



**PARA ALÉM DO TETO: UMA PROPOSTA PARA AS POLÍTICAS HABITACIONAIS  
FUNDADA NA TEORIA DE JUSTIÇA DE AMARTYA SEN**

*Beyond the ceiling: a proposal for housing policies based on Amartya Sen's theory of justice*

**Anderson Vinícios Branco Lutzer**

PPGDR - Unijuí - Ijuí/RS

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5724237263611331> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5280-4930>

E-mail: [anderson.lutzer@gmail.com](mailto:anderson.lutzer@gmail.com)

**Airton Adelar Mueller**

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5894559134396184> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6270-5856>

E-mail: [airton.mueller@unijui.com.br](mailto:airton.mueller@unijui.com.br)

Trabalho enviado em 25 de junho de 2025 e aceito em 19 de dezembro de 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 18, N.04, 2025, p. 337-377

Anderson Vinícios Branco Lutzer e Airton Adelar Mueller

DOI: 10.12957/rqi.2025.92513

## RESUMO

**Objetivo:** Este artigo analisa a justiça habitacional sob a perspectiva da *Abordagem das Capacidades* (AC) de Amartya Sen, explorando suas implicações para os direitos humanos no contexto do desenvolvimento regional. A AC enfatiza a importância das liberdades e oportunidades substantivas, possibilitando uma avaliação crítica das políticas habitacionais atuais. O objetivo é desenvolver um quadro teórico para a mensuração da pobreza, da desigualdade e do direito de acesso à moradia; de maneira equiparável ao nosso sistema atual de produção econômica. **Metodologia:** Utilizou-se o método indutivo no âmbito da pesquisa bibliográfica. **Resultados:** Os resultados da análise indicam que com base na *Abordagem*, o direito à moradia deve ser entendido além da mera provisão de habitações, considerando a *capacidade* dos indivíduos de viver com dignidade, segurança de posse e acesso a serviços e equipamentos públicos essenciais. Trata-se, portanto, de uma proposição teórica que reúne as contribuições de Amartya Sen para a compreensão do desenvolvimento e dos direitos humanos. **Contribuições:** A aplicação da *Abordagem das Capacidades* em políticas regionais, implica em redefinir os objetivos políticos alinhados às dimensões que as pessoas consideram valiosas, promover a participação democrática efetiva dos moradores locais e utilizar métricas justas e transparentes para avaliação e responsabilização.

**Palavras-chave:** Abordagem das *Capacidades*; Desenvolvimento Regional; Direitos Humanos; Justiça Habitacional; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

**Objective:** This article analyzes housing justice from the perspective of Amartya Sen's Capabilities Approach (CA), exploring its implications for human rights within the context of regional development. The CA emphasizes the importance of substantive freedoms and opportunities, enabling a critical assessment of current housing policies. The objective is to develop a theoretical framework for measuring poverty, inequality, and the right to housing access in a way comparable to our current economic production system. **Methodology:** The inductive method was used within the scope of bibliographic research. **Results:** The analysis indicates that, based on the Capabilities Approach, the right to housing must be understood beyond the mere provision of dwellings, considering individuals' ability to live with dignity, security of tenure, and access to essential public services and facilities. It is, therefore, a theoretical proposition that brings together Amartya Sen's contributions to the understanding of development and human rights. **Contributions:** Applying the Capabilities Approach to regional policies implies redefining political goals aligned with the dimensions that people consider valuable, promoting effective democratic participation of local residents, and using fair and transparent metrics for evaluation and accountability.

**Keywords:** Capabilities Approach; Regional Development; Human Rights; Housing Justice; Public Policies.

## 1. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

importante para a análise e a promoção dos direitos humanos, especialmente no contexto das políticas habitacionais.

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

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

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

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

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

Desse modo, a justiça habitacional, entendida como um conjunto de políticas públicas voltadas para garantir o direito à moradia adequada, é um aspecto central para este artigo. E, através da lente

da *Abordagem das Capacidades*, é possível criticar e avaliar as políticas públicas existentes, identificando falhas e propondo melhorias que empoderem as comunidades e indivíduos afetados. A moradia, nesse contexto, é entendida não apenas como um direito básico, mas como um elemento categórico para a promoção da justiça social e do desenvolvimento regional.

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

## **2. A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES E OS DEBATES ÉTICOS SOBRE OS DIREITOS HUMANOS**

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

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

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

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

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

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

Nesse contexto, a AC enfatiza o papel crítico da ideia de dignidade humana no pensamento ético sobre os direitos humanos e destaca a importância de ver os direitos como tendo legitimidade e validade dentro do domínio ético, em vez de serem simplesmente produtos de arranjos legais e institucionais (Favareto, 2007). Assim, a emergência de uma compreensão dos direitos humanos fundamentada na *Abordagem das Capacidades* contribui para o estabelecimento de bases mais sólidas para a noção de obrigações positivas. Essas ideias estão alinhadas com os desenvolvimentos recentes na legislação e na prática dos direitos humanos, destacando a necessidade de uma atenção ampliada aos direitos sociais, ao enfrentamento da pobreza e aos deveres positivos de proteção e promoção de todos os direitos, abrangendo suas dimensões humanas, políticas, econômicas e sociais, ao passo, que “o direito de moradia constitui um exemplo significativo de estudo que prova

a ressignificação dos direitos sociais meramente como prestações políticas ou de serviços” (Andrade e Mota, p. 2029).

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

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

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

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

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

## 2.1. AS INTERAÇÕES ENTRE *CAPACIDADES* E DIREITOS HUMANOS



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

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

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

As interseções entre a *Abordagem das Capacidades* e os direitos humanos, além de oferecerem uma perspectiva aprofundada sobre os fundamentos éticos desses direitos, proporcionam um valor prático para avaliar e analisar a posição substantiva dos direitos humanos de indivíduos e grupos, de forma ampliada em comparação a modelos tradicionais. Quando aplicada como um modelo analítico, a AC captura as *liberdades* e as *oportunidades* ao alcance de um indivíduo (o *conjunto* de suas *capacidades*), bem como as variáveis subjacentes que explicam esse conjunto, como direitos, variáveis contextuais, fatores de conversão, entre outros. Dessa forma, é imperativo reconhecer que o sistema de proteção dos direitos humanos constitui uma dessas variáveis subjacentes.

Além disso, a integração da *Abordagem das Capacidades* com o sistema de direitos humanos conflui com a necessidade de políticas públicas que não apenas assegurem a proteção formal desses

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

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

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

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

Cabe destacar que as *capacidades* são fundamentais não apenas como direitos materiais, mas também como base para reivindicações de direitos. Elas ajudam a esclarecer a natureza (a fonte, a origem) das obrigações que exigem ação positiva por parte do Estado, ainda que, de acordo com Sen, a aplicação da lei possa não ser o mecanismo mais apropriado para garantir direitos e expandir *capacidades*.

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

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

## 2.2. A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES E A JUSTIÇA HABITACIONAL

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

Deste modo, ao adentrar na discussão conceitual sobre como o conceito de *funcionamentos* e *capacidades* pode ser aplicado no âmbito da justiça habitacional, há uma questão inicial a ser explorada sobre como a moradia deve ser percebida nas discussões políticas e sua posição no quadro da AC: se a moradia deve ser percebida como um *funcionamento*, uma *capacidade* ou uma *liberdade*. Nesta seção, abordaremos as *capacidades* relevantes para o direito à moradia, decompondo as *capacidades* e oportunidades necessárias para que os indivíduos alcancem um *funcionamento* relevante para a habitação.

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

moradia devem ser o principal alvo das políticas públicas, e não apenas o acesso material à habitação.

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

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

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

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

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH), publicados anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), avaliam o desenvolvimento de um país em múltiplas dimensões, além do rendimento econômico, como saúde, educação e moradia digna. Esses relatórios ampliam o foco das políticas públicas, melhorando as *capacidades* das pessoas e

ampliando suas opções de vida. Assim, a *Abordagem das Capacidades* de Sen fornece os princípios fundamentais para o desenvolvimento humano, orientando o PNUD em suas avaliações.

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

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

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

### **2.3. A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES E AS LEIS E PRÁTICAS EM DIREITOS HUMANOS**

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

Nessa ótica, o desenvolvimento é compreendido como um processo indissociável da expansão e da garantia das liberdades individuais a todos os membros da sociedade. Essa conexão entre

*desenvolvimento e liberdade* é fundamental para que o potencial humano seja plenamente realizado, representando a “liberdade de agir como um cidadão que tem sua importância reconhecida e cujas opiniões são levadas em conta, em vez de viver como vassalo bem alimentado, bem vestido e bem entretido” (Sen, 2010, p. 326).

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

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

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

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

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

A abordagem de Sen (2010) propõe que o desenvolvimento deve focar não apenas nos meios, mas no modo como as pessoas vivem ou, mais ainda, na liberdade que possuem para viver uma vida que consideram valiosa. Mueller (2017) complementa ao afirmar que a visão Seniana concebe o desenvolvimento como a ampliação das *capacidades* humanas, intrinsecamente ligadas à

condição de agente dos indivíduos. O exercício dessa condição possibilita o desenvolvimento tanto individual quanto coletivo, promovendo o protagonismo social no processo de conquista do desenvolvimento.

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

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

Para Sen (2010), “a expansão da liberdade é considerada (1) o fim primordial e (2) o principal meio do desenvolvimento, o que revela o aspecto instrumental da *liberdade*, visto que ter mais *liberdade* melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo” (Sen, 2010, p. 33). Ou seja, a noção de *capacidades* refere-se às habilidades de um indivíduo para realizar ou alcançar os estados que considera desejáveis. Para Sen (2000), os *funcionamentos* refletem as diversas coisas que uma pessoa pode valorizar, como evitar a fome, a privação extrema ou participar ativamente da vida comunitária, variando conforme suas valorações pessoais.

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

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

*liberdade* pode impactar outras, e que as ações individuais podem influenciar a formulação de políticas públicas.

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

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

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

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

O Quadro 1 exemplifica algumas capacidades relevantes para a habitação:



**Quadro 1 – Exemplos de capacidades relevantes para a habitação**

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

Fonte: o autor (2024)

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

Nussbaum (2007) argumenta que uma vida desprovida dessas *capacidades* seria uma vida sem dignidade humana, e avança dizendo que:

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

Assim, as *capacidades*, quando traduzidas para a linguagem dos direitos humanos, podem ser equiparadas a direitos fundamentais, previstos constitucionalmente e passíveis de demanda judicial

em caso de descumprimento pelo Estado. A Constituição de 1988 conferiu ao Poder Judiciário não apenas a função primordial de resolução de litígios, mas também um papel proativo na promoção e concretização dos direitos fundamentais, sendo que tal atribuição exige uma atuação comprometida com a tutela de direitos sociais, difusos e coletivos no contexto urbano (Bazzoli; Borges, 2019).

O direito de moradia se apresenta muito mais como parte de um valor fundamental, que garante essencialmente o exercício da liberdade individual do ser [...]” (Andrade e Mota, p. 2029). Entretanto, embora não explicitamente mencionado por Sen, o acesso à moradia pode ser considerado uma dessas *capacidades* essenciais à dignidade humana e decorre da Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental.

### 3. APLICAÇÃO DE PADRÕES E PRINCÍPIOS DE DIREITOS HUMANOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

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

incorporação em estatutos legais, mas também por sua capacidade de influenciar a consciência social e inspirar a ação coletiva.

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

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

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

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

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

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

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

Assim, o direito à habitação no contexto do Estado-providência torna-se uma reivindicação geral, com o objetivo de proporcionar à população uma moradia acessível e digna, em vez de garantir aos indivíduos os direitos meramente legislativos de serem alojados (Bengtsson, 1995; Fitzpatrick, Bengtsson e Watts, 2014). Essa concepção de um direito humano e social à habitação incorpora a ideia de que a moradia não deve ser tratada como mera mercadoria, mas sim como um pilar do Estado de *bem-estar social*. Quando o Estado intervém para corrigir desequilíbrios de poder no mercado, essa ação se diferencia das políticas públicas de habitação, nas quais o Estado garante moradia em uma parte protegida do mercado para famílias marginalizadas.

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

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

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

### **3.1. TODO DIREITO É POLÍTICA PÚBLICA E TODA POLÍTICA PÚBLICA É DIREITO**

Ao passo que as políticas públicas, enquanto conceito, configuram-se como respostas institucionais a questões políticas, temos que as políticas públicas mais eficazes tendem a ocorrer



no âmbito regional, pois estão mais próximas dos cidadãos, que são promovidos a sujeitos ativos e devem ser considerados atores sociais nesse processo (Schmidt, 2018).

Em outras palavras, “política significa a capacidade de decidir quais são as coisas que devem ser feitas, ou seja, para que finalidade se deve usar o poder disponível” (Bauman, 2013, p. 128). Deve estar, portanto, atrelada ao poder, definido como “uma abreviatura da capacidade de fazer coisas” (Bauman, 2013, p. 128). Para Schmidt (2018), “as políticas não são um setor ou departamento com vida própria. Elas são o resultado do processo político, que se desenrola sob o pano de fundo institucional e jurídico, e estão intimamente ligadas à cultura política e ao contexto social” (Schmidt, 2018, p. 122), evidenciando a necessidade de uma análise detalhada de seus componentes.

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

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

Partindo do princípio de que a política pública constitui a resposta institucional a uma problemática de natureza política, é possível inferir que as políticas públicas não surgem de maneira repentina ou sem propósito por parte dos governantes. Sua origem não se restringe apenas ao Estado ou à burocracia associada. As políticas públicas são planejadas a partir de um conjunto complexo de insumos – que incluem dados, demandas sociais, pressões políticas e ideológicas – e são processadas por estruturas governamentais para produzir respostas ou ações estratégicas. É nessa matriz, a base informacional que produz políticas públicas, que a *Abordagem das Capacidades* deve

ser introduzida para repensar como as políticas públicas estão, portanto, “associadas ao contexto sócio-histórico ao qual pertence o Estado” (Schmidt, 2018, p. 123).

Essa perspectiva entende que as questões políticas impactam a sociedade como um todo e demandam soluções de natureza pública, exigindo a intervenção governamental. Exemplos disso são as políticas habitacionais, que buscam solucionar demandas coletivas referentes à moradia. Lasswell, citado por Schmidt (2018), observa que as políticas públicas, por serem respostas a problemas específicos, não conseguem abordar todas as demandas coletivamente, resultando em privilégios para alguns setores em detrimento de outros. Por outro lado, a *Abordagem das Capacidades* busca corrigir essas discrepâncias, evidenciando para quais objetivos, públicos ou regiões devem ser direcionados os esforços governamentais.

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

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

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

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

é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (...) visando coordenar os meios à disposição



do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (Bucci, 2006, p. 39).

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

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

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

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

Partindo da premissa de que a noção de *capacidade* está atrelada às oportunidades de realizar um conjunto de *funcionamentos*, é possível utilizá-la como parâmetro para analisar a desigualdade sob diversos aspectos (além da mera insuficiência de recursos financeiros) e para avaliar a qualidade de vida/vida digna (que aumenta de forma proporcional às opções de escolha).

### **3.2. A MORADIA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA JUSTIFICAÇÃO BASEADA EM DIREITOS DE LIBERDADE**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A moradia, enquanto direito fundamental, reveste-se de significado jurídico e político substancial para a conformação de políticas públicas estruturantes. Questiona-se, contudo, a efetividade do seu reconhecimento normativo como instrumento de transformação social, especialmente diante de sua recorrente subvalorização nas agendas governamentais. Em resposta, sustenta-se que a invocação de fundamentos jurídicos baseados em direitos humanos – notadamente o direito à liberdade e à dignidade – fornece uma base argumentativa mais robusta e universalizável para a incorporação qualificada da habitação no planejamento estatal.

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

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

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

Em terceiro plano, a concepção da moradia como um direito de liberdade permite sua equiparação teórica aos direitos de propriedade, frequentemente alçados à condição de liberdades fundamentais ao lado da tutela à vida e à integridade física. Tais prerrogativas são usualmente reconhecidas como invioláveis e não sujeitas à contingência política, ao passo que os direitos de natureza prestacional, como os sociais, tendem a ser tratados como secundários, sujeitos à escassez de recursos e à disputa distributiva. Nesse contexto, os direitos de liberdade são percebidos como isentos das tensões inerentes ao conflito político e orçamentário, situando-se em um plano simbólico superior ao dos direitos condicionados à intervenção estatal direta.

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

primário, cuja realização é condição necessária ao exercício de outras *capacidades* humanas essenciais.

#### 4. PERSPECTIVA EMANCIPATÓRIA DE DESENVOLVIMENTO: DIREITOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO NORMATIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

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

##### 4.1. O DESENVOLVIMENTO REGIONAL COMO EXPANSÃO DAS LIBERDADES

A *Abordagem* de Amartya Sen apresenta uma visão crítica sobre os rumos do desenvolvimento no contexto do capitalismo contemporâneo (Favareto, 2007). A metodologia delineada por Sen propõe que o desenvolvimento abarca uma constelação de elementos interconectados que operam de maneira sinérgica, como facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (Sen, 2010). Nesse sentido, a concepção de desenvolvimento transcende a ampliação de produção e renda, abrangendo também a erradicação de *impedimentos* substanciais à *liberdade*, tais como insegurança alimentar, inadequação no acesso a cuidados de saúde, emprego, saneamento básico e habitação apropriada, além da provisão de vestuário adequado e outros determinantes sociais fundamentais.

Sen articula que o desenvolvimento deve estar inextricavelmente vinculado à promoção e asseguarção das *liberdades* individuais, sublinhando que sua legitimação depende de proporcionar



um terreno fértil para a amplificação das *liberdades* pessoais. Segundo Sen, é com o desenvolvimento “que se renovam as principais fontes de privações de *liberdade*: pobreza e tirania, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (2010, p. 18).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme discutido por Macedo, Pires e Sampaio (2017), essa afirmação polêmica oferece uma oportunidade para refletir sobre o papel das políticas urbano-regionais no contexto atual do capitalismo. Esse contexto envolve uma profunda reorganização liderada por grandes atores

globais, que subordinam a ordenação do território à sua necessidade primordial de acumulação global. O período também é marcado pelo enfraquecimento dos Estados nacionais diante da crescente incapacidade de confrontar o movimento global do capital e pela subordinação das políticas setoriais à financeirização global da economia. Nesse sentido, a experiência recente demonstra como a política econômica prevalece sobre outras políticas, alinhando-se às demandas do sistema financeiro internacional. É nesse contexto derivado da dinâmica regional e urbana do país que devem ser consideradas as estratégias de intervenção nas regiões brasileiras dentro de um projeto de desenvolvimento regional.

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

O desenvolvimento emerge de um esforço contínuo das comunidades locais na elaboração de políticas territoriais, com o propósito de abordar questões essenciais da complexidade contemporânea e capacitar a região a atuar como o principal agente de seu próprio processo de desenvolvimento (Dallabrida, 2000). Para Dallabrida e Becker (2003), a governança regional abrange a totalidade dos processos voltados ao diagnóstico da realidade, definição de prioridades, planejamento de ações e alocação de recursos financeiros, materiais e humanos. Esses esforços buscam otimizar os recursos e enfrentar os desafios, promovendo, assim, o desenvolvimento regional.

#### **4.2. A PERSPECTIVA DA ABORDAGEM DAS CAPACIDADES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

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

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

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

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

Por exemplo, ao se propor a melhoria da infraestrutura e das condições habitacionais de uma determinada região, um enfoque restrito em metas intermediárias – como crescimento econômico, ampliação de empregos ou de habitação – pode não refletir os anseios essenciais da população. É necessário articular como tais ações contribuem para *capacidades* de maior relevância: o acesso a empregos significativos e gratificantes (e não apenas a criação de postos de trabalho), a participação em redes sociais locais (além da simples ampliação da mobilidade) ou a fruição de espaços naturais (não apenas o “desenvolvimento sustentável” em termos genéricos). Dessa maneira, a *Abordagem das Capacidades* oferece um referencial para reorganizar a estrutura, os princípios e a orientação de políticas públicas, deslocando o foco das metas instrumentais para aquelas que efetivamente ampliam as liberdades substantivas dos moradores.

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

A segunda etapa envolve a identificação das dimensões de valor para os indivíduos – as *capacidades* que devem orientar, em última instância, a formulação das políticas públicas. Fundamentada no princípio ético de que cada pessoa é um fim em si mesma, a *Abordagem das*

*Capacidades* prioriza a efetivação de oportunidades individuais, requerendo processos deliberativos substantivos com a participação ativa dos moradores locais.

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

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

Contudo, a simples adoção de mecanismos participativos, como o orçamento participativo, não assegura automaticamente o fortalecimento das *capacidades* individuais ou o empoderamento dos moradores. A transparência dos objetivos finais e a vigilância contra desigualdades de participação e captura por elites são cruciais para que o processo seja legítimo e eficaz.

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

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

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

respeito e ausência de discriminação) e métricas de *agência* (empoderamento, autonomia decisória e percepção de controle).

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

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

Além disso, eventos como as recentes inundações no Rio Grande do Sul (2023/2024) destacam a importância de adaptar as políticas públicas às especificidades regionais. Isso porque há lugares e regiões que as políticas públicas precisam ser pensadas e adaptadas de maneira específica, pois a conversão de rendas e riquezas em *capacidades* pode variar significativamente. A *capacidade* relacionada à habitação, portanto, influencia diretamente a busca por outros direitos básicos, como saúde, educação, profissionalização, trabalho, condições dignas de abrigo contra intempéries naturais, e um ambiente seguro para convívio familiar e desenvolvimento afetivo.

Como asseveram Mota e Moura (2015, p. 1301), o “assentamento da população de baixa renda, portanto, sem a adoção concomitante de medidas socioeconômicas importa na persistência da miséria ou pobreza ou a ausência de serviços essenciais não conduz a realização plena do direito à moradia que depende da concretização de outros direitos fundamentais”. Deste modo, uma habitação adequada pode ter um impacto substancial nas oportunidades econômicas dos indivíduos ao longo da vida, no bem-estar físico e mental, na segurança pessoal, no sentimento de valor e no status econômico.

Sob a perspectiva da AC, a moradia é vista como um recurso que pode expandir outras *capacidades*, dependendo das circunstâncias e dos recursos disponíveis.

De acordo com a *Abordagem das Capacidades*, o foco deve estar nas *capacidades* geradas pelos recursos, e não apenas nos recursos em si. Isso se deve ao fato de que os indivíduos possuem habilidades distintas para converter recursos em *capacidades* ou *funcionamentos* que eles valorizam. As circunstâncias pessoais, sociais, regionais e ambientais relevantes afetam a conversão dos bens primários em usufruto real. Portanto, a principal preocupação deve ser “o que a pessoa

consegue fazer com as mercadorias e suas características sob seu comando” na avaliação do bem-estar (Sen, 2010).

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

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

A *Abordagem das Capacidades* enfatiza que julgamentos centrados na utilidade sobre o bem-estar (estado das coisas) não levam em conta preocupações não-utilitárias, como vidas significativas e realizadas, e a violação de direitos e deveres (Sen, 2010, p. 59). Assim, indivíduos persistentemente privados de liberdades podem ser injustamente avaliados quanto ao seu nível de bem-estar. Eles podem ajustar suas expectativas para a mera sobrevivência, tornando a métrica de prazer ou desejo uma guia pouco confiável para a privação e desvantagem (Sen, 2010, p. 63).

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

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

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ANDRADE, Eric Santos; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. Pensamento juspolítico liberal: desdobramentos da filosofia de Hayek e Nozick e o direito à moradia. **Revista Quaestio Iuris**, [S. l.], v. 14, n. 04, p. 2010-2030, 2021.

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

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

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

BAZZOLI, João Aparecido; BORGES, Nayara Gallieta. **Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas - TO: o Judiciário diante de sua função política**. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de; SAULE JUNIOR, Nelson et al. (org.). **O Direito Achado na Rua: introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. v. 9, p. 326-332.

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

BERRY, Mike. **Morality and Power: On Ethics, Economics and Public Policy**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

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



BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional:** documento de referência. Brasília: MI, 2012. Disponível em: <https://saci.secom.planalto.gov.br/jspui/bitstream/11451/626/1/Texto%20de%20Refer%3%aancia%20-%20CNDR.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **A PNDR em dois tempos:** a experiência apreendida e o olhar pós-2010. Brasília: MI, 2010. Disponível em: [https://www2.fag.edu.br/professores/solange/PUR%20IV/BIBLIOGRAFIA%20APOIO/%5BPoliticaNacionalDesenvolvimentoRegional%5B2011\\_2015%5D.pdf](https://www2.fag.edu.br/professores/solange/PUR%20IV/BIBLIOGRAFIA%20APOIO/%5BPoliticaNacionalDesenvolvimentoRegional%5B2011_2015%5D.pdf). Acesso em: 12 dez. 2023.

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

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

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

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

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

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



FITZPATRICK, Suzanne; BENGTTSSON, Bo; WATTS, Beth. Rights to Housing: Reviewing the Terrain and Exploring a Way Forward. **Housing, Theory and Society**, Taylor & Francis Journals, [S.l.], v. 31, n. 4, p. 447-463, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036096.2014.923506>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14036096.2014.923506>. Acesso em: 23 fev. 2023.

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

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

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

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

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

MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa. O direito à moradia digna na regularização fundiária da lei federal nº 11.977/2009: o caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha.. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 1292-1310, 2015.

MUELLER, Airton Adelar. O fenômeno do esvaziamento populacional em municípios do Rio Grande do Sul – Brasil sob a lente da Abordagem das Capacidades. **Desenvolvimento Urbano e Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais**, Santa Cruz do Sul/RS, v. 22, n. 1, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8533>. Acesso em: 30 out. 2023.

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

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

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

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

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

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

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Innovative citizen participation and new democratic institutions**: Catching the deliberative wave. OECD Publishing, 2020. Disponível em: [https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions\\_339306da-en/full-report.html#foreword-d1e19](https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en/full-report.html#foreword-d1e19). Acesso em: 06 mai. 2025.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

**Sobre o autor:****Anderson Vinícios Branco Lutzer**

Mestre em Direitos Humanos. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.  
Doutorando em Desenvolvimento Regional.

PPGDR - Unijuí - Ijuí/RS

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5724237263611331> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5280-4930>

E-mail: [anderson.lutzer@gmail.com](mailto:anderson.lutzer@gmail.com)

**Airton Adelar Mueller**

Doutor em Sociologia pela Freie Universität Berlin, Alemanha (2015), revalidado no Brasil pela Universidade de São Paulo (USP) em 2016. Mestre em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC (2007). Graduado em Estudos Sociais/História pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2004). Realizou estágio pós-doutoral com Bolsa PNPd-CAPES junto ao PPGDR/UNIJUÍ, 2015-2017.

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5894559134396184> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6270-5856>

E-mail: [airton.mueller@unijui.com.br](mailto:airton.mueller@unijui.com.br)