política habitacional.

Portanto, a tese contribui para o avanço científico ao estabelecer um novo paradigma de análise, capaz de guiar políticas habitacionais que não apenas respondam a déficits numéricos, mas que promovam justiça social e desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALKIRE, Sabina. **Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction**. Oxford; New York: Oxford University Press, 2002.

AMERICAN PUBLIC HEALTH ASSOCIATION. Committee on the hygiene of housing. **Basic principles of healthful housing**, 1945.

AMORE, Kate *et al.* Severe housing deprivation: the problem and its measurement. **Official Statistics Research Series**, n. 6. Wellington: Statistics New Zealand, 2013.

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

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Tradução de Torrieri Guimarães. 6. ed. São Paulo: Editora Martin Claret, 2013.

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. **Information paper: a statistical definition of homelessness**. Canberra: Australian Bureau of Statistics, 2012.

AUSTRALIAN INSTITUTE OF HEALTH AND WELFARE. **Specialist homelessness services 2014-2015**. Canberra, 2015. Disponível em: <http://www.aihw.gov.au/homelessness/specialist-homelessness-services-2014-15/#toc>. Acesso em: 04 nov. 2024.

BACCHI, Carol Lee. **Women, policy and politics: the construction of policy problems**. London: Sage Publications, 1999.

BANCO MUNDIAL. **Para um orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Relatório n. 40144-BR. Volume I: Main Report. Washington (USA): Banco Mundial, 2008.

BATTERHAM, Deb. Homelessness as Capability Deprivation: A Conceptual Model. **Housing, Theory and Society**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 36, p. 274-279, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036096.2018.1481142>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14036096.2018.1481142>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BAUMAN, Zygmunt. **Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BAZZOLI, João Aparecido. **Direito à moradia e à democracia participativa: uma experiência na elaboração do Plano Estadual de Habitação**, Tocantins, Brasil. In: MEYER PFLUG, Samantha Ribeiro; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart (Org.). **I Encontro de Internacionalização do CONPEDI**. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. v. 3, p. 311-334.

BENGTSSON, Bo. Housing as a social right: Implications for welfare state theory. **Scandinavian Political Studies**, Oxford, v. 24, n. 4, p. 255-275, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00056>. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9477.00056>. Acesso em: 4 set. 2024.

BENGTSSON, Bo. Politics and Housing Markets: Four Normative Arguments. **Scandinavian Housing and Planning Research**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 12, n. 3, p. 123-140, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1080/02815739508730382>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02815739508730382>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BERLIN, Isaiah. **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Oxford: Clarendon Press, 1969.
BERRY, Mike. **Morality and Power: On Ethics, Economics and Public Policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos** / Norberto Bobbio; tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONENTE, Bianca Imbiriba; MEDEIROS, João Leonardo. Desenvolvimento como ausência de liberdade: Marx contra Sen. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, ano 20, n. 45, p. 37-63, 2016. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/263>. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Centro de Documentação e Informação. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília, DF: 1988. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-normaatualizada-pl.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 ago. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000**. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Brasília, DF: 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A. Brasília, DF: 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: 1979. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, DF: 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, DF: 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. Brasília, DF: 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10741.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

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. Brasília, DF: 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008.** Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005. Brasília, DF: 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional:** documento de referência. Brasília: MI, 2012. Disponível em: <https://saci.secom.planalto.gov.br/jspui/bitstream/11451/626/1/Texto%20de%20Refer%c3%ancia%20-%20CNDU.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos:** a experiência apreendida e o olhar pós-2010. Brasília: MI, 2010. Disponível em: https://www2.fag.edu.br/professores/solange/PUR%20IV/BIBLIOGRAFIA%20APOIO/%5BPoliticaNacionalDesenvolvimentoRegional%5B2011_2015%5D.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Assistência Farmacêutica. **Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos** / Ministério da Saúde, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Departamento de Assistência Farmacêutica. – Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Resolução nº 31 de 18 de março de 2005**. Diário Oficial da União, Brasília, DF: 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-31-2005.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria nº 11, de 31 de janeiro de 2018**. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/521497>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Desenvolvimento social: habitação**. Rio de Janeiro, 1966 (versão preliminar).

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3057/2000**. Inclui § 2º no art. 41, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como parágrafo 1º o atual parágrafo único. Brasília, DF, 2000. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=516752. Acesso em: 10 dez. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari *et al.* **Direitos Humanos e políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2001.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r13310.PDF?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em: 23 fev. 2023.

BURKE, Terry *et al.* **Experiencing the housing affordability problem**: blocked aspirations, trade-offs and financial hardships. Research Paper n. 9. Melbourne: AHURI, 2007. Disponível em: https://www.ahuri.edu.au/sites/default/files/migration/documents/NRV3_Research_Paper_9.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.

BUSCH-GEERTSEMA, Volker; CULHANE, Dennis; FITZPATRICK, Suzanne. Developing a global framework for conceptualising and measuring homelessness. **Habitat International**, v. 55, p. 124-132, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2016.03.004>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0197397515300023>. Acesso em: 30 out. 2024.

CAMPBELL, Tom; EWING, K. D.; TOMKINS, Adam. **The legal protection of human rights**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; ARAÚJO, Flávia de Sousa. Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. **Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR**, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/683/669>. Acesso em: 3 dez. 2023.

CENTRE FOR COMPARATIVE RESEARCH. **The impacts of overcrowding in Health and Education**. A review of evidence and literature. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2004. Disponível em: <https://dera.ioe.ac.uk/id/eprint/5073/1/138631.pdf>. Acesso em: 30 out. 2024.

CHAMBERLAIN, Chris; MACKENZIE, David. Understanding contemporary homelessness: issues of definition and meaning. **The Australian Journal of Social Issues**, v. 27, n. 4, p. 274-297, 1992. DOI: <https://doi.org/10.1002/j.1839-4655.1992.tb00911.x>. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/288880649_Understanding_Contemporary_Homelessness_Issues_of_Definition_and_Meaning. Acesso em: 30 out. 2024.

CLAPHAM, David; FOYE, Cameron; CHRISTIAN, Julie. The Concept of Subjective Well-Being in Housing Research. **Housing, Theory and Society**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 35, p. 261-280, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036096.2017.1348391>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14036096.2017.1348391>. Acesso em: 2 dez. 2023.

COATES, Dermot; ANAND, Paul; NORRIS, Michelle. Housing and quality of life for migrant communities in Western Europe: a *capabilities* approach. **Journal on Migration and Human Security**, v. 1, n. 4, p. 163-209, 2013. Disponível em: https://ciaotest.cc.columbia.edu/journals/jmhs/v1i4/f_0032919_26788.pdf. Acesso em: 30 out. 2024.

COHEN, Simone Cynamon *et al.* Habitação saudável e ambiente favorável à saúde como estratégia de promoção da saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 11, p. 191-8, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/kjksLCBLLvb8qPbLfjBqz5p/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 set. 2024.

CONSELHO DA EUROPA. **Carta Social Europeia Revisada**: 1996. Estrasburgo: Conselho da Europa, 1996.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

CROCKER, David A. Deliberative participation in local development. **Journal of Human Development**, v. 8, n. 3, p. 431-455, 2007. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649880701462379>. Acesso em: 22 mai. 2025.

DALLABRIDA, Valdir Roque; BECKER, Dinizar Ferminiano. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 1, n. 2, p. 73-98, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/80>. Acesso em: 22 set. 2023.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Patrimônio Territorial: abordagens teóricas e indicativos. *In*: DALLABRIDA, Valdir Roque. **O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.

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

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

DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** / Suely Ferreira Deslandes, Otavio Cruz Neto, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). 33 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. **A theory of human need**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1991.

DUPUIS, Ann; THORNS, David C. Home, home ownership and the search for ontological security. **Sociological Review**, v. 46, n. 1, p. 24-47, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-954X.00088>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/1467-954X.00088>. Acesso em: 15 out. 2023.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. London: Duckworth, 1977.

EASTHOPE, Hazel. A place called home. **Housing, Theory and Society**, Taylor & Francis Journals, v. 21, n. 3, p. 128-138, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036090410021360>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14036090410021360>. Acesso em: 30 out. 2024.

EDGAR, Bill. **European review of statistics on homelessness**. Brussels: FEANTSA: European Observatory on Homelessness, 2009. Disponível em: <https://www.feantsaresearch.org/download/6-20098376003316223505933.pdf>. Acesso em: 15 set. 2024.

EVANGELISTA, Guillem Fernández. Poverty, Homelessness and Freedom: An Approach from the Capabilities Theory. **European Journal of Homelessness**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 189-201, 2010. Disponível em: <https://www.feantsa.org/download/think-piece-1-24509888171455826499.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2023.

FAVARETO, Arilson. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Fapesp, 2007.

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

FITZPATRICK, Suzanne; BENGTTSSON, Bo; WATTS, Beth. Rights to Housing: Reviewing the Terrain and Exploring a Way Forward. **Housing, Theory and Society**, Taylor & Francis

Journals, [S.l.], v. 31, n. 4, p. 447-463, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036096.2014.923506>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14036096.2014.923506>. Acesso em: 23 fev. 2023.

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**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 14, n. 4, p. 413-431, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673039982704>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673039982704>. Acesso em: 10 dez. 2024.

FITZPATRICK, Suzanne; WATTS, Beth. The 'right to housing' for homeless people. In: E. O'Sullivan, V. Busch-Geertsema, D. Quilgars, & N. Pleace (Eds.), **Homelessness Research in Europe**, [S.l.], p. 105-122, FEANTSA, 2010. Disponível em: <https://www.feantsaresearch.org/download/ch058964705013493038037.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

FORMOSO, Carlos; LEITE, Fernanda; MIRON, Luciana. Client requirements management in social housing: case study on the residential leasing program in Brazil. **Journal of Construction in Developing Countries**, Malásia, v. 16, n. 2, p. 47-67, 2011. Disponível em: http://web.usm.my/jcdc/vol16_2_2011/ART3_jcdc16-2.pdf. Acesso em: 3 dez. 2023.

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, 2006.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FREDIANI, Alexandre Apsan. Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: A Brazilian Case Study. **Journal of Human Development and Capabilities**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 133-152, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649880601101473>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649880601101473>. Acesso em: 24 fev. 2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte, 2008.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erick Olin. Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, v. 29, n. 1, p. 5-41, 2001. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0032329201029001002>. Acesso em: 03 abr. 2025.

GASPER, Des. **Human Well-Being: Concepts and Conceptualizations**. Wider Discussion Papers: Helsinki, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Porto Alegre: Atlas, 2008.

GRESSLER, Lori Alice. **Pesquisa educacional**. São Paulo: Loyola, 2010.

GULCUR, Leyla *et al.* Housing, Hospitalization, and Cost Outcomes for Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities Participating in Continuum of Care and Housing First Programmes. **Journal of Community & Applied Social Psychology** (Online), v. 13, n. 2, p. 171-186, 2003. Disponível em: <https://www.huisvestingkwetsbaregroepen.nl/wp-content/uploads/2020/11/Housing-First-Journal-of-Community-Applied-Social-Psychology.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

HANOVER WELFARE SERVICES. **2009 annual client survey**. Melbourne, 2009.

HERMETO, Mateus Porto. Habitação saudável: ampliando a atenção à saúde. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, Belo Horizonte, v. 16, n. 8, p. 47-158, 2009. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/index.php/Arquiteturaeurbanismo/article/view/1207/1251>. Acesso em: 4 set. 2024.

HIRSCHL, Ran. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007.

HULSE, Kathleen; SHARAM, Andrea. **Fighting for my family: a longitudinal study of families experiencing homelessness**. Melbourne: Hanover and Swinburne University of Technology, 2013.

IGNATIEFF, Michael. **Human rights as politics. Human rights as idolatry**. Tanner Lectures on Human Values. Princeton, NJ, 2000.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1992-2007**. Microdados. Rio de Janeiro: IBGE, vários anos.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental, volume 2 / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Paulo R. Furtado de Castro, Diana Meirelles da Motta**. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8405>. Acesso em: 11 dez. 2024.

ISAAC, Jeffrey C. Hannah Arendt on human rights and the limits of exposure, or why Noam Chomsky is wrong about the meaning of Kosovo. **Social Research: An International Quarterly**, New York, v. 69, n. 2, p. 505-537, 2002. DOI: <https://dx.doi.org/10.1353/sor.2002.0031>. Acesso em: 3 set. 2024.

JOHNSON, Guy; GRONDA, Hellene; COUTTS, Sally. **On the outside: pathways in and out of homelessness**. North Melbourne: Australian Scholarly Publishing, 2008.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Trad. de Guido A. de

Almeida. São Paulo: Discurso Editorial, 2009.

KELLY, Robert; MCCANN, Fergal; O'TOOLE, Conor. **Credit conditions, macroprudential policy and house prices**. Central Bank of Ireland Research Workshop, 2015.

KENNA, Padraic. **Housing rights and human rights**. Brussels: FEANTSA, 2005.

KENNA, Padraic; UHRY, Marc. **How the right to housing became justiciable in France**. Brussels: FEANTSA, 2006.

KING, Peter. Housing as a freedom right. **Housing Studies**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 18, n. 5, p. 661-672, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673030304259>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673030304259>. Acesso em: 23 fev. 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

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

LUKES, Steven. **Relativismo moral**. London: Profile Books, 2008.

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. Disponível em: <http://sid.usal.es/docs/F8/ART6979/deborah.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2024.

MACEDO, Fernando; PIRES, Murilo; SAMPAIO, Daniel. 25 anos de fundos constitucionais de financiamento no Brasil: avanços e desafios à luz da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **EURE**, v. 43, n. 129, p. 257-277, maio 2017. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612017000200012&lng=en&nrm=iso&tlng=en. Acesso em: 2 dez. 2023.

MALLETT, Shelley. Understanding home: a critical review of the literature. **Sociological Review**, v. 52, n. 1, p. 62-89, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2004.00442.x>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-954X.2004.00442.x>. Acesso em: 6 out. 2023.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania e Classe Social** [Ed. atual trad. e rev. Por EaD/CEE/MCT], 2. ed. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

MATTOS, Ely José de. **Pobreza rural no Brasil: um enfoque comparativo entre a abordagem monetária e a abordagem das capacitações**. 2006. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MCLACHLIN, Hugh 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, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1108/01443339810788588>. Disponível

em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/01443339810788588/full/html>. Acesso em: 3 set. 2024.

MCNAUGHTON NICHOLLS, Carol. Housing, Homelessness and Capabilities. **Housing, Theory and Society**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 27, n. 1, p. 23-41, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036090902764588>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14036090902764588>. Acesso em: 24 fev. 2023.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 33. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MOORE, Jeanne. Polarity or integration? Towards a fuller understanding of home and homelessness. **Journal of Architecture and Planning Research**, v. 24, n. 2, p. 143-159, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228456398_Polarity_or_Integration_Towards_a_Fuller_Understanding_of_Home_and_Homelessness. Acesso em: 30 out. 2024.

MORRIS, Alan. Older Social and Private Renters, the Neighbourhood, and Social Connections and Activity. **Urban Policy and Research**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 30, n. 1, p. 43-58, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/08111146.2011.635411>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08111146.2011.635411>. Acesso em: 24 fev. 2023.

MUELLER, Airton Adelar *et al.* 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**, G&DR. v. 18, n. 1, p. 203-220, jan-abr/2022. Taubaté, SP, Brasil. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/6519/1157>. Acesso em: 30 out. 2023.

MUELLER, Airton Adelar; LUTZER, Anderson Vinícios Branco. Enchentes no Rio Grande do Sul: uma análise de perdas e danos (COP27) baseada em capacidades (Amartya Sen). **Revista Redes**, v. 30, n. 1, 2025.

MUELLER, Airton Adelar. Desenvolvimento territorial desigual e suas relações com a Agência das Mulheres e a herança de Capital Cultural: lições do Sul do Brasil. **Revista Espaço Acadêmico** (Online), v. 17, p. 51-62, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/42198/751375137524>. Acesso em: 18 abr. 2023.

MUELLER, Airton Adelar. O fenômeno do esvaziamento populacional em municípios do Rio Grande do Sul – Brasil sob a lente da Abordagem das Capacidades. **Desenvolvimento Urbano e Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais**, Santa Cruz do

Sul/RS, v. 22, n. 1, jan./abr. 2017. Disponível em:
<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8533>. Acesso em: 30 out. 2023.

MUELLER, Airton Adelar. Para Além de Putnam: Cultura, Capital Social e Liberdades no Sul do Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** (online), v. 35, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/jNh9QJxwpyrjtLjG7VTnfSj/>. Acesso em: 18 abr. 2023.

MUELLER, Airton Adelar *et al.* Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial: A dimensão humana e intelectual e seus componentes. **Revista Desenvolvimento em Questão**, v. 21, p. e14578, 2023. Disponível em:
<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/14578>. Acesso em: 10 dez. 2024.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, 15 de setembro de 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 23 abr. 2024.

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

NUSSBAUM, Martha C. Beyond the social contract: capabilities and global justice. **Oxford Development Studies**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 32, n. 1, p. 3-18, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1080/1360081042000184093>. Disponível em:
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1360081042000184093>. Acesso em: 26 fev. 2023.

NUSSBAUM, Martha C. Capabilities and constitutional law: “perception” against lofty Formalism. **Journal of Human Development and Capabilities**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 341-357, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1080/19452820903041691>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19452820903041691>. Acesso em: 26 fev. 2023.

NUSSBAUM, Martha C. Capabilities, entitlements, rights: Supplementation and critique. **Journal of Human Development and Capabilities**, Taylor & Francis Journals, v. 12, n. 1, p. 23-37, 2011a. DOI: <https://doi.org/10.1080/19452829.2011.541731>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19452829.2011.541731>. Acesso em: 10 dez. 2024.

NUSSBAUM, Martha C. **Creating capabilities: the human development approach**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

NUSSBAUM, Martha C. **Fronteiras da justiça: deficiência, nacionalidade, pertencimento a espécie**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2007.

NUSSBAUM, Martha C. Human capabilities, female human beings. *In*: NUSSBAUM, Martha; GLOVER, Jonathan (Eds). **Women, Culture and Development: A Study Of Human Capabilities**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

NUSSBAUM, Martha C. Human functioning and social justice: In defense of Aristotelian

essentialism. **Political Theory**, Sage Journals Home, [S.l.], v. 20, n. 2, p. 202-246, 1992. DOI: <https://doi.org/10.1177/0090591792020002002>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0090591792020002002>. Acesso em: 26 fev. 2023.

NUSSBAUM, Martha C. **Sex and Social Justice**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

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

NUSSBAUM, Martha C.; SEN, Amartya. **The Quality of Life**. Oxford: Oxford University Press, EUA. 1993.

O’SULLIVAN, Eoin. Sustainable solutions to homelessness: The Irish case. **European Journal of Homelessness**, Brussels, v. 2, p. 205-233, 2008. Disponível em: <https://www.feantsaresearch.org/download/evaluation-33841354450836165903.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2024.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, maio/ago. 2002. Disponível em: <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/477>. Acesso em: 3 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova York, 1948.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave**. OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en/full-report.html#foreword-d1e19. Acesso em: 06 mai. 2025.

OUTEIRO, Gabriel Moraes; DIAS, Daniella Maria dos Santos. Direito à moradia e o Programa Terra Legal na Amazônia: um estudo sob o enfoque da igualdade de capacidades de Amartya Sen. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 493-513, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/39639>. Acesso em: 26 fev. 2023.

PANSIERI, Flávio. Liberdade como desenvolvimento em Amartya Sen. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 8, n. 15, p. 453-479, jul.-dez. 2016. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/153>. Acesso em: 26 fev. 2023.

PARFIT, Derek. **Reasons and Persons**. Oxford; New York: Oxford University Press, 1984.

PARSELL, Cameron. “Homeless is what I am, not who I am”: insights from an inner-city Brisbane study. **Urban Policy and Research**, Taylor & Francis Journals, v. 28, n. 2, p. 181-194, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/08111141003793966>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/08111141003793966>. Acesso em: 30 out. 2024.

PARSELL, Cameron. Home is where the house is: the meaning of home for people sleeping

rough. **Housing Studies**, Taylor & Francis Journals, v. 27, n. 2, p. 159-173, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673037.2012.632621>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673037.2012.632621>. Acesso em: 30 out. 2024.

PASTERNAK, Suzana; D'OTTAVIANO, Camila. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da Leitura Territorial do Censo de 2010. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-99, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/kCJyFpWtwqqDFkyzYdmvVvC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 set. 2024.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEROBELLI, Matheus P.; SCHMIDT, João Pedro. Superando a dicotomia público/privado: o comunitário e o público não estatal no Brasil. *In*: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta (Org.). **Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

PIKETTY, Thomas; GOLDHAMMER, Arthur. **Capital in the Twenty-First Century**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2014.

PIRES, Déborha Souza Alves Gomes de Paula; BAZZOLI, João Aparecido. Despejos forçados durante a Covid-19: um estudo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828. **Revista Vertentes do Direito**, v. 10, n. 01-2023, p. 159-189, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20873/uft.2359-0106.2023.v10n1.p159-189>. Acesso em: 5 abr. 2025.

PLATÃO. **A República**. Tradução Carlos Alberto Nunes. 3. ed. Belém: EDUFPA, 2000.

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

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2000**. Nova York. Oxford University Press, 2000.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2023-2024**. Nova York. Oxford University Press, 2024.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Annual report 2023**. Nova York, 2024. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/undp-annual-report-2023>. Acesso em: 23 abr. 2024.

RABINOVICH, Elaine Pedreira. A casa dos sem casa. **Psicologia: Ciência e Profissão**, São Paulo, v. 2, n. 3 e 4, p. 16-23, 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pcp/a/cGbRF78bWzPxpYb67N9Jrsd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2024.

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

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

ROLNIK, Raquel. **Moradia adequada é um direito**. Blog da Raquel Rolnik, São Paulo, 18 out. 2009. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/moradia-adequada-e-um-direito/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos**, São Paulo, SP. n. 89, p. 89-109, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/RVtd8zVwYXXbP74GzMM7tsD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 3 dez. 2023.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado Providência**. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UNB, 1997.

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

ROVERE, Tuize Silva; TIRELLI, Cláudia. Precariedade Habitacional e Saúde Pública: Expressões da pandemia na vida de mulheres moradoras das periferias urbanas. **Ágora**, Santa Cruz do Sul, Online, v. 23, n. 2, p. 216-231, 2021. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/agora/article/view/16180>. Acesso em: 5 abr. 2025.

ROVERE, Tuize Silva; TIRELLI, Cláudia. Cidade e Mulheres: reflexões sobre lugar de moradia e segregação urbana. **Projectare**, Santa Cruz do Sul, Online, v. 1, n. 11, p. 163-184, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/Projectare/article/view/22003>. Acesso em: 5 abr. 2025.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 3ª ed. 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre ciências**. Porto: Edições Afrontamento, 1987.

SAYER, Andrew. Essentialism, social constructionism, and beyond. **Sociological Review**, Sage Journals Home, [S.l.], v. 45, n. 3, p. 453-487, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-954X.00073>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-954X.00073>. Acesso em: 10 dez. 2024.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz, v. 3, n. 56, p. 119-149, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 10 dez. 2023.

SCHNEIDER, Sergio; GAZOLLA, Marcio. **Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

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

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SEN, Amartya. Consequential evaluation and practical reason. **The Journal of Philosophy**, [S.l.], v. 97, n. 9, p. 477-502, 2000. Disponível em: <http://ereserve.library.utah.edu/Annual/PHIL/5193/Chatterjee/conseq.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

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

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. Elements of a theory of human rights. **Philosophy and Public Affairs**, v. 32, n. 4, p. 315-356, 2004. Disponível em: <https://www.mit.edu/~shaslang/mprg/asenETHR.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2023.

SEN, Amartya. Human rights and capabilities. **Journal of Human Development**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 6, n. 2, p. 151-166, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/14649880500120491>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14649880500120491>. Acesso em: 25 fev. 2023.

SEN, Amartya. Rights and agency. **Philosophy & Public Affairs**, Princeton, v. 11, n. 1, p. 3-39, 1982.

SEN, Amartya. Rights and capabilities. *In*: SEN, Amartya Kumar. **Resources, Values and Development**. Cambridge: Harvard University Press, 1984.

SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHELTER. **Living home standard**. England: Shelter UK, 2016.

SILVA, Enio Waldir da. **Estado, sociedade civil e cidadania no Brasil: bases para uma cultura de direitos humanos**. Ijuí: UNIJUÍ, 2012.

SIXSMITH, Judith. The meaning of home: an exploratory study of environmental experience. **Journal of Environmental Psychology**, v. 6, n. 4, p. 281-298, 1986. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0272-4944\(86\)80002-0](https://doi.org/10.1016/S0272-4944(86)80002-0). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272494486800020>. Acesso em: 30 out. 2024.

SMITH, Sandy G. The essential qualities of a home. **Journal of Environmental Psychology**, v. 14, n. 1, p. 31-46, 1994. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0272-4944\(05\)80196-3](https://doi.org/10.1016/S0272-4944(05)80196-3). Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272494405801963>. Acesso em: 30 out. 2024.

SOMERVILLE, Peter. The social construction of home. **Journal of Architecture and Planning Research**, v. 14, n. 3, p. 226-245, 1997. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/285634870_The_social_construction_of_home. Acesso em: 4 nov. 2024.

SOMERVILLE, Peter. Understanding homelessness. **Housing, Theory and Society**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 30, n. 4, p. 384-415, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036096.2012.756096>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14036096.2012.756096>. Acesso em: 30 out. 2024.

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

STATISTICS NEW ZEALAND. **New Zealand definition of homelessness**. Wellington: Statistics New Zealand, 2009.

TASCHNER, Suzana Pasternak. Habitação e demografia intra-urbana. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [Online], v. 7, p. 3-34, 1990. Disponível em: https://rebep.org.br/revista/article/view/545/pdf_519. Acesso em: 30 out. 2023.

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

TIRELLI, Cláudia; CADONÁ, Marco André; AREOSA, Sílvia Coutinho. Segregação residencial, pobreza e acesso às políticas públicas em cidades médias: uma proposta de investigação. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v. 4, n. 2, p. 201-2016, 2016. Disponível em: <https://ojsrevista.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/5883/3500>. Acesso em: 5 abr. 2025.

TIRELLI, Cláudia. A reprodução de desigualdades nos encontros entre burocratas e usuários de serviços públicos na periferia urbana de Santa Cruz do Sul (SCS)/RS. **Revista Redes**, v. 29, n 1, p. 1-13. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/19953>. Acesso em: 9 abr. 2025.

TOMAS, Annabel; DITTMAR, Helga. The experience of homeless women: an exploration of housing histories and the meaning of home. **Housing Studies**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 493-515, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673039508720834>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02673039508720834>. Acesso em: 3 ago. 2023.

TSEMBERIS, Sam. From Streets to Homes: An Innovative Approach to Supported Housing for Homeless Adults with Psychiatric Disabilities. **Journal of Community Psychology**, v. 27, n. 2, p. 225-241, 1999. Disponível em: [https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/\(SICI\)1520-6629\(199903\)27:2%3C225::AID-JCOP9%3E3.0.CO;2-Y](https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/(SICI)1520-6629(199903)27:2%3C225::AID-JCOP9%3E3.0.CO;2-Y). Acesso em: 3 ago. 2023.

TURNER, Bryan. Outline of a theory of human rights. **Sociology**, [S.l.], v. 27, n. 3, p. 489-512, 1993. DOI: <https://doi.org/10.1177/0038038593027003009>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0038038593027003009>. Acesso em: 4 nov. 2024.

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

UNITED NATIONS. Habitat. **World Cities Report 2016**. Urbanization and Development: Emerging Futures. Nairobi: UN-Habitat, 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/WCR-2016-WEB.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2024.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

WALDRON, Jeremy. Liberal rights: Two sides of a coin. *In: Liberal rights: Collected papers 1981-1991*, p. 1-34. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALDRON, Jeremy. Homelessness and the issue of freedom. *In: Liberal Rights: Collected Papers 1981-1991*, p. 309-338. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WELLS, Thomas. **Sen's capability approach**. Internet Encyclopaedia of Philosophy, 2015. Disponível em: <http://www.iep.utm.edu/sen-cap>. Acesso em: 4 nov. 2024.

WOLFF, Jonathan; DE-SHALIT, Avner. **Disadvantage**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

YATES, Judith. **Housing affordability and financial stress**. Research Paper n. 6. Sydney: AHURI, Sydney Research Centre, 2007. Disponível em: https://www.ahuri.edu.au/sites/default/files/migration/documents/NRV3_Research_Paper_6.pdf. Acesso em: 4 nov. 2024.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.