ARTIGO

Direitos, capacidades e espaço urbano: uma abordagem sobre políticas habitacionais e desenvolvimento local

Rights, capabilities and urban space: an approach to housing policies and local development

Derechos, capacidades y espacio urbano: un enfoque para las políticas de vivienda y el desarrollo local

Anderson Vinicios Branco Lutzer[1]
Airton Adelar Mueller[1]

Recebido em: 10/04/2025; aceito em: 25/06/2026
DOI: https://doi.org/10.20435/ inter.v27i1.4919

Resumo: O artigo aborda o direito à moradia sob a perspectiva do desenvolvimento local, articulando as teorias dos direitos humanos com a Abordagem das Capacidades, formulada por Amartya Sen e Martha Nussbaum. O objetivo do estudo consiste em investigar em que medida essa perspectiva teórica permite superar tanto as limitações decorrentes da abstração dos direitos naturais quanto as restrições inerentes ao positivismo jurídico, para oferecer diretrizes para a formulação de políticas habitacionais. Metodologicamente, trata-se de um ensaio teórico de natureza qualitativa, fundamentado nos pressupostos de Francis Meneghetti e na hermenêutica crítica, desenvolvido por meio de revisão bibliográfica e análise transversal de referenciais teóricos sobre a produção do espaço urbano. Os resultados indicam que a moradia deve ser compreendida como uma capacidade que transcende a noção de *commodity*, exigindo a gestão de fatores de conversão urbanos e a prevalência do valor de uso do solo sobre o seu valor de troca. Conclui-se que a superação da vulnerabilidade habitacional requer a adoção de estratégias capazes de assegurar a exigibilidade jurídica do direito à moradia e promover o exercício da cidadania no espaço urbano coletivo.

Palavras-chave: direito à moradia; abordagem das capacidades; liberdades substantivas; desenvolvimento local; políticas públicas.

Abstract: This article addresses the right to housing from the perspective of local development, articulating human rights theories with the Capabilities Approach, formulated by Amartya Sen and Martha Nussbaum. The study aims to investigate to what extent this theoretical perspective allows us to overcome both the limitations arising from the abstraction of natural rights and the restrictions inherent in legal positivism, in order to offer guidelines for the formulation of housing policies. Methodologically, this is a qualitative theoretical essay, based on the assumptions of Francis Meneghetti and critical hermeneutics, developed through bibliographic review and cross-sectional analysis of theoretical frameworks on the production of urban space. The results indicate that housing should be understood as a capability that transcends the notion of a commodity, requiring the management of urban conversion factors and the prevalence of the use value of land over its exchange value. It concludes that overcoming housing vulnerability requires the adoption of strategies capable of ensuring the legal enforceability of the right to housing and promoting the exercise of citizenship in collective urban space.

Keywords: right to housing; capability approach; substantive freedoms; local development; public policies.

Resumen: Este artículo aborda el derecho a la vivienda desde la perspectiva del desarrollo local, articulando las teorías de los derechos humanos con el Enfoque de las Capacidades, formulado por Amartya Sen y Martha Nussbaum. El estudio busca investigar hasta qué punto esta perspectiva teórica permite superar tanto las limitaciones derivadas de la abstracción de los derechos naturales como las restricciones inherentes al positivismo jurídico, con el fin de ofrecer directrices para la formulación de políticas de vivienda. Metodológicamente, se trata de un ensayo teórico cualitativo, basado en los supuestos de Francis Meneghetti y la hermenéutica crítica, desarrollado mediante una revisión bibliográfica y un análisis transversal de marcos teóricos sobre la producción del espacio urbano. Los resultados indican que la vivienda debe entenderse como una capacidad que trasciende la noción de mercancía, requiriendo la gestión de los factores de conversión urbana y la primacía del valor de uso del suelo sobre su valor de cambio. Se concluye que superar la vulnerabilidad habitacional exige la adopción de estrategias capaces de garantizar la exigibilidad jurídica del derecho a la vivienda y promover el ejercicio de la ciudadanía en el espacio urbano colectivo.

[1] Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Ijuí, Rio Grande do Sul, Brasil.

A responsabilidade pela revisão textual e adequação linguística deste artigo é dos autores

Este é um artigo publicado em acesso aberto (*Open Access*) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado

Palabras clave: derecho a la vivienda; enfoque de las capacidades; libertades sustantivas; desarrollo local; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

No âmbito dos estudos sobre desenvolvimento local, a habitação deixou de ser compreendida como um bem de consumo físico para consolidar-se como um vetor estruturante de bem-estar social, cidadania e inserção urbana. Todavia, a efetivação desse direito depara-se com tensões entre as formulações teóricas que justificam sua garantia e os instrumentos práticos destinados à sua implementação.

O debate oscila entre a abstração dos direitos naturais, os quais frequentemente carecem de mecanismos institucionais de exigibilidade, e a limitação dos direitos positivos, cuja concretização depende da racionalidade fiscal do Estado, circunstâncias que relegam a moradia à condição de meta secundária.

Nesse cenário, a Abordagem das Capacidades, formulada por Amartya Sen e expandida por Martha Nussbaum, surge como uma alternativa teórica apta a redefinir o direito à habitação. Ao deslocar o foco de análise dos recursos disponíveis ou da utilidade para as liberdades que os indivíduos possuem para realizar modos de vida que valorizam, essa perspectiva oferece meios de compreender a moradia como uma capacidade fundamental.

A habitação não se limita à estrutura física de paredes e teto, mas constitui a base espacial para o desenvolvimento de outras capacidades humanas, tais como a saúde física, a integridade corporal, as relações de afiliação e o exercício pleno da cidadania.

Contudo, a compreensão dessa problemática demanda a articulação desse referencial com as contribuições relativas à produção do espaço urbano. No Brasil, a produção do espaço é marcada por disputas entre as lógicas de mercantilização do solo e as alternativas coletivas voltadas ao direito à cidade (Oliveira; Ferreira; Mattos, 2025). De modo semelhante, a elaboração de Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRF) evidencia que as intervenções habitacionais não podem desconsiderar a dimensão afetiva e a relação pessoa-ambiente que estruturam os territórios vulneráveis (Pacheco; Bomfim, 2025).

Diante dessas premissas, o presente artigo orienta-se pela seguinte questão de pesquisa: em que medida a Abordagem das Capacidades oferece uma ética capaz de superar a dicotomia entre direitos naturais e direitos socialmente construídos no campo da habitação, fornecendo diretrizes para a formulação de políticas públicas de moradia no desenvolvimento local?

O objetivo do estudo consiste em investigar essa questão por meio de um ensaio teórico-conceitual embasado em análise bibliográfica, estabelecendo conexões transversais sobre o espaço urbano.

2 METODOLOGIA

A natureza deste estudo exige uma abordagem metodológica que se distancie dos desenhos experimentais ou exclusivamente quantitativos (Severino, 2016; Gil, 2022), orientando-se para a análise teórico-conceitual e a reflexão crítica. Optou-se, consequentemente, pela realização de um ensaio teórico. Trata-se de uma forma de produção do conhecimento que opera dialeticamente na fronteira entre a subjetividade do pesquisador e a objetividade do objeto de

estudo, orientando-se por questões de partida que conduzem a reflexões aprofundadas sobre a realidade, sem a pretensão de estabelecer verdades dogmáticas ou conclusões definitivas (Meneghetti, 2011).

Nessa perspectiva, a teoria é tratada como um modo de operação que orienta e organiza a prática científica, permitindo o confronto dialético entre diferentes matrizes teóricas para desvelar novas dimensões de fenômenos complexos, como a vulnerabilidade habitacional e o desenvolvimento local (Boava; Macedo; Sette, 2020).

Os procedimentos metodológicos foram estruturados em três etapas integradas. A primeira consistiu na seleção e análise da literatura clássica referente à Abordagem das Capacidades, especialmente nos trabalhos de Amartya Sen e Martha Nussbaum. A segunda etapa compreendeu o levantamento bibliográfico de artigos publicados na revista Interações entre os anos de 2023 e 2025, selecionados em razão de sua aderência temática às discussões sobre produção do espaço urbano. Por fim, realizou-se uma análise transversal desses referenciais, buscando identificar convergências, tensões e complementaridades.

Os eixos analíticos estabelecidos para o confronto conceitual foram organizados da seguinte forma: Eixo 1 — Fundamentação ontológica dos direitos, que confronta a concepção abstrata dos direitos naturais com as dinâmicas reais de exclusão socioespacial; Eixo 2 — A Abordagem das Capacidades como terceira via, que analisa a habitação como liberdade e capacidade; e Eixo 3 — Da teoria à prática, que investiga a viabilidade operacional e a exigibilidade das políticas habitacionais no desenvolvimento local.

Nessa direção, aproxima-se da concepção de Adorno (1986, p. 173) sobre ensaio como uma forma de reflexão capaz de transcender classificações rígidas e ampliar as possibilidades de compreensão dos fenômenos sociais.

3 FUNDAMENTAÇÃO ÉTICA DO DIREITO À MORADIA

A concepção de direitos naturais postula que tais direitos são inalienáveis, derivados de fundamentos religiosos, éticos ou de outra ordem universal. Por outro lado, os direitos entendidos como socialmente construídos são vistos como contingentes, dependentes de normas, convenções e sobretudo valores compartilhados por determinada comunidade.

Contrapondo-se à tradição jusnaturalista, o positivismo jurídico rejeita a noção de direito natural e defende uma separação entre o ser e o dever ser, relacionado aos juízos de valor formulados sobre essas normas. Para os positivistas, há riscos inerentes ao caráter absoluto do direito natural, destacando-se sua possível suscetibilidade a abusos decorrentes da subjetividade de seus fundamentos.

A concepção de lei natural e de direitos naturais tem sido amplamente questionada como fundamento para os discursos contemporâneos sobre direitos. Ainda assim, os direitos humanos assumem o papel dos seus herdeiros modernos, encontrando 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 acerca daquilo que é devido a todos os seres humanos. Quando se abandonam as justificativas teológicas tradicionalmente utilizadas para sustentá-los, surge o questionamento acerca de qual fundamento seria capaz de conferir legitimidade ao seu *status* normativo.

Esses argumentos possuem especial relevância no campo da habitação. O direito à moradia é amplamente reconhecido em instrumentos de proteção dos direitos humanos e figura entre os pressupostos para o exercício de outros direitos fundamentais. Contudo, sua efetivação permanece condicionada a arranjos institucionais, econômicos e políticos, o que evidencia a tensão entre sua pretensão universal e as limitações de implementação. Surge, assim, a necessidade de uma fundamentação capaz de compreender a moradia tanto como exigência ética como objeto de realização por meio de políticas públicas.

Mesmo admitindo que a lacuna entre o "é" e o "deveria" possa ser parcialmente superada por referências às necessidades humanas, McLachlin (1998) adverte contra uma equivalência entre necessidades e direitos, uma vez que nem tudo o que é necessário pode ser traduzido em um direito juridicamente reconhecido.

Deste modo, a Abordagem das Capacidades, desenvolvida por Sen e Nussbaum, apresenta-se como uma alternativa. Seu ponto focal reside na noção de liberdades substantivas, ou seja, o conjunto de possibilidades concretas que os indivíduos possuem para alcançar *funcionamentos* considerados valiosos em domínios da vida. Essa perspectiva privilegia as oportunidades reais de realização, isto é, aquilo que as pessoas são eficazmente capazes de fazer e ser, independentemente de escolherem ou não exercer tais *capacidades*.

Amartya Sen notabilizou-se por evitar a formulação de uma lista de *capacidades*. Sua posição fundamenta-se na convicção de que tal delimitação representaria uma "[...] relutância em aceitar qualquer redução substancial no espaço destinado ao julgamento público" (Sen, 2005, p. 157). Para o autor, a Abordagem das Capacidades deve ser interpretada como um instrumento destinado a ampliar o esclarecimento e promover a transparência nos debates, 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, integralmente divorciada da realidade social particular que qualquer sociedade particular enfrenta (Sen, 2005, p. 158).

Nussbaum (1992, 2000), por sua vez, já propõe uma lista de capacidades centrais derivadas de elementos indispensáveis para uma vida digna, oferecendo orientações concretas sobre áreas prioritárias para a ação pública, tais como saúde, educação, participação política e não discriminação (Nussbaum, 2011b).

Nessa perspectiva, cada uma dessas capacidades possui valor intrínseco e não pode ser compensada por deficiências em outras dimensões, configurando uma estrutura plural de desenvolvimento humano. Nussbaum (2011b) ressalta ainda que sua lista é propositalmente geral, concebida para permitir especificações contextuais e desenvolvimento democrático.

Para a presente discussão, torna-se particularmente relevante reconhecer que diversas dessas *capacidades* dependem das condições habitacionais. A segurança da posse, a integridade física, a saúde corporal, a afiliação social e o controle sobre o ambiente são exemplos de *capacidades* cujo exercício pressupõe o acesso a uma moradia adequada.

Nussbaum realiza essa articulação ao afirmar que "[...] as dez capacidades centrais são direitos fundamentais subjacentes à própria ideia de justiça social mínima ou de uma vida compatível com a dignidade humana" (Nussbaum, 2011b, p. 25). Para a autora, essas capacidades e os direitos delas decorrentes são "pré-políticos, inerentes à própria condição humana" (Nussbaum, 2011b, p. 25), transcendendo qualquer vínculo de pertencimento a comunidades políticas específicas.

Sob uma lente rawlsiana, Nussbaum sustenta a possibilidade de um elevado grau de consenso sobreposto em torno de normas transculturais capazes de fundamentar sua lista de capacidades centrais. Essa reivindicação baseia-se na premissa 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).

Entretanto, essas formulações podem ser interpretadas como ancoradas em uma forma de "essencialismo moderado", segundo a qual os seres humanos compartilham uma natureza comum e um conjunto de funções indispensáveis ao desenvolvimento humano, sem que isso implique a existência de uma ordem natural fixa.

Essa perspectiva aproxima-se das posições metaéticas defendidas por Turner (1993) e Norman (1998), ao vincular a universalidade não apenas às necessidades ou vulnerabilidades humanas, mas também aos requisitos fundamentais para o desenvolvimento das capacidades humanas. Assim, tal concepção abre espaço para uma ética naturalista, que desponta como uma alternativa entre direitos teologicamente fundamentados e direitos construídos socialmente.

Enquanto a Abordagem das Capacidades assenta-se em uma matriz ética voltada ao desenvolvimento do sujeito, as dinâmicas de produção do espaço urbano demandam intervenções estruturais que confrontam, como adverte David Harvey (2012, 2014), a lógica da acumulação de capital e a consequente mercantilização da cidade.

A harmonização entre essas vertentes reside na compreensão de que as liberdades substantivas não se realizam no vácuo econômico. Sob a lente das capacidades, o desenvolvimento do indivíduo pressupõe um território livre das forças de segregação e espoliação; logo, o controle coletivo sobre os processos de urbanização e a prevalência do valor de uso da moradia sobre o seu valor de troca — pilares do direito à cidade na perspectiva harveyana — transfiguram-se em fatores de conversão para a própria agência humana.

4 DA FILOSOFIA À POLÍTICA PARA OS DIREITOS À MORADIA

O conceito de "cidadania social" formulado por Marshall (1964) constitui uma ponte teórica entre os planos filosófico e político. Embora sua análise do desenvolvimento histórico das sociedades modernas tenha caráter descritivo, sua formulação abre espaço para uma interpretação normativa ao sugerir, ainda que implicitamente, que os cidadãos são titulares do conjunto de prerrogativas que as descrevem.

A cidadania desdobra-se em 3 dimensões estruturadas em torno de direitos específicos (Marshall, 1964). A 1ª corresponde aos direitos civis, ou seja, prerrogativas de natureza negativa indispensáveis à autonomia individual, incluindo o direito à propriedade e ao acesso à justiça. A 2ª refere-se aos direitos políticos, expressos nos mecanismos democráticos. Por fim, a 3ª abrange os direitos sociais, que envolvem desde o acesso a níveis mínimos de bem-estar até a fruição dos benefícios do legado social, possibilitando aos indivíduos uma existência compatível com os padrões de civilidade vigentes em sua sociedade.

Se em iniciativas como a revitalização de favelas, a remodelação de áreas urbanas ou o planejamento de novas cidades, determinadas reivindicações individuais podem ser relativizadas em face do progresso social (Marshall, 1964). Ou seja, as políticas habitacionais produzem efeitos para além do individual, repercutindo sobre as condições da coletividade como um todo.

Por outro lado, presume-se que os direitos sociais correspondam a direitos sobre bens e serviços que, à semelhança dos direitos civis, seriam passíveis de aplicação judicial individual. Entretanto, conforme Marshall (1964), a possibilidade de exigibilidade jurídica não esgota o significado dos direitos sociais, especialmente em temas como a habitação.

Nesse contexto, torna-se relevante distinguir Direitos Programáticos de Direitos Juridicamente Exigíveis. Os primeiros expressam objetivos políticos e compromissos coletivos que orientam a atuação estatal e funcionam como indicadores de prioridade. Os outros conferem aos sujeitos pretensões juridicamente reconhecidas e passíveis de tutela institucional.

4.1 Direitos programáticos à moradia

Os direitos programáticos relacionados à moradia ocupam posição central no ordenamento jurídico brasileiro. Embora sua concretização dependa da formulação e implementação de políticas públicas específicas, tais direitos encontram-se expressamente previstos na Constituição Federal de 1988. O artigo 6º estabelece que a moradia integra o rol dos direitos sociais fundamentais, ao lado da educação, da saúde, da alimentação, do trabalho e da assistência social (Brasil, 1988). De forma complementar, o artigo 23 atribui competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, enquanto o artigo 21 atribui à União a responsabilidade de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

O reconhecimento constitucional da moradia foi reforçado pela incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos ao ordenamento jurídico brasileiro. Com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados segundo o procedimento previsto no § 3º do artigo 5º passaram a adquirir *status* equivalente ao de emenda constitucional, fortalecendo a proteção jurídica dos direitos sociais e ampliando os fundamentos normativos do direito à moradia (IPEA, 2009).

A ordem constitucional brasileira também incorpora princípios relacionados à igualdade e à segurança da posse. Nesse sentido, o artigo 183, § 1º, assegura que o título de domínio e a concessão de uso para fins de moradia possam ser conferidos tanto ao homem quanto à mulher, independentemente do estado civil, reforçando o princípio da não discriminação no acesso aos instrumentos de regularização fundiária e à proteção habitacional.

A permanência do *déficit* habitacional, da inadequação das moradias e da população em situação de rua, por exemplo, evidencia a distância entre o reconhecimento normativo do direito e sua concretização material. Sob uma perspectiva positivista, essa dificuldade reforça a crítica de que direitos desprovidos de mecanismos efetivos de aplicação tendem a apresentar limitações práticas, sintetizadas na máxima jurídica segundo a qual “não há direito sem remédio”.

Embora a Constituição inclua a moradia no rol dos direitos sociais, isso não tem sido tradicionalmente interpretado como a existência de um direito subjetivo absoluto a uma unidade habitacional específica para cada cidadão.

Historicamente, a política habitacional brasileira priorizou a casa própria como mecanismo de coesão social e de formação patrimonial, buscando transformar cidadãos em proprietários. No entanto, a complexidade das demandas contemporâneas evidencia a necessidade de diversificar os instrumentos de intervenção.

Uma política habitacional efetiva deve oferecer alternativas variadas, incluindo crédito para reformas, financiamento para ampliação de imóveis existentes, regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários e programas de aluguel social.

Portanto, a distinção entre direitos programáticos e juridicamente exigíveis à habitação está ligada aos arranjos institucionais que estruturam os regimes habitacionais nacionais. Há argumentos consistentes em favor da ampliação da exigibilidade jurídica dos direitos habitacionais. Em primeiro lugar, tais direitos podem contribuir para equilibrar as relações de poder entre provedores de serviços e beneficiários, fortalecendo a posição dos indivíduos diante das instituições. Em segundo lugar, a provisão de bens sociais sob a forma de direitos tende a reduzir o estigma frequentemente associado à assistência pública (Rawls, 1971).

Por outro lado, os críticos alertam para os riscos da judicialização do bem-estar, que pode burocratizar a política social, desviando recursos para disputas legais em detrimento de soluções práticas. Outra perspectiva sugere que os direitos programáticos seriam menos estigmatizantes e mais sustentáveis politicamente, por orientarem prioridades coletivas e favorecerem respostas mais abrangentes aos problemas sociais. Ainda assim, mesmo quando não resultam em direitos plenamente exigíveis, esses marcos normativos contribuem para restringir a discricionariedade dos agentes públicos, fortalecer a legitimidade das demandas sociais e ampliar a centralidade da habitação na agenda pública.

Nesse sentido, a permanência de déficits habitacionais e das dificuldades de implementação revela que o reconhecimento normativo do direito à moradia não é suficiente para garantir sua efetivação. Tal constatação conduz à necessidade de examinar os limites dos discursos baseados em direitos e as contribuições oferecidas pela Abordagem das Capacidades para compreender a habitação como condição concreta de desenvolvimento humano.

É precisamente nesse horizonte de escassez estrutural e de limites práticos do positivismo jurídico que o conceito de 'limiar mínimo' opera uma ruptura analítica fundamental. Ao postular que a justiça social exige a garantia inegociável de um patamar básico abaixo do qual uma vida humana não pode ser considerada plenamente digna, essa formulação funciona como um autêntico critério de justiça distributiva.

Quando o direito à moradia é transposto para o viés desse limiar, a alocação de recursos públicos e o planejamento habitacional sofrem uma mutação ontológica: eles deixam de habitar a esfera da discricionariedade política do gestor — frequentemente balizada pela racionalidade fiscal ou por conveniências programáticas secundárias — e assumem o estatuto de um dever ético imperativo.

Sob essa ótica, a escassez de recursos deixa de figurar como uma justificativa jurídica legítima para a omissão estatal (sob o manto da 'reserva do possível') e passa a exigir que o Estado demonstre o emprego máximo e prioritário de seus fundos para assegurar que nenhuma população vulnerável seja empurrada para baixo desse mínimo existencial territorial.

5 DESAFIOS DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS E A TRANSIÇÃO PARA A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES

A investigação acerca dos limites práticos da política habitacional exige que se compreenda a transição epistemológica para a Abordagem das Capacidades sob o crivo de uma rigorosa perspectiva dialética.

O debate contemporâneo sobre a moradia estruturou-se historicamente sobre uma contradição analítica fundamental: de um lado, a Tese, representada pelo idealismo abstrato das teorias dos Direitos Naturais, que postula imperativos morais universais, mas ressente-se de vacuidade institucional e de dentes reais de exigibilidade ; de outro, a Antítese, consubstanciada no realismo pragmático e orçamentário do Positivismo jurídico, que tende a subjugar a dignidade humana às contingências fiscais e à discricionariedade técnica do Estado, reduzindo a habitação a uma meta programática secundária.

A superação qualitativa desse impasse localiza-se na Síntese operada pela Abordagem das Capacidades de Sen e Nussbaum. Essa matriz teórica resolve uma exigência ética universal (a garantia de uma justiça social mínima) à necessidade imperativa de sua operacionalização prática e concreta no território. A capacidade, portanto, não anula o direito, mas o realiza, transformando o recurso físico ou a promessa legalista em liberdade substantiva de agência.

É sob o pano de fundo dessa tensão dialética entre o arranjo normativo e a realidade concreta que a aplicação do conceito de cidadania elaborado por Thomas Marshall enfrenta desafios profundos em termos de operacionalização prática.

A principal dificuldade decorre da vinculação dos direitos, sejam eles juridicamente exigíveis ou programáticos, à jurisdição soberana do Estado-nação e à sua autoridade legislativa. Embora essa vinculação permita a institucionalização de direitos em âmbito nacional, ela também impõe limites à sua efetivação quando se trata de direitos reivindicados em escala global.

Nesse contexto, os direitos humanos são habitualmente codificados em tratados, convenções e outros instrumentos normativos que, embora formalizem compromissos estatais, carecem de mecanismos de aplicação direta. Esses instrumentos abrangem direitos sociais positivos, incluindo o direito à moradia, reconhecido em documentos como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). No entanto, a concretização desses direitos depende da adesão dos Estados e de sua implementação interna, refletindo a ausência de um órgão supranacional capaz de garantir sua implementação efetiva.

Essa ambivalência estrutural 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 global sua efetivação depende de uma complexa rede de compromissos multilaterais, mecanismos de monitoramento e pressões políticas ou econômicas, muitas vezes insuficientes para assegurar a proteção dos direitos fundamentais.

Um exemplo encontra-se no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (1948), segundo o qual 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).

Além disso, diversos instrumentos internacionais posteriores passaram a estabelecer obrigações formais aos Estados signatários, conferindo especial relevância ao direito à habitação. Entre eles destacam-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como, no contexto europeu, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Carta Social Europeia.

Embora tais instrumentos produzam efeitos jurídicos relevantes, eles também podem ser interpretados como declarações morais destinadas a exercer pressão ética sobre os Estados e influenciar a formulação de políticas públicas. Essa interpretação aproxima-se da perspectiva adotada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, segundo a qual os direitos

humanos constituem reivindicações morais dirigidas tanto ao comportamento de indivíduos e instituições quanto à organização dos arranjos sociais (PNUD, 2000). Nessa perspectiva, a negligência em relação a tais obrigações representa não apenas uma falha institucional, mas também uma "falha moral ou política grave" (PNUD, 2000, p. 24).

Se, por um lado, o discurso de direitos humanos carrega consigo uma força ética, mobilizada em debates e campanhas sociais, por outro subsistem questões conceituais e empíricas que exigem análise crítica. Como observa Sen, "[...] 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). Nesse contexto, três questões permeiam a aplicabilidade dos direitos humanos no campo da habitação: sua legitimidade normativa, sua aplicabilidade prática e sua natureza abstrata.

Apesar da centralidade do discurso dos direitos humanos, persiste a percepção de que alguns de seus defensores buscam deslocar determinadas questões do âmbito político-democrático para um domínio situado além da deliberação pública. A validade dessa estratégia depende, em grande medida, da capacidade de teorias como a de Nussbaum (2011a) de demonstrar fundamentos universais para direitos considerados inalienáveis. Ainda que tal base seja aceita, permanece o desafio de traduzir princípios universais em direitos materiais concretos, como o acesso à moradia.

Outro problema refere-se aos potenciais conflitos entre direitos. Waldron (1993) observa que, quanto mais expansiva for a formulação de um direito, maior tende a ser a probabilidade de colisões com outros direitos ou valores igualmente relevantes. Essa preocupação ajuda a explicar a preferência de diversos autores pela noção de justiça mínima, presente na obra de Nussbaum (2011a), que busca uma abordagem mais comedida.

Nessa mesma direção, Sen (2005) e Waldron (1993), embora simpáticos aos direitos humanos, rejeitam interpretações absolutistas. Para esses autores, 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, preserva o compromisso com o respeito máximo ao indivíduo, evitando subordinar os direitos a considerações agregadoras de bem-estar coletivo.

Mesmo Nussbaum (2011a), ao atribuir prioridade moral às capacidades e aos direitos fundamentais, admite a possibilidade de escolhas trágicas em contextos de escassez ou conflito normativo. Apesar dessas nuances, muitos debates sobre direitos humanos continuam marcados por certo idealismo moral que, segundo Waldron (1993), pode dificultar processos de deliberação pública abertos e construtivos.

Sob uma perspectiva filosófica, o questionamento acerca da coerência dos direitos humanos pode ser relacionado ao conceito de pluralismo de valores de 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 integralmente eliminada da vida humana, seja pessoal ou social. A necessidade de escolher entre reivindicações absolutas é, então, uma característica inescapável da condição humana (Berlin, 1969, p. 214).

Os conflitos entre valores fundamentais tornam-se evidentes no âmbito da política habitacional, em que a alocação de habitação social busca conciliar objetivos concorrentes, como atender às necessidades habitacionais, reconhecer méritos individuais, promover a liberdade de

escolha e fomentar comunidades socialmente equilibradas. Embora tais compromissos possam ser teoricamente manejáveis em um cenário de abundância de recursos, por exemplo, com amplo estoque de habitação social e distribuição homogênea em termos de qualidade e localização.

A escassez estrutural de recursos torna inevitável que determinados resultados distributivos da política habitacional sejam percebidos como violações de direitos, incluindo o direito a condições habitacionais compatíveis com as necessidades físicas dos indivíduos.

Outra crítica recorrente aos direitos humanos reside na sua limitada aplicabilidade prática nos arranjos institucionais contemporâneos. Scruton (2006), a partir de uma perspectiva positivista, questiona a eficácia dos direitos humanos como instrumentos normativos universais, enfatizando a desconexão entre suas formulações abstratas e os mecanismos institucionais necessários à sua concretização. Em direção semelhante, Arendt (2010) argumenta que a ausência de um espaço político no qual esses direitos possam ser exercidos transforma-os em um ideal desprovido de força prática, evidenciando as fragilidades de um paradigma dependente do reconhecimento estatal para conferir significado e eficácia aos direitos.

Em contrapartida, há autores que defendem a distinção entre a existência dos direitos e sua aplicabilidade imediata. Nessa perspectiva, vincular os direitos à exigibilidade de deveres perfeitos — entendidos como obrigações específicas atribuídas a agentes determinados — representaria uma compreensão restritiva (PNUD, 2000). Os direitos humanos seriam melhor compreendidos como reivindicações morais dirigidas à sociedade como um todo. Essa visão encontra respaldo na noção kantiana de deveres imperfeitos, que Waldron interpreta como direitos "[...] mantidos por cada indivíduo contra o mundo inteiro" (Waldron, 1993, p. 23).

Nessa linha, Kenna e Uhry (2006) sustentam que a efetivação do direito à moradia exige o fortalecimento dos mecanismos de governança e responsabilização em níveis internacional, nacional e local, de modo a reduzir a distância entre os compromissos assumidos pelos Estados e sua implementação concreta.

Ainda assim, essa perspectiva suscita uma objeção importante às abordagens baseadas em direitos humanos para enfrentar questões sociais como a falta de moradia. Os direitos consagrados em instrumentos internacionais são, por definição, formulados de maneira geral e abstrata, e não em termos contextuais e operacionalizáveis.

Ademais, converter direitos abstratamente formulados em instrumentos internacionais — em contraste com os direitos detalhados previstos na legislação nacional — em normas rotineiramente exigíveis perante os tribunais implicaria significativa transferência de poder da esfera política para a esfera judicial. Particularmente no caso de direitos sociais materiais, como o direito à moradia, tal dinâmica amplia a discricionariedade judicial em decisões que envolvem a alocação de recursos frequentemente escassos, atribuindo aos tribunais responsabilidades tradicionalmente reservadas aos representantes políticos eleitos.

Apesar dessas limitações, o discurso dos direitos humanos continua exercendo influência significativa no cenário global. A formulação de deveres imperfeitos tem sido interpretada como um recurso discursivo estratégico, dotado de méritos retóricos especialmente em atividades de exposição ou conscientização (PNUD, 2000). Sob essa perspectiva, os direitos humanos emergem como instrumentos políticos capazes de mobilizar dissidências, fomentar protestos, articular oposições e catalisar ações coletivas voltadas para reformas sociais (Waldron, 1993).

Consequentemente, embora apresentem fragilidades teóricas e limitações práticas, os direitos humanos podem ser compreendidos como uma espécie de "ficção útil", cuja legitimidade

decorre, em larga medida, de seus efeitos sociais e políticos. Essa interpretação aproxima-se da orientação consequencialista presente em Sen (1982) e da preocupação de Nussbaum (2011a) com os resultados concretos das intervenções normativas, enfatizando que o valor de determinadas formulações pode residir menos em sua perfeição conceitual do que em sua capacidade de promover transformações sociais desejáveis.

A redefinição da moradia sob a perspectiva da Abordagem das Capacidades exige um esforço de síntese capaz de colocar em diálogo as limitações das abordagens tradicionais e as potencialidades teóricas dessa nova proposta.

O obstáculo epistemológico dessa transição reside em superar a visão material das políticas de provisão, cujo foco encerra-se estritamente no recurso físico — a *commodity* habitacional traduzida na métrica estática de 'quatro paredes e um teto'.

A habitação digna só se realiza quando o desenho da política pública assume a gestão ativa dos fatores de conversão urbanos, isto é, as condições ambientais, institucionais e territoriais que determinam se aquele aparato físico se converterá, de fato, em liberdade de agência e funcionamento social. O Quadro 1 sistematiza esses elementos, oferecendo um panorama analítico comparativo.

Quadro 1 – Panorama analítico das políticas públicas habitacionais

Abordagem analítica	**Limitações das abordagens tradicionais**	**Vantagens das capacidades e implicações práticas**
Direitos naturais (jusnaturalismo)	Abstração jurídica que carece de mecanismos de exigibilidade institucional; reduz a moradia à propriedade privada, desconsiderando as assimetrias reais de acesso ao solo urbano.	Redefine a moradia como direito fundamental inalienável associado à dignidade humana; estabelece um patamar mínimo existencial habitacional que impede retrocessos sociais.
Direitos positivos (positivismo jurídico)	Subordinação do direito à moradia à discricionariedade do gestor público e à disponibilidade de recursos (reserva do possível); classificação como norma programática secundária.	Inverte o ônus da prova em favor das populações vulneráveis; exige que o Estado demonstre o emprego máximo de recursos disponíveis para garantir o limiar mínimo de capacidades.
Políticas de provisão (abordagem material)	Foco exclusivo na redução quantitativa do déficit habitacional numérico; construção de unidades padronizadas e segregadas, sem infraestrutura ou integração urbana.	Concepção da moradia como capacidade combinada; integração transversal da habitação com saneamento, transporte, saúde, relação pessoa-ambiente e bem-estar comunitário.

Fonte: elaborado pelos autores (2026).

A sistematização apresentada no Quadro 1 evidencia que a transição para a Abordagem das Capacidades não constitui apenas uma mudança terminológica, mas sim uma redefinição epistemológica e operacional da própria compreensão do direito à moradia. Nesse sentido, oferece um referencial analítico capaz de orientar políticas públicas habitacionais mais integradas, contribuindo para que a moradia cumpra sua função social e atue como elemento indutor do desenvolvimento local.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investigou o direito à moradia sob uma abordagem transversal que articulou a filosofia dos direitos humanos, a Abordagem das Capacidades de Sen e Nussbaum e a crítica à produção do espaço urbano. A análise desenvolvida demonstrou que a superação da vulnerabilidade habitacional e a promoção do bem-estar social demandam romper com a visão material e estática da habitação como mera *commodity* ou provisão física de paredes e teto, ressignificando-a como uma capacidade humana fundamental.

A principal contribuição teórica deste ensaio reside na superação da contradição epistemológica entre o idealismo abstrato dos direitos naturais e o realismo fiscal do positivismo jurídico. Demonstrou-se que a Abordagem das Capacidades opera como uma síntese dialética: ela não anula o direito formal, mas o realiza materialmente, convertendo promessas abstratas ou normas programáticas em liberdades substantivas e capacidade real de agência no território. Essa fundamentação ética oferece um norte para a exigibilidade do direito à moradia, estabelecendo que a dignidade humana não pode claudicar diante das contingências fiscais do Estado.

Ademais, o estudo avançou ao evidenciar que as liberdades substantivas não se realizam no vácuo econômico. Sob a lente das capacidades, o desenvolvimento do sujeito pressupõe um território livre das forças de segregação, acumulação e espoliação que marcam a produção do espaço sob o capital. Portanto, a efetivação da moradia como capacidade está vinculada ao direito à cidade, exige que o planejamento habitacional assegure a primazia do valor de uso do solo urbano sobre o seu valor de troca.

No plano aplicado ao desenvolvimento local, o artigo oferece diretrizes operacionais baseadas no conceito de limiar mínimo de capacidades. Este patamar mínimo existencial e territorial funciona como um critério inegociável de justiça distributiva, operando uma mutação ontológica na alocação de recursos públicos. Ao transpor a habitação para o viés do limiar mínimo, a escassez estrutural deixa de figurar como uma justificativa legítima para a omissão estatal sob o manto da 'reserva do possível', compelindo o Estado a demonstrar o emprego prioritário de seus fundos para proteger as populações vulneráveis. O desenvolvimento local surge como a escala política decisiva para a gestão ativa dos fatores de conversão urbanos, sejam eles ambientais, institucionais ou socioespaciais. O desenho das políticas públicas habitacionais deve, portanto, transcender a redução quantitativa do *déficit* habitacional e incorporar a segurança jurídica da posse, a proximidade dos serviços essenciais, a mobilidade e as relações pessoa-ambiente.

Habitar, em sua acepção teórica mais profunda, significa dispor das condições territoriais necessárias para exercer liberdades substantivas, participar da vida coletiva e construir projetos de vida valorizados. Promover o direito à moradia é, fundamentalmente, insurgir-se contra a mercantilização da vida e expandir as capacidades humanas no espaço urbano coletivo.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T. W. O ensaio como forma. *In*: COHN, G. (Org.). *Theodor W. Adorno*: sociologia. São Paulo: Ática, 1986.

ARENDT, H. *A condição humana*. Tradução: Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BERLIN, I. *Four essays on liberty*. Oxford: Clarendon Press, 1969.

BOAVA, D. L. T.; MACEDO, F. M. F.; SETTE, R. S. Contribuições do ensaio teórico para os estudos organizacionais. *Revista Administração em Diálogo – RAD*, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 69-90, 2020. DOI: https://doi.org/10.23925/2178-0080.2020v22i2.41951

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República; Senado Federal, 1988.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

HARVEY, D. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Boitempo, 2014.

HARVEY, D. O direito à cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012.

IPEA. *Políticas sociais*: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. [17, volume 1]. 2. ed. Brasília, DF: IPEA, 2009.

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

MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. *In*: MARSHALL, T. H. Class*, citizenship and social development*: essays. New York: Doubleday and Company, 1964.

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

MENEGHETTI, F. K. O que é um ensaio-teórico? *Revista de Administração Contemporânea*, Maringá, v. 15, n. 2, p. 320-332, 2011. DOI: https://doi.org/10.1590/S1415-65552011000200010

NORMAN, R. *The moral philosophers*: an introduction to ethics. 2. ed. Oxford: University Press, 1998.

NUSSBAUM, M. C. Capabilities, entitlements, rights: supplementation and critique. *Journal of Human Development and Capabilities*, London, v. 12, n. 1, p. 23-37, 2011a. DOI: 10.1080/19452829.2011.541731

NUSSBAUM, M. C. *Creating Capabilities*: the human development approach. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2011b.

NUSSBAUM, M. C. *Women and human development*: the capabilities approach. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

NUSSBAUM, M. C. Human functioning and social justice: In defense of Aristotelian essentialism. *Political Theory*, Thousand Oaks, v. 20, n. 2, p. 202-246, 1992. DOI: 10.1177/0090591792020002002

OLIVEIRA, L. Y. Q.; FERREIRA, J. S. W.; MATTOS, F. C. A produção do espaço urbano na sociedade brasileira: disputas e alianças na política habitacional. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 26, n. 2, e264547, 2025. DOI: https://doi.org/10.20435/inter.v26i1.4547

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights. Acesso em: 25 maio 2026.

PACHECO, F. P.; BOMFIM, Z. A. C. Observações sobre a relação pessoa-ambiente na construção de um Plano Integrado de Regularização Fundiária. *Interações*, Campo Grande, MS, v. 26, n. 2, e264441, 2025. DOI: https://doi.org/10.20435/inter.v26i1.4441

PNUD. *Human development report 2000*: human rights and human development. New York: Oxford University Press, 2000.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

SCRUTON, R. *A political philosophy*: arguments for conservatism. London: Continuum, 2006.

SEN, A. Human rights and capabilities. *Journal of Human Development*, London, v. 6, n. 2, p. 151-166, 2005. DOI: 10.1080/14649880500120491

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

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. 24. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

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

WALDRON, J. Homelessness and the issue of freedom. *In*: WALDRON, J. *Liberal rights*: collected papers. Cambridge: University Press, 1993.

Sobre os autores:

Anderson Vinicios Branco Lutzer: Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Mestre em Direitos Humanos pela UNIJUÍ. Pesquisador junto ao Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania na UNIJUÍ. **E-mail:** anderson.lutzer@gmail.com, **ORCID:** https://orcid.org/0000-0001-5280-4930

Airton Adelar Mueller: Pós-Doutor em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Doutor em Sociologia pela Freie Universität Berlin (Alemanha), com diploma revalidado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Graduado em Estudos Sociais/História pela UNISC. Professor Adjunto em regime de tempo integral da UNIJUÍ, lotado no Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação (DACEC), docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNIJUÍ), coordenador da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão Social do PPGDR/UNIJUÍ e vice-líder do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC). **E-mail:** airton.mueller@unijui.edu.br, **ORCID:** https://orcid.org/0000-0001-6270-5856

Editores Avaliadores do artigo: Daniel Meireles de Amorim e Helga Cristina Hedler
Editores-chefes Responsáveis pelo artigo: Arlinda Cantero Dorsa e George Henrique de Moura Cunha

Disponibilidade de dados

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