



DIREITO À MORADIA: ENTRE FUNDAMENTOS NORMATIVOS E EFETIVIDADE INSTITUCIONAL

**THE RIGHT TO HOUSING: BETWEEN NORMATIVE
FOUNDATIONS AND INSTITUTIONAL EFFECTIVENESS**

DIREITO À MORADIA: ENTRE FUNDAMENTOS NORMATIVOS E EFETIVIDADE INSTITUCIONAL

THE RIGHT TO HOUSING: BETWEEN NORMATIVE FOUNDATIONS AND INSTITUTIONAL EFFECTIVENESS

Anderson Vinícios Branco Lutzer¹ | Airton Adelar Mueller²

Recebimento: 08/04/2025

Aceite: 08/09/2026

¹ Doutorando em Desenvolvimento Regional (UNIJUI).
Ijuí – RS, Brasil.
E-mail: anderson.lutzer@gmail.com

² Doutor em Sociologia pela (FU Berlin).
Professor da Universidade Regional do Noroeste
do Estado do Rio Grande do Sul.
Ijuí – RS, Brasil.
E-mail: airton.mueller@unijui.com.br

RESUMO

Este artigo analisa a consistência normativa e a operacionalização do direito à moradia, articulando teoria dos direitos e a Abordagem das Capacidades. Metodologicamente, desenvolve-se um ensaio teórico, de natureza qualitativa, fundamentado em pesquisa bibliográfica e raciocínio dedutivo. A análise distingue direitos programáticos dos juridicamente exigíveis, bem como proteção formal e efetividade substantiva. Em seguida, examina a configuração do direito à moradia no ordenamento e nos instrumentos de direitos humanos. Os resultados demonstram que a positivação jurídica não assegura a efetividade habitacional, pois a disponibilidade material de uma moradia não implica sua conversão em segurança, autonomia, pertencimento, acesso a serviços e participação social. Com base nessa constatação, propõe-se uma matriz analítica de avaliação. Conclui-se que a efetivação do direito à moradia exige a articulação entre garantias exigíveis, objetivos programáticos, coordenação institucional e avaliação das capacidades efetivamente ampliadas em diferentes contextos territoriais.

Palavras-chave: Direito à moradia. Efetividade institucional. Cidadania social. Abordagem das Capacidades. Política habitacional.

ABSTRACT

This article analyzes the normative consistency and operationalization of the right to housing, integrating rights theory and the Capability Approach. Methodologically, it takes the form of a qualitative theoretical essay based on bibliographic research and deductive reasoning. The analysis distinguishes between programmatic and legally enforceable rights, as well as between formal protection and substantive effectiveness. It then examines how the right to housing is structured within the legal framework and human rights instruments. The results demonstrate that legal codification does not guarantee effective housing outcomes, as the material availability of a home does not automatically translate into security, autonomy, a sense of belonging, access to services, or social participation. Based on this finding, an analytical assessment matrix is proposed. The study concludes that realizing the right to housing requires integrating enforceable guarantees, programmatic objectives, institutional coordination, and an assessment of the capabilities actually expanded across different territorial contexts.

Keywords: Right to housing. Institutional effectiveness. Social citizenship. Capability Approach. Housing policy.

INTRODUÇÃO

A moradia ocupa uma posição singular entre os bens necessários à vida social. Ela é, simultaneamente, abrigo físico, base material para a reprodução cotidiana, endereço de acesso a serviços e direitos, espaço de privacidade, referência territorial e suporte de vínculos afetivos e comunitários. Por isso, sua ausência ou inadequação não configura apenas privação patrimonial. Ela compromete a segurança, a saúde, a participação social e as possibilidades concretas de conduzir a vida segundo fins valorizados. Essa multidimensionalidade explica por que a habitação mobiliza, ao mesmo tempo, argumentos sobre dignidade, categorias jurídicas de direitos fundamentais e escolhas distributivas próprias das políticas públicas.

Apesar de sua relevância, o discurso sobre direitos no campo habitacional é marcado por ambiguidades. A expressão “direito à moradia” pode designar uma reivindicação moral universal, uma norma constitucional, um objetivo programático, uma pretensão individual exigível ou um princípio de orientação para decisões administrativas. Além disso, convém distingui-la dos “direitos habitacionais” que protegem pessoas já alojadas, como garantias contra despejos arbitrários, discriminação, assédio ou perda indevida da posse. Essas acepções não são equivalentes e produzem consequências distintas quanto aos titulares, aos deveres correlatos, aos mecanismos de implementação e à alocação de recursos.

O problema que orienta este artigo pode ser formulado nos seguintes termos: em que condições uma abordagem baseada em direitos oferece fundamento conceitualmente coerente e institucionalmente útil para as políticas de moradia e de enfrentamento ao desabrigo? A questão demanda superar duas respostas simplificadoras. A primeira presume que proclamar a moradia como direito humano basta para definir seu conteúdo e assegurar sua efetividade. A segunda restringe a existência de direitos às pretensões imediatamente acionáveis perante os tribunais, desconsiderando a função normativa e política dos compromissos programáticos.

O objetivo geral é analisar as relações entre o fundamento filosófico dos direitos, sua positivação institucional e o conteúdo substantivo da moradia. Especificamente, busca-se distinguir direitos concebidos como naturais daqueles socialmente construídos; examinar a cidadania como mediação entre filosofia política e instituições; diferenciar direitos programáticos e juridicamente exigíveis; discutir a conformação do direito à moradia no ordenamento e nos instrumentos internacionais; e avaliar a contribuição da Abordagem das Capacidades para especificar o que deve contar como proteção habitacional adequada.



A tese sustentada é que o direito à moradia não pode ser compreendido por uma única dimensão. Um horizonte moral universal pode justificar prioridade e crítica, mas depende de instituições para adquirir eficácia. A posituação jurídica, por sua vez, amplia proteção e responsabilização, mas não resolve sozinha conflitos distributivos nem assegura que o bem entregue produza bem-estar. Direitos programáticos orientam políticas coletivas, enquanto garantias exigíveis limitam arbitrariedades e protegem indivíduos em situações graves. A Abordagem das Capacidades completa esse quadro ao deslocar a avaliação da mera disponibilidade de uma unidade física para as oportunidades que a moradia permite exercer.

A contribuição autoral do estudo consiste em organizar essas dimensões em uma matriz integrada de direitos e capacidades aplicada à habitação. A matriz diferencia fundamento normativo, estatuto jurídico, escala institucional, unidade de proteção e critério substantivo de avaliação. Ao fazê-lo, torna explícito que a política habitacional precisa ser simultaneamente legítima, institucionalmente definida, coletivamente sustentável e sensível às diferenças de conversão entre recursos e funcionamentos humanos.

O texto está organizado em sete seções, além desta introdução. Após a apresentação dos procedimentos metodológicos, discutem-se os fundamentos filosóficos dos direitos e das capacidades. Em seguida, a cidadania social é mobilizada como conceito-ponte para distinguir modalidades de proteção habitacional. As duas seções posteriores examinam, respectivamente, o ordenamento brasileiro e o plano internacional. A discussão sistematiza a matriz analítica proposta, e as considerações finais retomam os resultados, as implicações e os limites do estudo.

METODOLOGIA

O estudo caracteriza-se como ensaio teórico-analítico de natureza qualitativa, apoiado em pesquisa bibliográfica e documental. Seu propósito não é mensurar déficit habitacional, avaliar um programa específico nem produzir inferências causais. Busca-se reconstruir conceitos, explicitar pressupostos normativos e examinar a coerência das relações estabelecidas entre direitos, cidadania, capacidades e política habitacional. O raciocínio predominante é dedutivo, partindo de categorias gerais da filosofia moral, da teoria da cidadania e da teoria jurídica para analisar suas implicações no domínio da moradia.



A pesquisa bibliográfica foi organizada em quatro núcleos: a) teorias sobre direitos naturais, positividade e direitos humanos; b) cidadania social e direitos de bem-estar; c) Abordagem das Capacidades; e d) estudos sobre direitos habitacionais, desabrigo e políticas públicas. A pesquisa documental concentrou-se na Constituição da República Federativa do Brasil, nas Emendas Constitucionais nº. 26/2000 e nº. 45/2004, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esses documentos foram considerados não como evidências empíricas de efetividade, mas como expressões formais dos compromissos normativos examinados.

O percurso analítico compreendeu quatro operações. Primeiro, reconstruíram-se as categorias de direito natural, direito socialmente construído, capacidade, cidadania social, direito programático e direito juridicamente exigível. Segundo, compararam-se suas funções, seus pressupostos e suas limitações. Terceiro, aplicaram-se essas categorias aos planos nacional e internacional, observando a relação entre proclamação normativa e mecanismos de implementação. Quarto, procedeu-se à síntese das dimensões identificadas em uma matriz integrada, destinada a tornar visível o ponto de autoria e a utilidade analítica do artigo.

Por se tratar de estudo teórico, as conclusões possuem alcance analítico. A matriz proposta deve ser entendida como instrumento para formular perguntas, comparar arranjos e orientar avaliações posteriores. Sua validação exige pesquisas adicionais sobre programas, decisões judiciais, trajetórias de beneficiários e variações territoriais.

DOS FUNDAMENTOS AOS DIREITOS: MORADIA E HABITAÇÃO

Uma controvérsia persistente no discurso sobre direitos refere-se à sua origem. Na tradição jusnaturalista, certos direitos pertencem às pessoas em razão de sua própria condição humana e antecedem o reconhecimento estatal. Em perspectivas construtivistas ou positivistas, os direitos dependem de práticas sociais, decisões políticas e normas válidas em uma comunidade. A diferença não é apenas terminológica. Se o direito for compreendido como inerente e universal, sua autoridade normativa independe da legislação vigente; se for concebido como construção institucional, sua existência e seu alcance estarão vinculados a processos de reconhecimento, definição de deveres e criação de mecanismos de aplicação.



O positivismo oferece uma objeção importante às pretensões de universalidade fundadas em uma suposta ordem natural. Ao separar a validade das normas dos juízos morais sobre elas, essa corrente alerta para o uso ideológico de fundamentos apresentados como evidentes ou imutáveis. Como adverte Ross (1974), “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 crítica, contudo, não elimina a necessidade de avaliar moralmente as instituições. Os direitos humanos tornaram-se herdeiros modernos de parte da função desempenhada pelos direitos naturais: formulam reivindicações sobre o que é devido a todas as pessoas e oferecem linguagem para questionar Estados e práticas sociais. Em Rawls (1999), eles funcionam como limites normativos à conduta política; em Turner (1993), sua justificação pode apoiar-se na vulnerabilidade compartilhada dos seres humanos. Ainda assim, permanece a questão sobre como passar de valores gerais, como dignidade e integridade, para direitos materiais definidos, como o acesso a uma moradia adequada.

A referência às necessidades humanas contribui para essa passagem, mas não a resolve automaticamente. McLachlin (1998) adverte que necessidade e direito não são categorias intercambiáveis. Há necessidades essenciais (afeto, reconhecimento, pertencimento e respeito) cuja provisão não pode ser diretamente garantida por comandos jurídicos. Ignatieff (1984) observa, de modo semelhante, que a linguagem dos direitos não substitui todas as relações sociais indispensáveis à vida digna. A consequência é dupla: a identificação de uma necessidade pode justificar ação coletiva, mas ainda é preciso definir quem deve agir, por quais meios, em benefício de quem e sob quais critérios.

A Abordagem das Capacidades, desenvolvida por Amartya Sen e Martha Nussbaum, oferece uma via para especificar o conteúdo substantivo dessas reivindicações sem reduzi-las à posse de bens. Seu foco recai sobre as liberdades substantivas, ou seja, as oportunidades reais de ser e fazer aquilo que se tem razão para valorizar. Funcionamentos correspondem a estados e atividades efetivamente realizados; capacidades designam o conjunto de combinações de funcionamentos que estão ao alcance da pessoa. A avaliação deixa, portanto, de perguntar apenas quais recursos foram distribuídos e passa a investigar o que diferentes pessoas conseguem efetivamente realizar com eles.

Sen recusa uma lista universal e fechada de capacidades, pois considera que a seleção e a ponderação dos elementos relevantes devem permanecer abertas ao julgamento público. Sua objeção não significa ausência de critérios, mas resistência a uma determinação teórica imune à deliberação democrática. Para Sen (2005), “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” (Sen, 2005, p. 158).

Nussbaum (1992, 2000, 2011b), em contraste, propõe uma lista de capacidades centrais associadas à dignidade humana, entre as quais se incluem vida, saúde corporal, integridade física, sentidos e pensamento, emoções, razão prática, afiliação e controle sobre o próprio ambiente. A autora concebe essas capacidades como um patamar mínimo de justiça, mas preserva espaço para especificação contextual e escolha individual. Em sua formulação, a universalidade não deriva de uma metafísica rígida, e sim de um essencialismo humanista moderado, aberto à interpretação pública e intercultural (Nussbaum, 1992; Sayer, 1997).

No campo habitacional, a abordagem evidencia que uma casa é um recurso, não um resultado suficiente. Pessoas com idades, condições de saúde, composição familiar, renda, redes sociais e localização territorial distintas convertem o mesmo recurso de modos diferentes. Uma unidade distante de serviços, empregos e transporte pode formalmente reduzir o déficit de moradias e, ao mesmo tempo, restringir mobilidade, cuidado, educação e participação. Uma edificação sem acessibilidade pode existir como patrimônio, mas não produzir autonomia para uma pessoa com deficiência. Segurança da posse, qualidade ambiental, custos de manutenção e exposição à violência também alteram a transformação do bem físico em funcionamentos valiosos.

A passagem da moradia-recurso à habitação-capacidade exige, assim, avaliar se o bem disponibilizado pode ser convertido em segurança, acesso a serviços, trabalho, convivência e participação social (Lutzer, 2025). Essa formulação aproxima a política habitacional do desenvolvimento regional, porque os fatores de conversão dependem da configuração de cada território: disponibilidade de infraestrutura, mercado de trabalho, mobilidade, riscos ambientais, redes de cuidado e relações de poder. A distribuição uniforme de unidades não produz resultados uniformes quando as condições pessoais e territoriais são heterogêneas.

A conversão também possui dimensão vivencial. A qualidade habitacional depende da capacidade do espaço de sustentar pertencimento, identidade e significado, e não apenas de sua funcionalidade material (Lutzer; Mueller, 2026). A experiência do habitar articula corporeidade, memória, relações intersubjetivas e sentido de lugar. Isso não significa que o Estado possa garantir juridicamente todos os afetos associados à moradia; significa que o desenho, a localização e a gestão das políticas podem favorecer ou destruir condições necessárias à apropriação do espaço pelos moradores.

McNaughton Nicholls (2010) demonstra a fecundidade da Abordagem das Capacidades para analisar habitação e desabrigo justamente porque ela articula recursos, contexto e liberdade. A pessoa em situação de rua não experimenta apenas ausência de teto; enfrenta restrições combinadas de segurança, saúde, privacidade, participação e controle sobre a própria vida. De modo correspondente, superar o desabrigo requer mais do que entregar uma estrutura física; requer criar condições para que ela se torne base estável de funcionamentos e escolhas.

A abordagem, portanto, não elimina o discurso dos direitos. Ela o qualifica. Capacidades podem fornecer conteúdo às reivindicações de direitos, enquanto direitos podem oferecer formas institucionais de proteger capacidades. Nussbaum (2011a) aproxima explicitamente os dois vocabulários ao considerar as capacidades centrais como direitos fundamentais vinculados à justiça social mínima. Sen (2005), embora menos comprometido com uma lista definida, sustenta que direitos humanos e capacidades podem reforçar-se mutuamente por meio da argumentação pública. A questão seguinte é como essa justificação normativa se conecta às instituições políticas nas quais os direitos adquirem forma e eficácia.

MODALIDADES DA PROTEÇÃO HABITACIONAL

O conceito de cidadania social permite transitar do plano filosófico para o institucional. Na formulação clássica de Marshall (1964), a cidadania moderna compreende direitos civis, políticos e sociais. Os direitos civis protegem liberdades individuais e acesso à justiça; os políticos asseguram participação na formação do poder; e os sociais garantem acesso a um padrão de bem-estar compatível com a condição de membro pleno da comunidade. Embora construída a partir de uma trajetória histórica específica, essa tipologia possui utilidade analítica para compreender a habitação como componente da pertença social.



A moradia evidencia uma tensão interna à cidadania. De um lado, direitos civis protegem propriedade, contrato, posse e devido processo, oferecendo pretensões individualizadas. De outro, a habitação como direito social depende de decisões coletivas sobre planejamento, financiamento, localização, infraestrutura e distribuição. Marshall (1964) observa que políticas de urbanização, remoção de assentamentos precários e construção de novas áreas residenciais produzem efeitos que ultrapassam cada beneficiário. A configuração urbana e o padrão geral de provisão atingem toda a comunidade.

Essa tensão pode ser esclarecida mediante a distinção entre direitos programáticos e direitos juridicamente exigíveis. Direitos programáticos expressam objetivos públicos e prioridades que devem orientar legislação, orçamento e administração, ainda que não confirmem automaticamente uma prestação individual determinada. Funcionam como compromissos institucionais sujeitos a concretização progressiva, definição de metas e controle político. Para Mabbett (2005), esse tipo de linguagem vincula a política social a finalidades reconhecidas; para Bengtsson (2001), indica que certos bens devem ocupar posição prioritária na ação estatal.

Direitos exigíveis, em contraste, atribuem ao titular uma pretensão que pode ser apresentada a uma autoridade decisória, especialmente ao Judiciário. Sua vantagem consiste em reduzir a dependência da discricionariedade administrativa, exigir justificativas e proteger pessoas contra omissões ou tratamentos arbitrários. Em matéria de moradia, podem alcançar a proteção contra despejo sem devido processo, a não discriminação, o acesso a benefícios legalmente previstos ou o atendimento emergencial em situações definidas. Ao converter necessidade reconhecida em posição jurídica, também podem reduzir o caráter estigmatizante da assistência e reafirmar a condição de cidadão (Kenna, 2005; Fitzpatrick; Stephens, 2007).

A exigibilidade, porém, não é solução completa. Dean (2002) chama atenção para o risco de judicialização do bem-estar: controvérsias sobre prioridades, desenho de programas e recursos escassos podem ser deslocadas para instituições com capacidade limitada de planejamento. Decisões judiciais individualizadas também podem favorecer quem possui maior acesso à informação e à representação jurídica, sem necessariamente melhorar o sistema para grupos menos organizados. Além disso, ordens voltadas a casos isolados podem fragmentar políticas que precisam de coordenação territorial e continuidade orçamentária.

Essas limitações não justificam opor as duas modalidades como alternativas excludentes. Direitos programáticos são necessários para orientar a provisão coletiva, estabelecer metas e organizar capacidades estatais; direitos exigíveis são indispensáveis para fixar limites, assegurar procedimentos e oferecer remédios diante de violações graves. O desenho institucional adequado depende do conteúdo em questão. Quanto mais definida for a obrigação, identificado o responsável e verificável a violação, maior a possibilidade de exigibilidade. Quanto mais o objetivo depender de escolhas distributivas amplas, planejamento de longo prazo e coordenação entre níveis de governo, maior será o peso de instrumentos programáticos, sem prejuízo de controle sobre razoabilidade, não discriminação, transparência e retrocesso.

A cidadania funciona, desse modo, como conceito-ponte em dois sentidos. Primeiro, traduz valores universais em posições reconhecidas dentro de uma comunidade política. Segundo, vincula prerrogativas individuais a responsabilidades coletivas. No domínio habitacional, ser cidadão não significa apenas poder apresentar uma demanda contra o Estado; significa também participar da definição do padrão de moradia que a sociedade considera compatível com a dignidade e controlar as políticas destinadas a realizá-lo.

DIREITO À MORADIA

No Brasil, a Constituição organiza o direito à moradia por meio de normas de direitos fundamentais, competências federativas e política urbana. O artigo 6º inclui a moradia entre os direitos sociais. A redação decorre da Emenda Constitucional nº. 26/2000, mas integra o texto constitucional de 1988 e deve ser citada por seu ano de promulgação. O artigo 23, inciso IX, atribui competência comum à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para promover programas de construção de moradias e melhorar condições habitacionais e de saneamento básico. O artigo 21, inciso XX, confere à União competência para instituir diretrizes de desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos.

A combinação desses dispositivos evidencia a dupla natureza do direito. Como direito fundamental social, a moradia orienta a interpretação do ordenamento, vincula a ação estatal e proíbe tratamento discriminatório. Como objeto de competência comum e de política urbana, sua implementação depende de legislação, financiamento, planejamento territorial e cooperação federativa. Não se extrai daí, de forma automática, uma pretensão universal a receber imediatamente uma unidade habitacional determinada. Isso não torna a norma destituída de efeitos: ela fundamenta deveres de proteção, exige políticas públicas, condiciona escolhas administrativas e pode sustentar tutela judicial de conteúdos suficientemente



definidos ou de situações incompatíveis com um patamar mínimo de dignidade.

A Emenda Constitucional nº. 45/2004 acrescentou o § 3º ao artigo 5º, segundo o qual tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, equivalem às emendas constitucionais. Essa regra não atribuiu automaticamente hierarquia constitucional a todos os tratados anteriormente ratificados, mas estabeleceu procedimento qualificado para essa equivalência. A precisão é relevante porque a eficácia interna das normas internacionais depende da forma de incorporação e da interpretação conferida pelos órgãos nacionais.

O quadro constitucional abrange ainda dimensões de igualdade e território. A proteção da posse para fins de moradia, a função social da propriedade e os direitos territoriais de povos indígenas e comunidades quilombolas demonstram que a habitação não pode ser reduzida a contrato individual de aquisição. Ela envolve uso do solo, reconhecimento de formas coletivas de ocupação, segurança jurídica e proteção de modos de vida. O diagnóstico reunido pelo Ipea (2009) também mostra que a efetivação do direito demanda articular habitação, saneamento, regularização, planejamento e redução de desigualdades.

Nesse contexto, uma política centrada exclusivamente na casa própria apresenta base informacional estreita. A aquisição pode ser adequada para determinados grupos, mas não responde igualmente a famílias em mobilidade, jovens com vínculos de trabalho instáveis, pessoas em situação de rua, moradores que necessitam reformar unidades existentes ou populações ameaçadas por remoções. Um sistema coerente deve combinar produção de novas unidades, urbanização e regularização de assentamentos, locação social, apoio à reforma, acolhimento transitório e prevenção da perda da moradia, de acordo com as necessidades territoriais e os fatores de conversão relevantes.

A Abordagem das Capacidades altera o critério dessas medidas. O número de unidades entregues é insuficiente, sendo imperioso examinar se a localização permite acessar trabalho, escola, saúde, transporte e redes de cuidado; se os custos de manutenção são suportáveis; se a unidade oferece acessibilidade e privacidade; se a posse é estável; e se os moradores dispõem de participação nas decisões que afetam o território. A moradia passa a ser avaliada como base para capacidades interdependentes, e não como produto isolado.



A sensibilidade às diferenças também exige reconhecer que o espaço urbano não é neutro. Em experiências afrodiaspóricas, morar envolve produzir lugar, preservar memória, afirmar identidades coletivas e disputar visibilidade em territórios marcados por exclusões raciais (Lutzer; Mueller; Benso, 2025). Essa contribuição amplia a análise da conversão, pois a mesma solução física pode apoiar pertencimento em um contexto e provocar desenraizamento em outro. Remoções, reassentamentos e projetos padronizados podem destruir redes, práticas culturais e formas coletivas de proteção mesmo quando melhoram o indicador construtivo.

Essa dimensão não transforma toda expectativa identitária em prestação judicial específica. Ela impõe, contudo, deveres de participação, não discriminação e avaliação dos efeitos sociais das políticas. A igualdade requer considerar como raça, gênero, deficiência, idade, composição familiar e localização territorial influenciam o acesso e o uso da moradia. Uma política uniforme pode aprofundar desigualdades se ignorar que grupos distintos precisam de recursos e arranjos diferentes para alcançar funcionamentos equivalentes.

A relação entre direitos programáticos e exigíveis pode ser operacionalizada no ordenamento brasileiro por camadas. Na primeira, garantias negativas e procedimentais (devido processo, não discriminação, proteção contra remoções arbitrárias e acesso à informação) devem ser exigíveis. Na segunda, prestações definidas em lei ou regulamento podem produzir pretensões correspondentes, observados critérios públicos de elegibilidade. Na terceira, objetivos sistêmicos (redução do déficit, diversificação da provisão, localização adequada e integração urbana) demandam metas, indicadores, orçamento e controle democrático. Na quarta, a avaliação deve verificar capacidades efetivamente ampliadas, evitando que o cumprimento formal oculte novas privações.

Esse arranjo preserva espaço para a política sem esvaziar a normatividade do direito. O Judiciário não substitui a administração no desenho da política, mas pode exigir justificativas, coibir discriminação, proteger conteúdos mínimos e controlar a observância das escolhas normativas realizadas. O Executivo e o Legislativo mantêm responsabilidade pela alocação de recursos, porém devem formular planos verificáveis, transparentes e participativos. A cidadania resulta da interação entre essas formas de responsabilização.

DIREITO HUMANO À MORADIA

No plano internacional, o direito à moradia integra uma arquitetura normativa que combina declarações, tratados, monitoramento e incorporação doméstica. O artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos reconhece o direito de toda pessoa a um padrão de vida capaz de assegurar saúde e bem-estar, incluindo alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais (Organização das Nações Unidas, 1948). O artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais reconhece o direito a um nível de vida adequado, inclusive alimentação, vestuário e moradia adequados, bem como à melhoria contínua das condições de existência (Organização das Nações Unidas, 1966).

Esses instrumentos conferem visibilidade e linguagem comum às privações habitacionais. Também permitem que organizações sociais, órgãos de monitoramento e instituições nacionais avaliem o comportamento dos Estados à luz de compromissos publicamente assumidos. Contudo, a distância entre reconhecimento e implementação permanece significativa. A ordem internacional não dispõe de uma autoridade comparável ao Estado nacional para definir políticas, arrecadar recursos e executar uniformemente decisões. A efetividade depende da ratificação, da incorporação doméstica, de capacidades administrativas e de mecanismos de responsabilização que variam entre países (Alston, 2005).

A primeira objeção aos direitos habitacionais diz respeito à legitimidade normativa. Se esses direitos forem apresentados como verdades universais independentes de deliberação, podem ocultar controvérsias sobre conteúdo, prioridades e formas de provisão. Sen (2005) reconhece o apelo da ideia dos direitos humanos, mas observa que ela é frequentemente acusada de fragilidade intelectual. Sua resposta consiste em submetê-la à argumentação pública e tratá-la como reivindicação aberta à crítica.

A segunda objeção refere-se aos conflitos entre direitos e valores. Recursos escassos exigem decisões sobre necessidade, urgência, localização, autonomia, mérito, vínculo territorial e composição comunitária. Quanto mais absoluto e abrangente for o direito formulado, maior a possibilidade de colisão com outras reivindicações legítimas (Waldron, 1993). Berlin (1969) demonstra que valores humanos fundamentais podem ser plurais e incompatíveis em situações concretas. Reconhecer o conflito não autoriza decisões arbitrárias; exige procedimentos transparentes, justificação pública e critérios que protejam um patamar mínimo sem fingir que todas as pretensões podem ser satisfeitas ao mesmo tempo.



A terceira objeção envolve a aplicabilidade. De uma perspectiva estritamente positivista, uma norma sem remédio definido teria alcance jurídico limitado. Arendt (2012) mostra que direitos proclamados abstratamente tornam-se frágeis quando as pessoas não pertencem a uma comunidade política capaz de garanti-los. A lição é particularmente relevante para refugiados, migrantes e pessoas sem vínculo estável com instituições nacionais. A formulação internacional precisa, portanto, ser traduzida em competências, procedimentos, políticas e garantias internas.

Isso não significa que os direitos internacionais sejam meramente retóricos. Eles podem funcionar como razões públicas para avaliar instituições, orientar legislação, produzir parâmetros interpretativos e mobilizar ação coletiva. O relatório de desenvolvimento humano de 2000 sustenta que os direitos também geram deveres imperfeitos dirigidos à sociedade e à comunidade internacional, ainda que não identifiquem uma única obrigação plenamente determinada (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2000). Kenna (2005) observa que reduzir a distância entre retórica e realidade requer reivindicar, nos níveis nacional, regional e local, as obrigações aceitas internacionalmente.

A quarta dificuldade decorre da abstração. “Moradia adequada” é uma fórmula normativa indispensável, mas precisa ser especificada em contextos concretos. Segurança da posse, disponibilidade de serviços, custo suportável, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural não se realizam de maneira idêntica em todos os territórios. A Abordagem das Capacidades oferece critério complementar: em vez de definir adequação somente pelas características do imóvel, investiga-se se pessoas diversas conseguem converter a moradia e seu entorno em funcionamentos relacionados à segurança, à saúde, à afiliação, ao controle do ambiente e à participação.

A força do direito humano à moradia reside, portanto, menos na promessa de uma regra internacional autoexecutável e mais em sua capacidade de estabelecer um horizonte de justificação, proibir exclusões incompatíveis com a dignidade e orientar a construção de instituições nacionais. Sob perspectiva consequencialista ampliada, a linguagem dos direitos pode ser defendida pelos efeitos que produz na visibilidade de grupos vulneráveis, na responsabilização dos agentes e na mobilização de reformas (Fortman, 2006; Sen, 1982). Esses efeitos, porém, dependem de articulação com instrumentos jurídicos, capacidades estatais e participação democrática.

DISCUSSÃO: MATRIZ INTEGRADA DE DIREITOS E CAPACIDADES

A análise desenvolvida permite identificar um problema recorrente: debates sobre o direito à moradia frequentemente tratam como equivalentes perguntas que pertencem a planos diferentes. Indagar por que a moradia deve ser protegida não é o mesmo que definir como essa proteção ingressa no ordenamento; reconhecer uma norma constitucional não determina, por si só, qual prestação pode ser exigida; entregar uma unidade habitacional não demonstra que a pessoa adquiriu liberdades reais. A falta de separação entre esses planos favorece tanto o idealismo declaratório quanto o reducionismo jurídico ou material.

A contribuição analítica deste artigo consiste em propor uma matriz que organize cinco dimensões complementares. Ela não representa uma lista universal de conteúdos nem um modelo fechado de política pública. Trata-se de um instrumento para testar a coerência entre justificativas, instituições, medidas e resultados.

Ilustração 1 | Matriz integrada de direitos e capacidades aplicada à habitação

Dimensão	Pergunta analítica	Função na proteção habitacional	Risco quando considerada isoladamente
Fundamento normativo	Por que a moradia merece proteção prioritária?	Relaciona moradia, dignidade, vulnerabilidade e liberdade substantiva.	Universalismo abstrato sem deveres ou instituições definidos.
Estatuto jurídico	Que tipo de norma reconhece a proteção?	Distingue princípio, objetivo programático, garantia procedimental e pretensão exigível.	Legalismo que confunde posituação com efetividade social.
Escala institucional	Quem deve legislar, financiar, executar, controlar e cooperar?	Distribui responsabilidades entre níveis de governo, Judiciário, órgãos de controle e sociedade.	Fragmentação, transferência de responsabilidade e ausência de coordenação.
Unidade de proteção	A política protege indivíduos, famílias, grupos, comunidades ou territórios?	Articula remédios individuais e efeitos coletivos da provisão e do planejamento.	Atomização das demandas ou sacrifício de pessoas em nome de objetivos agregados.
Critério substantivo	O que a moradia permite efetivamente ser e fazer?	Avalia recursos, fatores de conversão, funcionamentos, capacidades, pertencimento e participação.	Contagem de unidades ou declaração formal sem exame das oportunidades reais.

Fonte: elaboração própria.



A primeira dimensão impede que o direito seja reduzido à existência contingente de uma norma. Dignidade, vulnerabilidade e capacidades oferecem razões para criticar ordenamentos que toleram desabrigo, discriminação ou condições incompatíveis com a integridade humana. Contudo, o fundamento não determina todos os conteúdos do direito. A especificação depende de deliberação, conhecimento contextual e escolhas institucionais.

A segunda dimensão evita o movimento inverso: presumir que todo conteúdo moralmente desejável deva converter-se em pretensão judicial individual. O estatuto jurídico precisa ser diferenciado. Garantias contra despejos arbitrários e discriminação admitem deveres mais definidos; a universalização de moradia adequada exige produção, regulação, financiamento e coordenação. Entre esses polos, existem prestações legais específicas e deveres de planejamento, transparência, progressividade e justificação.

A terceira dimensão torna visível que o direito à moradia é multiescalar. No Brasil, a competência comum pode favorecer cooperação, mas também dispersar responsabilidades. Diretrizes nacionais sem capacidade local de execução são insuficientes; iniciativas municipais sem financiamento e coordenação regional podem deslocar, em vez de resolver, privações. A matriz exige identificar, para cada objetivo, o agente responsável, os recursos disponíveis, os instrumentos de coordenação e os mecanismos de controle.

A quarta dimensão enfrenta a tensão entre indivíduo e coletividade. A unidade de proteção não pode ser exclusivamente individual, porque infraestrutura, localização, urbanização e qualidade ambiental são bens territoriais. Tampouco pode ser apenas agregada, pois políticas coletivas podem impor remoções, perda de vínculos e sacrifícios desproporcionais a pessoas específicas. A solução está em combinar garantias individualizadas com avaliação dos efeitos distributivos, culturais e territoriais.

A quinta dimensão incorpora a Abordagem das Capacidades como critério de verificação. O direito não se realiza apenas quando o recurso é entregue ou a norma é formalmente cumprida. É necessário examinar o conjunto de oportunidades ampliadas. Isso envolve fatores pessoais, como deficiência, idade e composição familiar; fatores sociais, como discriminação, segurança e redes de apoio; e fatores ambientais e territoriais, como mobilidade, serviços, risco e localização. Pertencimento, memória e possibilidade de apropriação do lugar integram a avaliação quando afetam a capacidade de viver e participar em condições de igualdade (Lutzer; Mueller, 2026; Lutzer; Mueller; Benso, 2025).

A matriz revela uma dupla complementaridade. A primeira ocorre entre direitos programáticos e juridicamente exigíveis. Os primeiros organizam objetivos coletivos e trajetórias de implementação; os segundos oferecem proteção concreta, limitam arbitrariedades e tornam determinadas violações contestáveis. A segunda ocorre entre recursos e capacidades. Sem recursos, as liberdades permanecem formais; sem examinar capacidades, a provisão de recursos pode ocultar segregação ou impossibilidade de uso.

Dessa síntese decorrem quatro parâmetros para a formulação e a avaliação de políticas. O primeiro é um núcleo de proteção exigível, composto por não discriminação, devido processo, segurança contra remoções arbitrárias, acesso a informações e prestações expressamente definidas. O segundo é a programação pública verificável, com responsabilidades, metas, prazos, orçamento e indicadores territoriais. O terceiro é a avaliação orientada por capacidades, que combina características da moradia com acesso a serviços, segurança, autonomia, pertencimento e participação. O quarto é a deliberação inclusiva, necessária para selecionar prioridades, interpretar adequação e reconhecer fatores de conversão que não são visíveis em métricas padronizadas.

Esses parâmetros também esclarecem a relação entre direitos e desenvolvimento regional. Políticas habitacionais alteram mobilidade, acesso a oportunidades, redes de cuidado, distribuição de infraestrutura e formas de ocupação do território. A moradia-capacidade descrita por Lutzer (2025) não é apenas uma extensão do bem-estar individual; ela constitui condição para que pessoas participem da vida econômica, social e política regional. Consequentemente, o planejamento habitacional deve ser integrado a transporte, saneamento, saúde, educação, trabalho e gestão de riscos.

A proposta mantém distância tanto do absolutismo quanto do ceticismo. Direitos podem entrar em conflito e exigir ponderação, mas isso não os reduz a preferências administrativas. Recursos são limitados, mas a escassez não dispensa transparência, igualdade e prioridade aos mais vulneráveis. Tribunais possuem limites institucionais, mas sua atuação continua relevante para proteger garantias e exigir justificativas. O discurso internacional carece de execução centralizada, mas fornece parâmetros de mobilização. A consistência reside em reconhecer a função específica de cada dimensão e verificar sua articulação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo analisou em que condições uma abordagem baseada em direitos pode fundamentar e orientar políticas de moradia. A resposta construída é que essa abordagem se torna coerente quando distingue, sem separar completamente, o fundamento moral, o estatuto jurídico, a escala institucional, a unidade de proteção e o conteúdo substantivo da moradia. Nenhuma dessas dimensões é suficiente isoladamente.

No plano filosófico, a oposição entre direitos naturais e socialmente construídos mostrou-se rígida. A Abordagem das Capacidades oferece uma mediação ao relacionar dignidade e liberdade a oportunidades humanas concretas, preservando espaço para deliberação pública e especificação contextual. Ela permite justificar a relevância da moradia sem presumir que uma lista abstrata determine, sozinha, todas as obrigações institucionais.

No plano político-jurídico, a cidadania social revelou a complementaridade entre direitos programáticos e juridicamente exigíveis. Normas programáticas orientam a provisão coletiva e o planejamento; garantias exigíveis protegem indivíduos, limitam discricionariedades e oferecem resposta a violações definidas. A alternativa adequada não é escolher uma modalidade e rejeitar a outra, mas distribuir conteúdos segundo o grau de determinação da obrigação, a capacidade institucional e os efeitos distributivos envolvidos.

A análise do caso brasileiro corrigiu o marco constitucional para 1988 e mostrou que o direito à moradia articula direito social, competências federativas e política urbana. Sua efetivação requer mais do que proclamação constitucional ou entrega de casas: demanda cooperação, diversificação de instrumentos, participação, controle e integração territorial. No plano internacional, verificou-se que declarações e tratados possuem força normativa e política, mas dependem de incorporação e implementação internas para reduzir a distância entre compromisso e realidade.

O resultado é a matriz integrada de direitos e capacidades. Ela explicita o ponto de autoria do estudo e oferece um roteiro para examinar políticas, justificando a prioridade da moradia; identificar a natureza das obrigações; atribuir responsabilidades; equilibrar proteção individual e efeitos coletivos; e verificar se os recursos se convertem em capacidades. Sob esse enfoque, a adequação habitacional inclui segurança, acesso a serviços, autonomia, pertencimento, participação e possibilidade de conduzir a vida segundo fins valorizados.



As implicações práticas são diretas. Avaliações não devem limitar-se ao número de unidades produzidas. Devem observar localização, custo, acessibilidade, segurança da posse, qualidade ambiental, continuidade de vínculos e resultados diferenciados entre grupos e territórios. Políticas universais precisam admitir respostas diversas quando fatores de conversão diversos impedem que recursos iguais produzam liberdades equivalentes.

O estudo possui limitações próprias de um ensaio teórico. Não compara sistematicamente decisões judiciais, programas ou resultados habitacionais, nem testa empiricamente a matriz proposta. Pesquisas futuras podem aplicá-la a políticas de provisão, locação social, regularização, prevenção de despejos e atendimento à população em situação de rua, combinando análise documental, indicadores territoriais e experiências dos moradores. Essa agenda permitirá verificar em que medida direitos formalmente reconhecidos e recursos efetivamente distribuídos ampliam capacidades e cidadania habitacional.

REFERÊNCIAS

ALSTON, Philip. Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals. **Human Rights Quarterly**, Baltimore, v. 27, n. 3, p. 755-829, 2005. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/185531>. Acesso em: 1 set. 2026.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BENGTTSSON, Bo. Housing as a social right: implications for welfare state theory. **Scandinavian Political Studies**, Oxford, v. 24, n. 4, p. 255-275, 2001. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1467-9477.00056>. Acesso em: 1 set. 2026.

BERLIN, Isaiah. **Four essays on liberty**. Oxford: Oxford University Press, 1969.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000**. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm. Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 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, 103-B, 111-A e 130-A. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 1 set. 2026.

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

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

FORTMAN, Bas de Gaay. 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.

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

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental**. Brasília, DF: Ipea, 2009. v. 2. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8405>. Acesso em: 1 set. 2026.

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

LUTZER, Anderson Vinícios Branco. Da moradia-recurso à habitação-capacidade: implicações da abordagem de Amartya Sen para o Desenvolvimento Regional. **GOT: Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, n. 30, p. 120-135, 2025. Disponível em: https://ojs.letras.up.pt/index.php/got/article/download/15886/13710/58986?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 1 set. 2026.

LUTZER, Anderson Vinícios Branco; MUELLER, Airton Adelar; BENSO, Aline. Habitar a diáspora: o direito à moradia como prática de pertencimento e expressão identitária afrodiaspórica. **Mediações**, Londrina, v. 30, p. 1-16, 2025. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/53387>. Acesso em: 1 set. 2026.

LUTZER, Anderson Vinícios Branco; MUELLER, Airton Adelar. A experiência do habitar a partir da perspectiva fenomenológica. **Revista Pesquisa Qualitativa**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 170-190, 2026. Disponível em: <https://editora.sepq.org.br/rpq/article/view/1438/644>. Acesso em: 1 set. 2026.

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: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0021-9886.2005.00548.x>. Acesso em: 1 set. 2026.

MARSHALL, Thomas Humphrey. Citizenship and social class. In: MARSHALL, Thomas Humphrey. **Class, citizenship and social development: essays by T. H. Marshall**. Westport: Greenwood Press, 1964.

MCLACHLIN, Hugh Victor. 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. Disponível em: <https://www.emerald.com/ijssp/article-abstract/18/11-12/65/158778/Justice-rights-and-health-care-a-discussion-of-the?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 1 set. 2026.

MCNAUGHTON NICHOLLS, Carol. Housing, homelessness and capabilities. **Housing, Theory and Society**, Abingdon, v. 27, n. 1, p. 23-41, 2010. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14036090902764588>. Acesso em: 1 set. 2026.

NUSSBAUM, Martha Craven. Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism. **Political Theory**, Thousand Oaks, v. 20, n. 2, p. 202-246, 1992. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0090591792020002002>. Acesso em: 1 set. 2026.

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

NUSSBAUM, Martha Craven. Capabilities, entitlements, rights: supplementation and critique. **Journal of Human Development and Capabilities**, London, v. 12, n. 1, p. 23-37, 2011a. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19452829.2011.541731>. Acesso em: 28 ago. 2026.

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

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 1 set. 2026.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. New York: ONU, 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>. Acesso em: 1 set. 2026.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Human development report 2000: human rights and human development**. New York: Oxford University Press, 2000.

RAWLS, John. **The law of peoples**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

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

SAYER, Andrew. Essentialism, social constructionism, and beyond. **The Sociological Review**, London, v. 45, n. 3, p. 453-487, 1997. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/1467-954X.00073>. Acesso em: 1 set. 2026.

SEN, Amartya. Rights and agency. **Philosophy & Public Affairs**, Princeton, v. 11, n. 1, p. 3-39, 1982. Disponível em: <https://philpapers.org/rec/SENRAA>. Acesso em: 1 set. 2026.

SEN, Amartya. Human rights and capabilities. **Journal of Human Development**, London, v. 6, n. 2, p. 151-166, 2005. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14649880500120491>. Acesso em: 1 set. 2026.

TURNER, Bryan Stanley. Outline of a theory of human rights. **Sociology**, London, v. 27, n. 3, p. 489-512, 1993. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0038038593027003009>. Acesso em: 28 ago. 2026.

WALDRON, Jeremy. **Liberal rights: collected papers 1981-1991**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
Atribuição 4.0 Internacional.



