



## O DIREITO À MORADIA COMO LUTA E RECONHECIMENTO: UMA LEITURA DE HONNETH PARA BELO HORIZONTE

*The right to housing as a struggle and recognition: one Honneth reading for Belo Horizonte*

*El derecho a la vivienda como una lucha y reconocimiento: un Honneth lectura para Belo Horizonte*

### **Claudio Jorge Cançado**

Faculdade da Saúde e Ecologia Humana - FASEH, Vespasiano, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8563454141054017> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6092-7487>

E-mail: [academico.cancado@faseh.edu.br](mailto:academico.cancado@faseh.edu.br)

### **Fabio Luis Guimarães**

Faculdade da Saúde e Ecologia Humana - FASEH, Vespasiano, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9670446691977478> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2171-3205>

E-mail: [academico.fabio@faseh.edu.br](mailto:academico.fabio@faseh.edu.br)

Trabalho enviado em 30 de setembro de 2020 e aceito em 21 de agosto de 2021



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.02., 2022, p. 1026-1051.

Claudio Jorge Cançado e Fabio Luis Guimarães

DOI: [10.12957/rdc.2022.54956](https://doi.org/10.12957/rdc.2022.54956) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

Este trabalho investiga se a forma como a política habitacional realizada no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte nos últimos anos, especialmente no caso da ocupação “Isidoro”, pode identificar-se como política de reconhecimento, na acepção de Axel Honneth de que as lutas sociais permitiriam a realização pessoal – e também dos próprios movimentos populares que reivindicam a efetividade de direitos fundamentais. Critica-se a legislação urbanística, sobretudo num nível de produção municipal, na medida em que venha a legitimar a opção do Estado pelo não-reconhecimento, se não efetivar o direito à moradia e concomitantemente não reverenciar a dignidade humana e a democracia.

**Palavras-chave:** políticas habitacionais – Belo Horizonte – reconhecimento – teoria crítica – Honneth.

## ABSTRACT

This paper investigates whether the way the housing realized in North Vector of the metropolitan region of Belo Horizonte in recent years, especially in the case of "Isidoro" occupation, can be identified as recognition policy within the meaning of Axel Honneth that social struggles allow personal fulfillment - and the very popular movements claiming the effectiveness of fundamental rights. Critical to planning legislation, especially at a municipal level of production, in that it will legitimize the State's option for non-recognition, if not carry the right to housing and concomitantly not honor human dignity and democracy.

**Keywords:** housing policies – Belo Horizonte – recognition – critical theory – Honneth.

## RESUMEN

En este trabajo se investiga si la forma en que la vivienda se dio cuenta en el norte del vector de la región metropolitana de Belo Horizonte, en los últimos años, especialmente en el caso de la ocupación "Isidoro", puede ser identificado como política de reconocimiento en el sentido de que Axel Honneth luchas sociales permiten la realización personal - y los movimientos muy populares que reclaman la eficacia de los derechos fundamentales. Críticas a la planificación de la legislación, sobre todo a nivel municipal de la producción, en la que va a legitimar la opción del Estado de no reconocimiento, si no llevar el derecho a la vivienda y concomitantemente no honrar la dignidad humana y la democracia.

**Palabras clave:** políticas de vivienda – Belo Horizonte – reconocimiento – la teoría crítica – Honneth.



## 1 Introdução

Seria possível compreender as políticas habitacionais, especialmente aquelas feitas a título de regularização fundiária do espaço urbano que fora ocupado irregularmente, como expressões de reconhecimento, pelas quais se dirimem conflitos ao mesmo tempo em que são realizados os sujeitos em suas relações intersubjetivas relacionadas ao direito à moradia? E, ainda: esta percepção seria possível quanto às lutas por moradia no Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)?

Para lançar luzes sobre esta perspectiva de análise, utiliza-se do conceito de reconhecimento que Axel Honneth desenvolveu no âmbito da teoria crítica da Escola de Frankfurt, sem descurar das críticas feitas por Fraser e das respectivas respostas a ela por seu próprio criador. Assim, o reconhecimento há de ser compreendido como auto-realização do sujeito em algum dos três níveis de relações intersubjetivas (amorosas, jurídicas e solidárias).

No caso do direito à moradia, inclusive pelas situações concretas que o Vetor Norte da RMBH apresenta, existem conflitos pelo uso do solo urbano, bem como expectativas de reconhecimento por parte de moradores de ocupações irregulares e de movimentos sociais. Contudo, a própria forma pela qual o Estado responderá a estas questões depende, entre outros fatores, da luta que é travada por este direito. A seguir, aborda-se o modo como se faz.

## 2 A moradia como elemento da dignidade da pessoa humana (ou do auto-respeito) e a luta dos “indignos” por um lugar para morar no vetor norte da RMBH

No Brasil, o reconhecimento da necessidade de moradia como um direito não foi uma simples concessão do Estado, haja vista que sua enunciação e a busca de sua implementação revelaram, sobretudo, a atuação de movimentos sociais, que, segundo Gohn (1991: p. 45), chegaram a formar sua própria identidade durante sua trajetória de luta:

A identidade não é algo dado. Ela se constrói historicamente num processo de lutas. No Brasil um grande elemento fermentador da constituição de identidades tem sido o Estado, através de suas políticas para responder aos movimentos populares. Ele une o que estava dividido. O estabelecimento inicial da identidade se faz fundado na localização ou criação de áreas de igualdade, em contraposição às propostas estatais.



E, de fato, enquanto os movimentos sociais por moradia no Brasil construía a si mesmos, alcançavam resultados expressivos em sua pauta de reivindicações, devido, em parte, à capacidade de o próprio movimento, por suas lideranças, transitar entre o poder público e as comunidades a serem beneficiadas <sup>1</sup>. Seus resultados apareceriam tanto em ações concretas de habitação, contemplando grupos de sem-casa (ou sem-teto), como em direitos e políticas constantes de um plano governamental, com efeitos diretos sobre a própria radicalização da democracia. É o que observa Brasil (2011: p. 223-224):

De forma mais geral, indica-se a contribuição do FNRU (Fórum Nacional de Reforma Urbana) para o aprofundamento democrático realiza-se nessa via de mão dupla: por um lado, no âmbito societário a partir da dimensão associativa, da tematização de questões e construção de novos significados e proposições no campo da reforma urbana que irrigam a esfera pública, de estímulo ou fortalecimento de novos atores (como os fóruns regionais); por outro lado, nos domínios institucionais. Nesse terreno, destaca-se a atuação no Legislativo, tanto sob forma de pressão e de encaminhamento de propostas, quanto por meio de participação em audiências e outras oportunidades de participação. Na década de 2000 destaca-se a atuação do FNRU nas instituições participativas vocalizando, canalizando e defendendo propostas as propostas reformistas, efetivamente influenciando e intervindo nos processos decisórios das políticas urbanas e seus marcos legais sob premissas do direito à cidade, da função social da propriedade, e da gestão democrática das cidades.

Enfim, desde que a moradia passou a integrar as Constituições <sup>2</sup>, assim como figura em declarações e convenções internacionais <sup>3</sup>, o espaço urbano deixou de compreender-se apenas em sua

<sup>1</sup> Veja-se com Tatagiba (2010, p. 71-72): “os movimentos de moradia foram cada vez mais assumindo um papel de mediação entre os governos e as comunidades, assumindo o papel de organizar e influenciar a seleção da demanda por moradia, principalmente no caso dos governos populares. Num contexto de escassez, as organizações passam a disputar entre si, e com o governo, o direito de indicar as famílias a serem beneficiadas pelos novos programas habitacionais. Muitas vezes, uma ocupação bem sucedida – ou seja, da qual resulte a desapropriação do imóvel – significa garantir para a organização ou organizações de movimento que se envolveram diretamente na luta a prerrogativa de indicar parte das famílias a serem beneficiadas. Conseguir junto ao governo que um percentual dos ‘benefícios’ (na forma de unidades habitacionais, políticas compensatórias, como Bolsa aluguel, ou outros projetos) venha para sua organização é fundamental para qualquer liderança, uma vez que nisso consistirá seu poder de convocação junto às bases. Por outro lado, a capacidade de negociação e pressão junto às inúmeras agências estatais responsáveis pela política depende do número de militantes que a organização é capaz de recrutar. Não é uma equação fácil. Em qualquer caso, a participação é o que irá garantir a eficácia da ação”.

<sup>2</sup> A moradia é um direito social que foi expressamente incluído no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através de sua Emenda n. 26, de 14 de fevereiro de 2000.

<sup>3</sup> O direito à moradia constou da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (art. XXV, 1), do Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 (art. 11), da Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos de 1976 (Habitat I) e da Declaração de Istambul de 1996 (Habitat II). As convenções internacionais “regionais”, elaboradas no âmbito de um continente, usualmente não contemplam a moradia como direito, à exceção da Carta de Direitos Fundamentais da União Européia de 2000 (art. 34).

dimensão patrimonial, passando a compreender-se também como direito a compor a própria dignidade da pessoa humana, como adverte Ingo Wolfgang Sarlet (2010: p. 15):

(...) Provavelmente é ao direito à moradia - bem mais do que ao direito de propriedade - que melhor se ajusta a conhecida frase de Hegel, ao sustentar - numa tradução livre - que a propriedade constitui (também) o espaço de liberdade da pessoa (*Sphäre ihrer Freiheit*). Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida.

O direito à moradia, neste sentido, ostentaria uma dúplici natureza: de defesa, apresentando-se como um limite à própria ação estatal <sup>4</sup>; e, lado outro, prestacional, a reivindicar políticas públicas para assegurar sua efetividade. Neste último sentido, as políticas habitacionais desenvolvidas pelo Estado revelariam a relação entre o poder público e a sociedade, sobretudo com os movimentos sociais que lutam por moradia.

Contemporaneamente, após a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), as políticas públicas relativas à habitação passaram a incorporar mecanismos de regularização fundiária do espaço urbano, à luz do princípio da dignidade da pessoa humana e, relativamente à política em si mesma, da gestão democrática das cidades. Fernandes (2012: p. 20), neste sentido, enfatiza:

O reconhecimento pelos municípios de processos e mecanismos jurídico-políticos adequados que garantam a participação efetiva dos cidadãos e associações representativas no processo de formulação e implementação do planejamento urbano e das políticas públicas – mediante audiências, consultas, conselhos, estudos de impactos de vizinhança, iniciativa popular na propositura de leis e sobretudo por meio das práticas do orçamento participativo – é tido como o Estatuto da Cidade como sendo essencial para a promoção da gestão democrática da cidade. Além disso, a nova lei enfatiza a importância do estabelecimento de novas relações entre o setor estatal, o setor privado e o setor comunitário, especialmente por meio de parcerias e operações urbanas consorciadas, que têm de se dar dentro de um quadro jurídico-político clara e previamente definido, incluindo a criação de mecanismos transparentes de controle fiscal e social.

A Grande Belo Horizonte é um dos cenários onde a moradia como direito permite identificar as relações eminentemente prestacionais – sem deixar de ser conflituosas, como se verá adiante –

---

<sup>4</sup> Na hipótese de a casa ser “asilo inviolável”, tal como previsto no art. 5º, XI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

entre Estado e sociedade, tendo em vista seu déficit habitacional. Segundo dados da Fundação João Pinheiro, a região metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – possuía um déficit de moradias de 8,9% (oito por cento e nove décimos) em 2012, número este que representava a necessidade de 148.163 (cento e quarenta e oito mil, cento e sessenta e três) unidades habitacionais naquele ano <sup>5</sup>.

Esta falta de moradias, segundo Almeida (2014), deveu-se às estratégias com que se expandiu a região metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Pela primeira, os parcelamentos do solo urbano seriam feitos para atender às classes média e alta, com previsão de áreas comunitárias que respeitariam as funções urbanas de lazer e transporte (para além da moradia e trabalho). Na segunda, priorizar-se-iam parcelamentos destinados às classes mais baixas, com evidente precarização da infraestrutura urbana e ambiental, para além da dificuldade de legitimação da posse por seus ocupantes. Assim, formou-se uma região centro-sul, composta por uma população elitizada, que seria proprietária de suas respectivas casas e, ainda, beneficiária de toda sorte de equipamentos urbanos; e, ainda, uma grande periferia, metropolitana, onde habitaria a classe trabalhadora, não garantida ao acesso às comodidades urbanas.

Como adverte Tonucci Filho (2013), nos últimos anos tem-se defendido uma perspectiva fractal da RMBH, que procura indícios de que a urbanização centro-periferia estaria sendo fragmentada por novas centralidades; assim, propugna-se a integração de comunidades com diferentes níveis de urbanização. Neste contexto, as políticas habitacionais tendem a buscar a regularização fundiária do espaço urbano, mantendo as ocupações irregulares e provendo-as com urbanização adequada, assegurando que a população diretamente afetada participe de suas deliberações <sup>6</sup>.

Contemporaneamente, dado que o incremento econômico da RMBH volta-se para seu denominado Vetor Norte <sup>7</sup>, face à implantação da Cidade Administrativa, à construção da Linha Verde, ao aporte de recursos em indústrias, tanto minerárias como tecnológicas, e à revitalização do Aeroporto de Confins <sup>8</sup>, houve um acréscimo na demanda de imóveis nesta região, o que, por sua vez,

---

<sup>5</sup> Fundação João Pinheiro (2014). O déficit é decomposto pela situação de famílias em habitação precária ou em coabitação, ônus excessivo no pagamento de aluguel e adensamento excessivo.

<sup>6</sup> Brasil e Queiroz (2013) destacam a importância do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, enquanto órgão com poderes para a deliberação da política habitacional de toda a região, composto por representantes da sociedade civil.

<sup>7</sup> De acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, o Vetor Norte da RMBH abrange os Municípios de Belo Horizonte (centro e regionais Pampulha, Venda Nova, Leste, Noroeste, Norte, e Nordeste), Ribeirão das Neves, Santa Luzia, Esmeraldas (a parte situada na bacia do Ribeirão da Mata), Vespasiano, São José da Lapa, Pedro Leopoldo, Matozinhos, Capim Branco, Confins, Lagoa Santa, Jaboticatubas, Betim e Contagem (apenas Vargem das Flores, ao longo do Anel Viário de Contorno Norte) e Sabará.

<sup>8</sup> Pereira *et al* (2007).



gerou um aumento de seus respectivos preços, dificultando a aquisição da casa própria pelas famílias com renda mais baixa.

Por outro lado, há de lembrar-se que o Vetor Norte da RMBH foi povoado, em parte, irregularmente, com a ocupação de áreas por uma população de baixa renda, economicamente vulnerável e que ainda não conseguiria lograr seu próprio desenvolvimento, uma vez que não possuiria apoio social e capacidade de automobilização política <sup>9</sup>. Existem, enfim, ocupações nesta região que não se caracterizam como movimento social organizado, redundando na falta de políticas habitacionais ou em intervenções estatais falhas, sem, enfim, o respaldo popular que caracterizara o movimento que logrou inserir a moradia no Texto Constitucional.

Embora cada município desta região possua suas ocupações irregulares e seus loteamentos clandestinos, áreas como “Morro Alto”, em Vespasiano, “Justinópolis”, em Ribeirão das Neves, e “Palmital”, em Santa Luzia, são exemplos já consolidados desta espécie de povoamento <sup>10</sup>, que são resultado da urbanização da própria RMBH. Soraggi (2012, p. 29), a propósito, anota que:

A constituição do espaço metropolitano da RMBH [...] caracteriza-se pelo padrão de segregação socioespacial, reproduzindo o modelo centro-periferia cujas bases foram estabelecidas na própria concepção da capital mineira a partir do plano urbanístico elaborado pelo engenheiro Aarão Reis. A ação do Estado foi – e ainda é – determinante para a configuração da periferia metropolitana belorizontina, através da execução de infraestrutura necessária à expansão metropolitana e de instrumentos de regulação urbanística, além da produção direta de moradia.

Como anotam Silva e Soraggi (2013) e Nazário e Andrade (2012), esta política habitacional acarretou uma urbanização periférica com altos custos sociais, haja vista que as áreas escolhidas para os assentamentos eram distantes do local de moradia das famílias desalojadas e não eram efetivamente urbanizadas. Se à época, o Estado propôs unilateralmente esta solução, sem ouvir e sem atender às reivindicações dos movimentos sociais por moradia, com a Constituição de 1988 e a legislação habitacional que lhe sucedeu, a moradia ganhou nova percepção, que repercutiu nas respostas estatais. Segundo Rolnik (2006), a moradia deve ser compreendida como um espaço de realização da individualidade, de afirmação de vínculos sociais, desde familiares a comunitários,

---

<sup>9</sup> Moura *et al* (2011), destacam os conflitos inerentes a este desenvolvimento econômico excludente no Vetor Norte da RMBH. Fernandes, 2010, adverte para o descompasso entre a realidade urbana do país, a exemplo de Belo Horizonte, e a legislação urbanística, preponderando o conflito entre os interesses da população que reside em moradias precárias e o direito positivo.

<sup>10</sup> Nazário e Andrade (2012) referenciam a origem destes povoamentos, especialmente o Morro Alto e o Palmital, a partir da transferência de famílias em condição precária de moradia, de Belo Horizonte para a periferia da capital, por iniciativa da COHAB.

transformando-se de um endereço para um local de formação do próprio homem. E a política habitacional deve propugnar a realização deste direito em sua dimensão objetiva, mas também subjetiva, promovendo a dignificação da pessoa humana.

Os movimentos sociais, para que esta política habitacional aconteça, possuem inequívoca relevância. Segundo Tatagiba (2010), a distribuição de competências entre os entes federativos, somada à emergência de governos de esquerda, pulverizou a atividade dos movimentos por moradia de modo que sua organização e sua atuação passaram a depender da própria interlocução com o Estado:

o que o caso do movimento de moradia evidencia é que em resposta às mudanças no ambiente político, em particular a maior ou menor abertura do Estado à participação, as organizações do movimento alteraram suas formas de ação, revendo as estratégias de interação com o Estado. Como resultado, os movimentos produziram novos cenários mais ou menos favoráveis à conquista dos seus interesses, que lhes desafiaram, mais uma vez, a rever suas formas de ação. As estratégias de ação foram se construindo e modificando no próprio jogo relacional, a partir de uma avaliação mais ou menos objetiva do poder relativo de cada ator, em cada conjuntura específica (2010, p. 76).

Como bem observam Nazário e Andrade (2012), a expansão urbana da RMBH, particularmente em direção a seu vetor norte, sempre se fez acompanhar da vociferação das lideranças e dos movimentos por habitação. Contudo, sua crescente deferência pelo Estado deveu-se a abertura dos governos locais e regionais para a participação popular <sup>11</sup>.

Ainda que a própria legislação urbanística federal posterior à Constituição de 1988 oriente-se pelo paradigma da gestão democrática da cidade – e do acesso equânime de todos aos benefícios da urbanização, a atuação do poder público municipal apenas começa a promover a ausculta das “periferias” da RMBH. Como destacam Gustin *et al* (2013), analisando os programas habitacionais de Belo Horizonte, especialmente aqueles que se destinam ao reassentamento de famílias,

pode-se inferir que há uma falta de reconhecimento dos moradores de vilas e favelas como sujeitos de direitos, passíveis de formular suas demandas e participar dos processos de tomada de decisão no que se refere a sua própria forma de vida. Ao contrário disso, os projetos são previamente estruturados e padronizados e, portanto, não atendem às peculiaridades dos locais em que serão implementados.

---

<sup>11</sup> Fernandes e Pereira (2010), mormente os avanços na legislação, questionam a política municipal de Belo Horizonte, ao (des) tratar dos beneficiários da urbanização em seu planejamento. Brasil *et al* (2014) apresentam, a propósito, uma série de indicativos dos trinta e quatro municípios que integram a RMBH que demonstram a incipiente abertura do poder público municipal para a institucionalização da participação social na política de habitação.

Há, contudo, ocupações que se iniciam no vetor norte da RMBH em decorrência do déficit habitacional e, particularmente, pela deficiência na resposta estatal a seu suprimento, tal como ocorre com a “Granja Werneck”, entre Belo Horizonte e Santa Luzia, que se expõe ao conflito judicial sobre a posse do terreno em que se situa, com risco de desalojamento de milhares de famílias sem-casa.

Como anotam Alves e Honório (2011, p. 3), a chamada “Granja Werneck” situa-se numa região do Isidoro que corresponderia à “última grande área verde de Belo Horizonte”. Embora seja uma propriedade privada, enquadrava-se como área de proteção ambiental. Mas, mediante a alteração formal de seus parâmetros de uso e ocupação, destinou-se a um projeto de edificação multifamiliar, com previsão de expressivos resultados financeiros a seus empreendedores.

Segundo Franzoni *et al* (s. d.), esta área já era ocupada por uma comunidade quilombola, o “Mangueiras”. Não obstante ter sido ignorada pelo poder público à época em que se aprovou sua nova função urbana, foi gradualmente ocupada por famílias de sem-casa, sobretudo de seus arredores, que ali formaram suas moradias, ainda que irregularmente (calculando-se em torno de oito mil, em 2013). Acionados pelos proprietários, tiveram contra si determinada a reintegração de posse, cuja ordem judicial de cumprimento ainda pende ser realizada.

A ocupação do Isidoro, de acordo com Foureaux (2014), caracteriza-se por um amplo movimento de apoio às famílias que se fixaram em sua região. Embora o empreendimento do poder público, especialmente da Prefeitura de Belo Horizonte, em reintegrar o imóvel e promover a operação urbana inicialmente planejada, evidenciou-se um impasse, causado pela repercussão do cumprimento da ordem de reintegração de posse, face à mobilização social e política que a ocupação adquiriu. Valendo-se de um repertório variado (desde audiências públicas a manifestações populares), o movimento de defesa das famílias do Isidoro logrou firmar um diálogo com o poder público, quer pela manutenção da área como ocupada, mas com urbanização, quer pela previsão de um destino para as famílias ali fixadas.

A partir da experiência observada em Belo Horizonte, mais especialmente de seu vetor norte, observa-se que os movimentos sociais que sustentam ações pela efetivação do direito à moradia, quando bem sucedidos, promovem a organização de comunidades com uma identidade própria, definida por uma origem comum, a luta pelo direito à moradia. Honneth, como se verá a seguir, oferece o manancial teórico necessário para se compreender esta conquista como reconhecimento – assim como a ausência desta característica de mobilização social implica o não-reconhecer dos sujeitos de uma ocupação irregular.

### 3 A organização popular pelo direito à moradia como luta por reconhecimento segundo Honneth

Para investigar se há reconhecimento na luta por moradia, no caso de a política habitacional desenvolver-se como regularização fundiária do espaço urbano ocupado irregularmente, torna-se indispensável entender como Honneth trata do reconhecer como auto-realização nas relações intersubjetivas, para ele eminentemente conflituosas.

Axel Honneth é considerado o maior expoente da Escola de Frankfurt na atualidade, sucedendo a Habermas e a Horkheimer na prospecção da teoria crítica<sup>12</sup>. E seu ponto de partida situa-se justamente na conciliação que visa promover entre os fundamentos filosóficos para uma emancipação individual e uma teoria da sociedade que, antes de sistêmica, conheça dos relacionamentos sociais a partir de sua categoria fundamental, a luta.

Honneth, neste mister, parte de uma leitura crítica dos postulados teóricos de seu antecessor na cátedra de Frankfurt, Habermas. O autor da célebre teoria da ação comunicativa erige sua compreensão de sociedade a partir de premissas kantianas quanto à aptidão para o entendimento<sup>13</sup>, pela qual apresenta sua ideia de consenso no discurso, viabilizado por um procedimento de comunicação e de deliberação que se fundamentaria na igualdade formal dos participantes e seria orientado normativamente para a democracia<sup>14</sup>; e, enfim, projeta seu modelo procedimental-discursivo numa organização social sistêmica, com racionalidades técnicas próprias, embora esteja aberta ao “mundo da vida” e sobre a qual operaria uma ordem pública “porosa”.

A crítica honnethiana à teoria da ação comunicativa cinge-se a esta sua natureza dual: nela se faz uma “interpretação teórico-comunicacional da realidade social” e explora-se uma versão sistêmica da teoria de sociedade. Para Honneth, tal compreensão sistêmica tende a induzir ao erro de cogitar-

---

<sup>12</sup> Saavedra (2007: p. 95-97) lembra da preocupação de Horkheimer, ainda no início da teoria crítica, em refletir sobre o desenvolvimento social a partir da categoria “interesse emancipatório”. Também a Honneth interessa este engajamento teórico, que ele mesmo pratica numa leitura descritiva da história da filosofia, numa perspectiva de aprendizagem; parte, nesta trajetória, da compreensão habermasiana de interação comunicativa, à qual faz conviver com suas convicções acerca do materialismo histórico (a crença de que as relações sociais podem consubstanciar-se em relações de poder; de que a luta social corresponderia ao motor da história; e que o estímulo à revolta social decorreria da estruturação antropológica).

<sup>13</sup> Voirol (2008: p. 35-36) situa esta referência kantiana de Habermas nos três postulados do princípio da publicidade: que haja possibilidade de uso público das razões privadas, numa instância adequada; que as pessoas expoentes de suas razões sejam autônomas (autonomia no preciso sentido da capacidade de orientar sua conduta conforme os imperativos morais universais); e que o poder de normatizar as relações humanas pressuponha o consenso público.

<sup>14</sup> Habermas adota uma pragmática universal: a inteligibilidade, a verdade, a sinceridade e a adequação da linguagem, assim como a ausência de coerção, apresentar-se-iam como mecanismos de formação de consensos.

se de sistemas desprovidos de normatividade e de arenas de ação comunicativa onde não ocorreriam expressões de poder.

Honneth dissente, pois, de Habermas, porque a participação no discurso não se encerra no respeito aos procedimentos comunicacionais e deliberativos para que haja simplesmente consideração e validação de pretensões, visto que, nas relações intersubjetivas, são também nutridas expectativas de reconhecimento. Por isso, a autonomia não se adstringe à competência linguística, abrangendo ainda a integridade do sujeito (ou melhor, seu reconhecimento por si mesmo e por parte do outro). Além disso, existem relacionamentos sociais em que o aspecto não propriamente linguístico prepondera, haja vista o sentimento de injustiça que pode não aflorar por causa de alguma repressão simbólica (como, por exemplo, os grupos sociais dominados, que não conseguem expressar sua necessidade de auto-afirmação).

Honneth, diferentemente, resgata a perspectiva dialética do jovem Hegel, acolhendo a teoria psicológica de Mead acerca da formação da personalidade <sup>15</sup>, e vislumbra a possibilidade da auto-realização pessoal pela relação do indivíduo com seu “self” <sup>16</sup>. A auto-realização, por sua vez, seria possível por três formas distintas de reconhecimento: a auto-estima, à qual se oporiam os maus tratos, e seria concebida como seu primeiro nível; o auto-respeito, oposto à injúria, correspondente a seu segundo nível; e a solidariedade, oposta à violência, assim vista como seu terceiro nível <sup>17</sup>. Qualquer vício – ou, na linguagem honnethiana, patologia – sobre o reconhecimento, ofende a relação positiva

---

<sup>15</sup> Mendonça (2007: p. 172) lembra que, para Mead, seriam três diferentes relações que ensejam o reconhecimento: amorosas, jurídicas e de trabalho.

<sup>16</sup> Silva (2000: p. 125). Na dicção de Voirol (2008: p. 23-24): “O eu remete à parte incontrolada que se exprime de maneira impulsiva sem uma atividade reflexiva do sujeito; ele precede o horizonte de consciência que o sujeito tem de si mesmo e de seus parceiros de interação e se revela como um reservatório de impulsos de onde emerge uma ação criativa não submetida à objetivação. Ao contrário, o me remete à constituição consciente do sujeito e à sua capacidade de se tomar por objeto graças à sua faculdade de se colocar no lugar do outro. O me, que se constitui assim na interação e na linguagem, corresponde à imagem formada a partir da perspectiva dos interlocutores e traduz o fato de que o indivíduo chega à consciência de si na medida em que adota a perspectiva do outro. Para Honneth, uma tal distinção permite, por sua vez, dar conta da singularidade dos sujeitos sociais e do caráter intersubjetivo do processo de individuação. A singularidade do sujeito depende, portanto, das estruturas intersubjetivas e das relações de reconhecimento, pois permite assegurar que encontremos no outro e na coletividade, nos diferentes níveis da estrutura do reconhecimento, o respeito social constitutivo de uma relação positiva do sujeito consigo próprio. A concepção de autonomia do sujeito, constitutiva da dinâmica da esfera pública, se encontra portanto modificada em relação àquela de Habermas: passamos de uma concepção centrada na competência comunicativa para uma concepção centrada na integridade de si”.

<sup>17</sup> Avritzer (2007) aponta para a incongruência de Honneth ao eleger a auto-realização do sujeito como categoria de reconhecimento jurídico e solidário, posto que, nestes níveis, o âmbito de ação daqueles que desejam ser reconhecidos – especialmente os movimentos sociais – é de natureza eminentemente coletiva.

que se deseja haver para cada indivíduo, o que, por si, motivaria a luta pelo reconhecimento<sup>18</sup>. De acordo com Sobottka & Saavedra (2008: p. 17), esta luta ostenta inequívoca força propositiva:

Honneth procura mostrar que por trás dos acontecimentos histórico há um processo de desenvolvimento moral que somente se deixa explicar a partir da lógica da ampliação das relações de reconhecimento. O modelo da luta por reconhecimento deve, portanto, cumprir duas tarefas: (1) ser um modelo de interpretação do surgimento das lutas sociais e (2) do processo de desenvolvimento moral.

Na construção do primeiro nível de reconhecimento, em que se manifesta a autoconfiança, Honneth parte da teoria psicológica de formação da personalidade de Winnicott e de seu desenvolvimento por Jessica Benjamin. As primeiras fases de desenvolvimento do bebê perpassam, sequencialmente, duas fases: a dependência absoluta e a relativa independência. A primeira caracteriza-se pelo estabelecimento de uma relação simbiótica entre a genitora e seu bebê, na qual a criança seria compreendida como uma extensão da genitora, considerando sua dependência total em relação a ela, enquanto a mãe satisfaz as necessidades infantis, dirigindo a seu filho toda a sua atenção. Aqui, não há autonomia, mas duas individualidades que se sentem uma única unidade. Na relativa independência, cuja espontaneidade relaciona-se com a própria retomada dos afazeres pela mãe (que já não mais dirigirá ao filho toda a sua atenção), aconteceriam dois fenômenos: a destruição, em que o rebento expressa sentimentos de luta pelos quais reconhecerá sua genitora como um ser independente, com vontades próprias; e a transição – de um estado simbiótico para o amor recíproco, que consagra a aquisição de confiança e, diga-se, de autoconfiança pela criança, na qual ela estabelece uma relação positiva consigo mesma. Na vida adulta, este ápice de desenvolvimento do primeiro nível ensejará o auto-respeito, enquanto o indivíduo possa desempenhar uma estima própria em seus relacionamentos intersubjetivos, e a autonomia, que lhe dirigirá as ações na vida pública.

A falta de reconhecimento no primeiro nível revela-se pelos maus tratos e pela violação, em que a integridade psíquica seria violada. Como explicam Sobottka & Saavedra (2008: p. 14-15):

Nesta forma de desrespeito o componente da personalidade atacado é aquele da integridade psíquica, ou seja, não é diretamente a integridade física que é violentada, mas sim o auto-respeito (*selbstverständliche Respektierung*) que cada pessoa possui de seu corpo e que, segundo Winnicott, é adquirido por meio do processo intersubjetivo de socialização originado através da dedicação afetiva.

---

<sup>18</sup> Mendonça (2007: p. 173) adverte para a referência de Honneth a Dewey quanto à natureza motivacional de auto-realização que as patologias podem oferecer ao sujeito.

O segundo nível de reconhecimento opera no direito, na possibilidade de reconhecimento do indivíduo como sujeito de direito, caracterizado por sua autonomia para decidir sobre questões morais. Para compreender as relações aqui situadas, Honneth distingue as sociedades tradicionais, cujo reconhecimento acontece pelos diferentes *status*, pelas posições dos indivíduos na organização social, das sociedades pós-tradicionais ou modernas, em que repugna ao direito tal reconhecimento (antes, por sinal, deve combater os privilégios)<sup>19</sup>. Nestas sociedades, o direito se apresenta como uma descrição das propriedades de cada indivíduo – e o reconhecimento de um direito refere-se justamente a estas propriedades, enquanto que o juízo de valor traduz-se como um gradiente de mensuração destas propriedades individuais – e seu reconhecimento evidencia as propriedades de cada indivíduo em comparação com os demais.

O não-reconhecimento jurídico manifesta-se pela privação de direito, onde a dimensão sensorial da injustiça revela, ainda, um aspecto cognitivo, ao se referir à possibilidade de universalização da responsabilidade moral de um indivíduo. Neste sentido,

Quando se utiliza hoje o conceito de ‘reconhecimento’ para estabelecer uma concepção da ordem moral da sociedade, então o ponto de partida tende a ser uma análise fenomenológica da injúria moral. Nessa abordagem negativista, o papel central é desempenhado pela ideia de que os eventos experienciados como uma ‘injustiça’ possam fornecer a solução adequada para uma explicação inicial da conexão interna entre a moralidade e o reconhecimento. Com base nos critérios utilizados pelos indivíduos em questão para diferenciar entre uma ofensa moral e um mero infortúnio ou força, não é difícil demonstrar que, no primeiro caso, deve haver um elemento de reconhecimento negado ou recusado, enquanto que, no segundo, naturalmente não há lugar para essas referências. Assim, a injúria física se torna uma injustiça moral se as vítimas são levadas a enxergá-la como uma ação que intencionalmente desprezou um aspecto central do bem estar pessoal delas (das vítimas). Não é apenas inflição da dor física como tal que constitui uma injúria moral, mas a consciência adicional de não ter o seu entendimento reconhecido e aceito (Honneth, 2007: p. 85).

---

<sup>19</sup> Cumpre transcrever a anotação de Pereira, 2012: 30, acerca da leitura que Honneth faz da evolução histórica dos direitos fundamentais em Marshall, para explicar o reconhecimento de segundo nível: “(...) Honneth, ao tratar de tal tema, cita a tese de Marshall acerca de como o teor de reconhecimento do direito se ampliou passo a passo. Dela extrai que, embora Marshall adote um tripartição das pretensões jurídicas a partir de um viés histórico (cuja versão mais simplória, conforme já se mencionou, preleciona que a constituição dos direitos liberais de liberdade deu-se no século XVIII, o estabelecimento dos direitos políticos de participação, no XIX, e finalmente a criação de direitos sociais de bem-estar, no XX), ‘é importante para nossos fins somente a demonstração de que a imposição de cada nova classe de direitos fundamentais foi sempre forçada historicamente com argumentos referidos de maneira implícita à exigência de ser membro com igual valor da coletividade política’”.

No terceiro nível de reconhecimento, a solidariedade exerceria um papel normativo: as propriedades diferenciais dos indivíduos possuem um efeito vinculativo genérico, constituindo-se como um sistema de referência para a avaliação moral das propriedades de cada indivíduo. Aqui, o reconhecimento seria viabilizado pela valorização das capacidades individuais, mormente a tensão entre o sistema de referência social e a auto-realização pessoal (e Honneth não descuida de perceber que os indivíduos e os grupos sociais esforçar-se-ão por transmitir ao sistema de referência social a sua compreensão moral da sociedade; a auto-realização saudável, todavia, depende da possibilidade de simetria de reconhecimento entre os atores sociais).

A falta de reconhecimento, neste terceiro nível, corresponde à ideia de degradação moral, mas também à de injúria, através das quais ao indivíduo são vedadas as possibilidades de formar uma estima positiva de si mesmo. Para Sobottka & Saavedra (2008: p. 15), aqui “a dimensão da personalidade ameaçada é aquela da dignidade. A experiência de desrespeito deve ser encontrada na degradação da autoestima, ou seja, a pessoa aqui é privada da possibilidade de desenvolver uma estima positiva de si mesma”.

Ao considerar, enfim, a teoria de Honneth, Testa (2008: p. 96-97) sustenta que suas formulações seriam, ao mesmo tempo, explicativas, normativas e críticas:

Explicativa, enquanto explica a evolução do Eu prático e a lógica moral dos processos sociais. Normativa, enquanto, ao mesmo tempo, apresenta um quadro normativo da vida boa que serve para valorar a obtenção da identidade moral e o caráter progressivo dos movimentos sociais (...). Crítica, enquanto tal explicação normativa fornece também um quadro teórico que explica como seja possível o surgimento de uma atividade de crítica do domínio sobre formas subsistentes de vida.

Não obstante a complexidade teórica de Honneth, Fraser arguiu sua insuficiência para explicar as situações de desigualdade material, à qual se imporia, antes do reconhecimento, uma demanda de distribuição. Este debate interessa à compreensão da política habitacional, como se verá a seguir.

#### **4 Distribuição e reconhecimento na legislação urbanística brasileira vigente: os desafios da regularização fundiária**

A legislação que disciplina o uso e a ocupação do solo urbano iniciou-se com o Decreto-lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937, que tratava eminentemente dos loteamentos. Muito tempo depois, em 19 de dezembro de 1979, foi aprovada a Lei n.º 6.766, para organizar o aproveitamento do solo urbano. Os avanços propriamente sociais da legislação urbanística, contudo, aconteceram sob a égide



da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a partir de seu art. 182, que disciplinou a função social da propriedade urbana e previu a necessidade de haver um planejamento urbanístico para se alcançar a função social da cidade. Destaca-se, ainda, a Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, que expressamente consagrou o direito à moradia como direito social.

A título de disciplinar a política urbana, visando, inclusive, a efetividade do direito à moradia, foi aprovada a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, também conhecida como o “Estatuto das Cidades”, feita para orientar os institutos do Direito Urbanístico pela crise habitacional e urbana que grassa pelas cidades, em particular a RMBH. Como resposta à “favelização”, enquanto fenômeno de moradia irregular, e, por suas condições físicas e jurídicas precárias, previu, dentre seus objetivos, a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (art. 2º, XIV)”.

A regularização fundiária foi especialmente tratada pela Lei n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, e sua antecessora, a Lei n.º 11.481, de 31 de maio de 2007. Por ambas, o Poder Executivo, nomeadamente o municipal, passou a dispor dos instrumentos que lhe permitem construir soluções ao problema da falta de moradia regularizada, vale dizer aos loteamentos clandestinos e às ocupações irregulares, nos quais falta titulação dos moradores sobre suas respectivas casas e é precária – quando existe – a urbanização.

Esta legislação é orientada pelo direito à moradia, enquanto norma constitucional, dotando-o de eficácia jurídica e estimando-se que alcance também a eficácia social. Diz-se eficaz em relação ao Estado, na medida em que deva empreender as medidas regulamentares e administrativas para garantir o acesso e a manutenção das pessoas à moradia. Contudo, pode-se pensar tal eficácia em relação à sociedade? A compreensão do direito à moradia à luz do princípio democrático pode conduzir a uma obrigação de a sociedade colaborar na efetivação deste direito? Ou, numa perspectiva propriamente honnethiana, viabiliza-se o reconhecimento – no caso, daqueles que lutam pelo direito à moradia – num política habitacional de regularização fundiária?

Para responder a estes questionamentos, Testa (2008: p. 109) admoesta para a natureza normativa da teoria honnethiana. Alude a uma “regra de ouro”, apta, por si, a garantir o reconhecimento nas relações intersubjetivas (mais precisamente entre Estado e movimento social de luta por moradia):

A regra de ouro poderia assim ser entendida como a norma que cada um deveria seguir para que as bases sociais da interação permaneçam íntegras e seja possível a cada um realizar a sua individualidade. Em outras palavras, a eticidade formal é reduzida à totalidade das condições intersubjetivas necessárias para a



auto-realização individual, tanto que se pode perguntar se o ponto de vista normativo de Honneth são as formas de reconhecimento ou, antes, a ideia de auto-realização individual, com respeito à qual as estruturas interativas seriam consideradas enquanto pré-condições. Se deve perguntar, enfim, se a peculiar dialética de conciliação e conflito no qual consiste a luta por reconhecimento seja subjetiva ou objetiva. Tal dialética, de fato, não se refere somente à realidade social do homem, mas também à sua realidade natural e evolutiva. A dialética de conciliação e conflito, por outro lado, não é de nenhum modo uma lei objetiva da realidade, porque em Honneth parece restringir-se ao mundo humano, e, sobretudo, porque parece referir-se unicamente a condições históricas de interação. Com relação à interação social, essa não parece indicar uma lei de movimento, mas, antes, uma condição formal, que, por outro lado, não é só normativa, mas também constitutiva em relação à gênese individual e social, na medida em que a coação ao reconhecimento é condição necessária de toda identidade.

No marco de uma teoria crítica aplicada à norma constitucional que corresponde ao direito à moradia, Ricardo Sanín Restrepo e Gabriel Méndez Hincapíe (2012) desenvolveram uma ferramenta interpretativa do texto constitucional, por eles identificada como “criptográfica”: se, historicamente, o enunciado normativo constitucional reduziu-se a um mero regramento jurídico convencional, despido de qualquer sentido político, o qual somente se pode decifrar por aqueles que dominam seus signos e sua articulação semântica, sua compreensão criptografada também pode revelar os caminhos de sua verdadeira densificação, na medida em que possa promover o princípio democrático. Esta criptografia revela-se, para Honneth, como um símbolo de não-reconhecimento, na medida em que o papel do Estado em torno do direito à moradia é “mascarado” por um discurso meramente estratégico – numa perspectiva propriamente habermasiana, despido de qualquer conteúdo que importe à dignificação dos contendores sociais por este direito.

Neste sentido, segundo Restrepo e Hincapíe (2012), há uma “angústia” do constitucionalismo contemporâneo em compreender e resolver os paradoxos do Estado Democrático de Direito. Fixando como marco analítico o constitucionalismo norte-americano, anotam os autores as contradições do primevo Estado de Direito, em que os direitos fundamentais são afirmados (ou melhor, declarados) como limites ao poder do Estado, sem que houvesse, maiores preocupações com sua plena eficácia social. Destacam, pois, no evoluir do paradigma do Estado de Direito para o Estado Social de Direito e, deste, para seu modelo Democrático, uma gradual tendência para a implementação dos direitos fundamentais, enfatizando a igualdade material entre os homens (a partir da Constituição do México de 1917 e de Weimar de 1919) e a necessidade de afirmar a solidariedade entre os indivíduos e os povos (sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem), apesar do descompasso do direito – e, particularmente, das normas constitucionais – em

acompanhar a complexidade crescente da sociedade pós-moderna e a agilidade das instituições do atual capitalismo de acumulação flexível.

Restrepo e Hincapié (2012), então, apostam numa decifração do texto constitucional, justamente pela possibilidade de empregar-se uma perspectiva democrática “radical” ou progressiva, no sentido de incorporar efetivamente os destinatários da norma em sua aplicação, em sua realização. Fazer uma interpretação “criptográfica” de um direito social, no caso o direito à moradia, é, assim, um exercício de como este modelo teórico pode funcionar, reconhecendo seu titular, tanto na luta como no resultado dela. Muito embora a moradia possa ser imediatamente traduzida como “casa”, como “local de habitação”, existem aqui, inegavelmente, muitas nuances a serem decifradas<sup>20</sup>. Mas, enquanto seja direito que demanda uma política pública para se efetivar, tantos outros significados emergem: se o destinatário da norma constitucional será ouvido ou não; e, se for, em que medida; se haverá espaço de discussão e deliberação sobre a abrangência de um programa habitacional; se o poder público está disposto a conhecer da luta por moradia e reconhecer seus sujeitos demandantes.

Entre tantas variáveis, a decifração crítica do texto constitucional deve possuir aqui um duplo intérprete: o Estado, na figura da governança que executará os meios de ação para efetivar o direito à moradia; e a sociedade, no caso, a comunidade de destinatários deste direito, que participará – ou não – de sua configuração. O direito à moradia, nesta perspectiva de interpretação da norma constitucional, implica um dever oponível ao Estado, correspondente ao planejamento e à execução de políticas públicas de habitação e de urbanização, inclusive com o uso dos meios de regularização fundiária de assentamentos urbanos, em que seja assegurada a participação dos cidadãos, da sociedade. E, ainda, o comprometimento dos próprios atores interessados em seus atos.

Esta exegese crítica desvela-se mais evidentemente num exame das normas constitucionais atribuídas ao novo constitucionalismo latinoamericano. Com a promulgação das Constituições da Venezuela, em 1999, do Equador, em 2008, e da Bolívia, em 2009, houve a promessa de avançar-se na efetivação dos direitos fundamentais, de assegurar-se a plena participação dos cidadãos no processo democrático e de estreitarem-se as relações entre a sociedade civil e o Estado. Este novo constitucionalismo latinoamericano revela uma ruptura paradigmática, na exata medida em que propõe um Estado Plurinacional, em que a tônica é a centralidade do cidadão na construção dos consensos estatais, incumbindo-se o poder público de promover seu reconhecimento.

---

<sup>20</sup> Por exemplo, como seria (quantos pavimentos, com que coeficiente de construção, sob quais posturas); onde ficaria, se em zona urbana (e, neste caso, em que área do zoneamento, para identificar a regularidade ou não de sua situação territorial) ou rural; de quem seria (se erigida em terreno próprio ou alheio e, neste caso, se legitimada ou não); se seria financiável ou não pelo Poder Público, em sendo adquirida (se por meio de subsídio, por ato gracioso; por empréstimo).

Este Estado Plurinacional ostenta uma pretensão de suplantar o Estado Democrático de Direito, justamente naquilo em que este teria falhado: a participação política, inclusive na elaboração dos consensos estatais, seria a garantia maior da democracia e da própria estrutura político-administrativa do Estado, ao invés de ser uma promessa formal do texto constitucional <sup>21</sup>. Este Estado deve ser parte integrante da sociedade, sustentando-se por sua capacidade de promover sua integração, comunicando seus diversos sistemas, mas, sobretudo, provendo a auto-realização de seus cidadãos. Os direitos fundamentais até então declarados devem ser tutelados pelo Estado, segundo as aspirações sociais articuladas no processo de sua produção e de sua implementação.

Postula-se, assim, que o Estado seja organizado por um processo legislativo participativo, para além das fronteiras representativas firmadas pelo Estado de Direito, tanto pela atribuição de poder normativo a órgãos públicos não parlamentares, como pela consagração de instrumentos de participação da sociedade civil no próprio processo legislativo, e, administrativamente, por uma estrutura flexível, a contar com prestadores de serviço público não-estatais e uma estrutura estatal eficientemente prestacional.

Relativamente à tutela do direito à moradia, tanto o novo constitucionalismo latinoamericano como a Constituição Brasileira de 1988 compreendem-no para além do direito de propriedade, cingindo-o a uma projeção espacial, física, da pessoa, da unidade familiar, à qual o Estado deve concorrer para que se torne acessível e manutenível (compare-se, a este respeito, o art. 82 da Constituição de Venezuela de 1999, art. 37 da Constituição do Equador, art. 19 da Constituição da Bolívia e art. 6º da Constituição de 1988, evidenciando-se a norma constitucional por uma enunciação mais contida, mais objetiva).

Para efeito de conferir-se a decifração do direito à moradia, as normas constitucionais não de ser compreendidas à luz do princípio democrático, ou seja, na abertura do Estado à plena participação dos atores interessados na construção das políticas públicas de habitação e de urbanização, inclusive aquelas de regularização fundiária. Embora o direito à moradia possa compreender-se, na perspectiva “criptográfica”, como um signo normativo das medidas legais e administrativas que o Estado deva tomar para assegurar sua plena efetividade (o mesmo se diga em relação à resolução de eventuais conflitos pelo Poder Judiciário), ainda o fará radicalizando a democracia, optando pelos meios e pelos instrumentos em que seja viabilizada a participação dos cidadãos na construção dos consensos necessários a estas medidas.

---

<sup>21</sup> Conforme entrevista de Rubén Martínez Dalmau à Folha de São Paulo em 01 de março de 2009.

Para Honneth, em qualquer nível de reconhecimento, em qualquer cenário (inclusive na luta por moradia), a existência do conflito permeia a busca da auto-realização do sujeito, no sentido de motivar-lhe para a satisfação de sua própria identidade. E, nisto, recebe a crítica de Fraser, para quem a categoria do reconhecimento mostra-se insuficiente: em certas situações sociais, a que ela denomina “status”, o não-reconhecimento revela-se como subordinação (ou melhor, não seria a identidade do sujeito que demandaria ser reconhecida, mas sim a posição, o status do sujeito numa interação). Fraser, então, defende a distinção entre reconhecimento e redistribuição: enquanto o reconhecimento refere-se a conflitos morais ou culturais, a distribuição decorre da desigualdade material.

Ambos os casos traduzem injustiças, às quais se torna imperativa a paridade de participação dos sujeitos em sociedade, quer pela distribuição equitativa de bens materiais, quer pela igualdade na distribuição de oportunidade para se alcançar a estima social. Fraser adota, então, duas estratégias (por ela, denominadas de remédios) para prover a justiça inerente à não-distribuição e ao não-reconhecimento: a afirmação e a transformação. Na afirmação, reforçam-se as identidades individuais em contextos de grupos, nos casos de luta por reconhecimento, ou, ainda, confere assistência material para os casos de melhoria na distribuição de bens (com o revés, neste caso, de impactar a falta de reconhecimento do assistido). A transformação, por sua vez, conecta-se ao reconhecimento pela tentativa de desconstituir as discriminações assentadas em status e, quanto à distribuição, caracteriza-se pela construção de vínculos sociais de solidariedade (e, nisto, impacta até mesmo o reconhecimento).

Honneth, em resposta a Fraser, esclarece a abrangência de seu conceito de reconhecimento (não suscetível de reduzir-se a um culturalismo, como sugere Fraser), relacionando sua dimensão simbólica à material:

Observa-se que Honneth frisa não negar a importância da distribuição de recursos materiais. Ele trata o reconhecimento como categoria ampla capaz de abrigar reivindicações de vários tipos. Assim, demandas por redistribuição material caberiam em sua proposta de duas maneiras: 1) nas implicações normativas de igualdade diante da lei, que promete tratamento equânime a todos os membros de uma comunidade política; e 2) na ideia de que cada membro de uma sociedade democrática deve ter a chance de ser socialmente estimado por suas realizações pessoais (Mendonça, 2007: p. 176).

Mormente haja norma constitucional e legislação que densifique seus enunciados quanto à plenitude do direito à moradia, observa-se um descumprimento – por vezes, sistemático – de seu comando. Para além da criptografia, que revela um desafio por si ao reconhecimento, a proposta de Honneth quanto à sua efetividade considera sua aptidão para que seus sujeitos – os moradores de ocupações irregulares de um modo geral – consigam auto-realizarem-se. Seria indispensável, neste



sentido, sua organização e sua motivação para a luta, bem como a abertura do poder público para acolhê-los e para, enfim, concorrer para que se satisfaçam em suas pretensões.

### **5 A deficiência da esfera pública habermasiana no reconhecimento do direito à moradia segundo honneth: finais (in) felizes no vetor norte da RMBH?**

Que reconhecimento é possível aos grupos sociais que lutam por moradia no Vetor Norte da RMBH? Como visto, nesta região, a própria forma de ocupação do solo urbano induz a conflitos fundiários, sem que, todavia, seja fortalecido um movimento social, organizado, com repertório de ação suficiente e que, sobremaneira, esteja “patologicamente” motivado para a luta por moradia. Observam-se algumas movimentações populares pontuais, em que poucas alcançam reconhecimento social; muitas se desarticulam durante os conflitos, ou por desmobilização interna, ou por serem preteridas na tutela jurídica (nas ocasiões em que, entre a propriedade e a moradia, o Poder Judiciário protege aquela em detrimento desta).

Nas situações em que o movimento social por moradia organiza-se e consegue articular sua luta por reconhecimento no Vetor Norte da RMBH, o primeiro destinatário destas suas expectativas é o poder público (estadual ou municipal, conforme, respectivamente, a envergadura regional ou local dos interesses envolvidos). E aqui surge a questão: as políticas habitacionais, dentre as quais aquelas de regularização fundiária, concebem-se como políticas de reconhecimento? A partir dos conceitos de possibilidade e de projeto, Pizzio (2008: p. 85) oferece alguns indicativos de resposta de identificação de uma política pública como sendo de reconhecimento:

as políticas de reconhecimento abrem, na esfera pública, um campo de possibilidades de formulação e implementação de projetos coletivos que visam à conquista e ampliação dos direitos sociais característicos da cidadania, com perspectivas reais de diminuição das desigualdades sociais.

Ora, na medida em que o poder público deva implementar o direito à moradia, mediante a construção de uma política pública, poderá simplesmente responder ao mandamento constitucional por meio de deliberações unilaterais, fundadas em razões tecno-burocráticas, ou poderá dialogar com os movimentos sociais, seus destinatários, na construção de uma cidade democrática. Nesta perspectiva, os movimentos sociais devem comparecer como atores coletivos, organizados institucionalmente, com plena capacidade de influir em suas decisões e em sua implementação, particularmente nos três grandes eixos que se formaram sobre a política habitacional posterior à

edição do Estatuto das Cidades: de discussão do direito à cidade e à cidadania; de aprimoramento dos institutos relacionados à função social da cidade e da propriedade; e da gestão democrática da cidade.

Observa-se que esta trajetória da agenda dos movimentos sociais organizados em derredor do direito à moradia desenvolveu-se em conformidade à sua relação com o Estado no estabelecimento de políticas públicas que seriam abertas ao reconhecimento honnethiano, especialmente quanto às possibilidades de “compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante (para além das fronteiras da perspectiva deliberativa, dada pela institucionalização de espaços públicos “consultivos”, para alcançar ferramentas de atuação direta, efetivamente pública em seu formato e em seus resultados)”. Esta crescente importância dos movimentos sociais na construção das políticas públicas relativas ao direito à moradia deveu-se à efetividade do repertório de suas ações no processo político de efetivação do direito. É o que observa Tatagiba (2011: p. 178):

Uma parte do movimento defende o trabalho no campo legislativo e na formulação das políticas públicas, via participação em espaços institucionais como o Conselho de Habitação, combinado com a pressão direta (por exemplo, as ocupações breves) para fortalecer essas lutas e garantir as conquistas. Outras organizações do campo, que se dizem mais ‘combativas’, criticam essa estratégia de aproximação com o Estado, as ‘conversas de gabinete’, e defendem a centralidade da ocupação para morar como forma de luta. Embora as estratégias das organizações sejam muitas vezes retratadas como atos de vontade de suas lideranças ou como reflexo da ideologia de indivíduos e organizações; o que a pesquisa tem mostrado é o peso da estrutura das organizações, da posição relacional dos atores e das dinâmicas conjunturais na definição das ‘formas de luta’. Em relação a essa última dimensão, vemos que em resposta às mudanças no ambiente político, em particular a maior ou menor abertura do Estado à participação, as organizações do movimento alteraram suas formas de ação, revendo suas estratégias de interação com o Estado.

Além da discussão sobre a falta de moradia (regular) como problema social, os movimentos sociais podem provocar um efeito na própria forma como o Estado reage a ele; as respostas estatais, em termos de políticas públicas, podem variar da criação de instâncias deliberativas, como conselhos consultivos de formação paritária; participação direta dos movimentos na alocação de recursos orçamentários; co-gestão em projetos de construção de habitações; controle ostensivo da sociedade sobre procedimentos e resultados. Assim, embora a resposta estatal à efetivação do direito à moradia possa caracterizar-se como eficaz, pode-se, na verdade, dimensioná-la por um gradiente democrático, na medida em que se permita construir com a participação de seus destinatários, enquanto *stakeholders* institucionalmente atuantes de sua respectiva política pública. A iniciativa do Estado, contudo, pelo processo político aqui analisado, não se conecta e tampouco induz o empreendimento social, reivindicado como democratizante; vale dizer: os movimentos sociais, na discussão e



implementação de uma política pública, não têm sua atuação condicionada à resposta estatal a um direito; antes, podem sim provocá-la.

A experiência do movimento social por moradia revela, neste passo, que, antes da consensualidade, existe o conflito, dentro dele mesmo, entre ele e os beneficiários e, principalmente, com o próprio Estado. Mas sem luta, não há reconhecimento, como observa Fuhrmann (2013: p. 93):

A partir da teoria do reconhecimento de Axel Honneth, as conflitualidades urbanas, sejam elas definidas por ações violentas, depredatórias ou mesmo reivindicatórias sinalizam para a ausência de reconhecimento subjetivo e social como componente detonador de tais manifestações. Em especial nas democracias, as premissas não se fundamentam na destituição do poder constituído, mas na exigência de demandas difusas fruto das múltiplas subjetividades. Quando sentimentos individuais de menos valia, humilhação e menosprezo encontram-se com sentimentos coletivos de injustiça social, as lutas e os conflitos urbanos são deflagrados.

Pode-se esperar que haja uma organização democrática do espaço urbano, a partir de ações de seus maiores interessados, a começar por aqueles que residem em moradias irregulares. Na trajetória conflituosa que esta luta percorre, existem percalços oriundos dos da dinâmica intersubjetiva dos próprios *stakeholders*, das formalidades criptográficas de efetivação de direitos, enfim, do reconhecimento do Estado. Honneth, nesta perspectiva, oferece uma lente para compreensão deste fenômeno, mas, sobretudo, para instigar as respostas possíveis a esta desejada auto-realização. Como diria, enfim, Kowarick (2013, p. 72):

Contestações, aglutinações ou reivindicações em torno de objetivos comuns não necessariamente despertam as coletividades para as lutas contra o que é percebido como injustiça. Elas constituem matérias-primas com as quais se elaboram projetos de mudança, mas que, em muitos casos, levam à anomia ou simplesmente à desmobilização que reproduz a condição de subalternidade pela ausência de uma ação concreta que angarie benefícios reais ou simbólicos: o corolário da contestação é o dinamismo da ação social, e não a apatia. Contudo, como matérias-primas que são, podem resultar em movimentos sociais, desde que se enfatize que esse novelo a ser tecido antecede a confecção do agir político.

## 6 Referências

ALMEIDA, Reginaldo Magalhães de. **Pelo espaço concebido: as repercussões dos modelos do urbanismo moderno na (re) produção do espaço urbano de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: 2014.

ALVES, Rafael de Oliveira; HONÓRIO, Leticia de Melo. **A produção do espaço urbano no mundo contemporâneo: refletindo a partir da Operação Urbana do Isidoro, Belo Horizonte, MG**. 2011.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Estudo sobre os impactos oriundos de iniciativas localizadas no eixo norte da RMBH e definição de alternativas de desenvolvimento econômico, urbano e social para o município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais / Instituto de Geociências, 2008. v. 4 - Análise Comparativa dos Planos Diretores do Vetor Norte da RMBH: a dimensão territorial.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; TAKEDA, Akino. **Instituições participativas nas políticas urbanas de municípios da região metropolitana de Belo Horizonte**. IV Congresso Internacional Governo, Gestão e Profissionalização em Âmbito Local frente aos Grandes Desafios de nosso Tempo. Belo Horizonte: 2014.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; QUEIROZ, Luiza Sabino. A participação na gestão metropolitana: uma análise do novo arranjo institucional com foco no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 13, 2013.

BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Democracia e participação social: a construção de avanços democratizantes nas políticas urbanas pós-1980**. Belo Horizonte: 2011.

BRESSIANI, Nathalie *et al.* Redistribuição e reconhecimento-Nancy Fraser entre Jürgen Habermas e Axel Honneth. **Caderno CRH**, v. 24, n. 62, 2011.

COSTA, Geraldo Magela *et al.* Planos diretores e políticas territoriais: reflexões a partir de transformações no vetor norte de expansão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD**, n. 119, p. 85-112, 2012.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. In: MONTE-MÓR, Roberto Luís de (coord.). **Belo Horizonte: espaços e tempos em construção**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/PBH, 1994.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. **Oculum Ensaios**, n. 4, 2012.

FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena Dolabela. Legalização das Favelas: Qual é o problema de Belo Horizonte? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 1, 2010.

FOUREAUX, Francisco. # RESISTEISIDORO. **Farol-Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade**, v. 1, n. 2, p. 657-679, 2014.

FRANZONI, Julia Ávila; RENA, Natacha; PRUDENTE, Arthur Nasciutti. O financiamento público da guetização social na região do Isidoro em Belo Horizonte: a perversão dos instrumentos urbanísticos



da operação urbana e do parcelamento do solo. **VIII Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico GT 03 - Conflitos Fundiários Urbanos: Atores, Práticas e Soluções Alternativas**. S. l.: s. d.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista crítica de ciências sociais**, n. 63, p. 07-20, 2002.

\_\_\_\_\_. Reconhecimento sem ética? In: **Teoria crítica no século XXI**. SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). São Paulo: Annablume, p. 113-140, 2007.

FUHRMANN, Nadia. Luta por reconhecimento: reflexões sobre a teoria de Axel Honneth e as origens dos conflitos sociais. **Barbaroi**, n. 38, p. 79-96, 2013.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informação. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte: 2014.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Movimentos sociais e lutas pela moradia**. Edições Loyola, 1991.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa *et al.* **Concepções sobre direito à moradia dos afetados pelo programa Vila Viva nas vilas São Tomás e Aeroporto e no aglomerado da Serra, em contraposição a proposta oficial do programa**. Belo Horizonte: 2013.

HINCAPIÉ, Gabriel Méndez; RESTREPO, Ricardo Sanín. La Constitución Encriptada. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, ano IV, n.º 08, jul.-dic. 2012.

HONNETH, Axel. Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade. In: **Teoria crítica no século XXI**. SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). São Paulo: Annablume, p. 79-94, 2007.

\_\_\_\_\_. Redistribution as recognition: a response to Nancy Fraser. **Redistribution or recognition**, p. 110-197, 2003.

KOWARICK, Lúcio. A humilhação e a subalternidade. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 25, n. 2, p. 50, 2013.

LUBENOW, Jorge Adriano. As críticas de Axel Honneth e Nancy Fraser à filosofia política de Jürgen Habermas. **Veritas – Revista de Filosofia da PUCRS**, v. 55, n. 1, 2010.

MATIAS, Vandeir Robson da Silva; TEIXEIRA, Paulo Miquéias Alves; ROCHA, Isadora Luíza Pereira. Leituras do planejamento urbano no Município de Vespasiano-MG a partir do plano diretor participativo. **Observatorium: Revista Eletrônica de Geografia**, v.4, n.11, p. 23-44, out. 2012.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser em sua relação com o legado habermasiano. **Revista de Sociologia e Política**, v. 29, 2007.

MOURA, Ana Clara M. Magalhães; PARIZZI, Danilo M.; GIOVANNA, Maria. **Vocações e Conflitos de Interesse na Ocupação do Território da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Apoio ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI**. Curitiba, XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, 2011.



NAZÁRIO, Rejane de Oliveira; ANDRADE, Luciana Teixeira de. Da favela para o conjunto: A periferia no entorno da cidade administrativa de Minas Gerais. **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, v. 17, n. 21, p. 54-71, 2012.

PEREIRA, Daniel Queiroz. Justiça e reconhecimento: análise do direito à moradia à luz das teorias de Axel Honneth e Nancy Fraser. **RFD-Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 2, n. 21, 2012.

PINTO, Celi. Nota sobre a controvérsia Fraser-Honneth informada pelo cenário brasileiro. **Lua Nova**, v. 74, n. 74, p. 35-58, 2008.

PIZZIO, Alex. As políticas sociais de reconhecimento como elemento de redução das desigualdades sociais. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 44, n. 1, p. 80-86, 2008.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **IPEA, Políticas Sociais-acompanhamento e análise**, v. 12, p. 199-210, 2006.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. A teoria crítica de Axel Honneth. *In: Teoria crítica no século XXI*. SOUZA, Jessé; MATTOS, Patrícia (org.). São Paulo: Annablume, p. 95-112, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-INGO-SARLET.pdf>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2015.

SILVA, Gustavo Resgala; SORAGGI, Ana Carolina Maria. A política habitacional e a produção do espaço metropolitano periférico: um estudo da ação do Banco Nacional da Habitação e do Programa Minha Casa Minha Vida em duas áreas periféricas da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 15, 2013.

SILVA, Josué Pereira da. Cidadania e reconhecimento. *In: Teoria social e modernidade no Brasil*. AVRITZER, Leonardo; DOMINGUES, José Maurício (org.). Belo Horizonte: editora RFGM, p. 123-135, 2000.

SOBOTKA, Emil Albert; SAAVEDRA, Giovani Agostini. Introdução à teoria do reconhecimento de Axel Honneth. **Civitas–Revista de Ciências Sociais**, v. 8, n. 1, 2008.

SORAGGI, Ana Carolina Maria. **A ampliação do mercado da moradia e a expansão do espaço metropolitano periférico: um estudo sobre a produção de moradia para o segmento econômico em Juatuba/MG**. Belo Horizonte: 2012.

SOUZA, João Moreira de; TEIXEIRA, João Gabriel. Espaço e sociedade na Grande BH. *In: MENDONÇA, J.G. de; GODINHO, M.H. (orgs.). População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.

SOUZA, José Moreira de; TEIXEIRA, João Gabriel. Desigualdade socioespacial e migração intra-urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte 1980-1991. **Cadernos MetrÓpole**, n. 01, p. 83-115, 1999.



TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. *In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* PIRES, Roberto (org.). Brasília: IPEA, 2011.

\_\_\_\_\_. Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo-Primeiras reflexões. **Colombia Internacional**, n. 71, p. 63-83, 2010.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Cidade fractal: transformações recentes na Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 13, 2013.

VOIROL, Olivier. A esfera pública e as lutas por reconhecimento: De Habermas a Honneth. **Cadernos de filosofia alemã**, n. 11, 2008.

#### Sobre os autores:

##### **Claudio Jorge Cançado**

Graduação em Engenharia Civil com ênfase em Saneamento pela Universidade Federal de Minas Gerais (1995), Mestrado em Engenharia Urbana pela Universidade Federal de São Carlos (1999) e Doutorado em Ecologia e Recursos Naturais pela Universidade Federal de São Carlos (2003). Coursou especialização em Engenharia Sanitária e Ambiental em 1996 e em Geoprocessamento em 2001, ambos pela Universidade Federal de Minas Gerais. Coursou Especialização em Didática do Ensino Superior pela Faculdade Pitágoras (2005 a 2007). Atualmente é Pesquisador em Ciências Aplicadas e Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro - FJP, Avaliador do Basis de Cursos de Graduação - INEP/MEC.

Faculdade da Saúde e Ecologia Humana - FASEH, Vespasiano, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8563454141054017> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6092-7487>

E-mail: [academico.cancado@faseh.edu.br](mailto:academico.cancado@faseh.edu.br)

##### **Fabio Luis Guimarães**

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Atualmente é advogado e professor de Direito na Faculdade da Saúde e Ecologia Humana - FASEH

Faculdade da Saúde e Ecologia Humana - FASEH, Vespasiano, MG, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9670446691977478> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2171-3205>

E-mail: [academico.fabio@faseh.edu.br](mailto:academico.fabio@faseh.edu.br)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

