
O movimento de favelas de Belo Horizonte e o Departamento de Habitações e Bairros Populares (1956-1964)

Samuel Silva Rodrigues de Oliveira

Resumo: O artigo aborda o movimento de favelas organizado pela Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte e sua relação com o Departamento de Habitação e Bairros Populares. Este foi um dos principais órgãos da política de desfavelamento, na passagem dos anos 1950 para 1960, e ofereceu constrangimentos e oportunidades para a construção da cidadania dos moradores em favelas.

Palavras-chave: Favelas; Movimento social; Cidadania.

Abstract: This article discusses the social movement organized by Favelados Workers Federation of Belo Horizonte and its relation with the Department of Housing and Popular Neighborhoods. This was one of the main entities of “desfavelamento” policy in the passage of 1950’s to 1960’s, and offered opportunities and constraints for the construction of the citizenship of the people who lived in favelas.

Keywords: Favelas; Social movement; Citizenship.

A Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte (FTFBH) existiu entre 1959 e 1964. Congregou várias associações civis de favelas para evitar despejos coletivos e reivindicar melhoramentos urbanos e obras assistenciais. Após o Golpe de 1964, a FTFBH foi dissolvida. Instituiu-se um inquérito policial, em maio de 1964, indiciando lideranças e criminalizando a luta pelo “direito de morar”. O coronel Gradinor Soares foi nomeado interventor na Federação, indiciando lideranças, fechando associações e apreendendo documentos do associativismo em pauta¹.

O movimento era fruto de uma rede articulada dentro e fora das favelas. Segundo o estatuto da FTFBH, poderiam ter voz e deliberar nas reuniões da Federação os moradores que contribuíssem ou participassem de alguma associação civil de favela, representando o interesse do lugar em que residiam. Eram excluídos os atores externos e os moradores que não estivessem envolvidos nas associações civis do seu local de moradia². A rede articulada pela FTFBH era a expressão do gozo dos direitos civis, da liberdade dos indivíduos se reunirem para defender seus interesses. A solidariedade tecida entre as associações postulava a não-discriminação quanto a “credos religiosos ou políticos”, visando reunir o

¹ Inquérito DVS n. 096, 20/08/1964. *Arquivo Público Mineiro*. Fundo DOPS. Pasta 3239. Não obstante os esforços para reprimir o movimento na abertura política dos anos 1970, parte das lideranças da FTFBH voltou a se organizar, fundando a União dos Trabalhadores de Periferia, que tinha sede localizada na favela Pedreira Prado Lopes.

² Estatuto da Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte, 27/01/1960. *Cartório Gero Olíva*.

maior número de moradores³. As situações que motivavam a mobilização eram contextualizadas por inúmeras relações com partidos políticos, sindicatos, autoridades públicas e outras instituições religiosas e laicas que tinham o foco de ação em áreas pobres.

Não havia uma orientação política específica e unificadora. O movimento da FTFBH mantinha-se aberto a múltiplas manifestações, que eram encampadas por lideranças e diretorias de associações civis de favelas. Em algumas situações, formaram-se grupos que tinham concepções diferentes de militância política e se confrontavam no movimento social⁴. No espaço público, quem normalmente representava a FTFBH era o presidente da Comissão Executiva, escolhido por eleição entre os diretores das entidades filiadas. Entre 1959 e 1961, Hermogêneo Moura, morador da Vila Perrela, foi o presidente da FTFBH; e entre 1961 e 1964, foi eleito como presidente Francisco Nascimento, da Vila Nosso Senhor dos Passos. Este segundo presidente fez grande esforço para conectar as lutas políticas das associações civis às esquerdas.

O movimento em pauta fez grande esforço para se expandir e englobar todas as favelas. Em 1959, a Federação foi fundada com nove associações e, em 1964, reunia 55 entidades. Contudo, considerando que a FTFBH não permitia que uma mesma comunidade tivesse duas representações, e que o Censo de 1965 acusou 77 favelas, deve-se reconhecer que o movimento não estava presente em todas as comunidades. Além disso, não eram todos os tipos de associativismo que se vinculavam à Federação. As associações de moradores que participavam da FTFBH identificavam-se como UDCs – Uniões de Defesa Coletiva. As associações civis eram registradas com vários nomes (Associações Pró-Melhoramentos, Comitês de Defesa Coletiva, Associações de Defesa Coletiva, Associação de Moradores), mas publicamente, elas reconheciam-se como UDCs. No jornal do movimento de favelas, *O Barraco*, via-se no cabeçalho a sigla UDC em uma casa rústica, identificada como a sede da associação civil⁵. Outros tipos de mobilização que não pactuassem com os propósitos do associativismo de defesa coletiva estavam, em princípio, excluídos da Federação.

A referência e o reconhecimento do associativismo de defesa coletiva remetiam à importância da luta contra o despejo coletivo promovido na Vila dos Marmiteiros. Em 1949, os moradores dessa favela criaram a primeira UDC, engajando-se contra o despejo tencionado pela Companhia Mineira de Terrenos Ltda. Esse tipo de propósito e associativismo expandiu-se para outras localidades. A formação do movimento articulado pela FTFBH inseria-se no período democrático (1945-1964) nas lutas pelo direito de moradia em áreas de litígio – lotes urbanos ocupados por favelas que questionavam o direito de propriedade reivindicado pelo Estado e por outros atores privados⁶. A fundação da FTFBH

³ Estatuto da Federação dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte, 27/01/1960. *Cartório Gero Oliva*.

⁴ Para uma melhor compreensão das diferenças entre os grupos e as disputas no interior da FTFBH cf. OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de. *Movimento de favelas de Belo Horizonte (1959-1964)*. Rio de Janeiro: E-papers, p. 177-218 (Capítulo IV), 2010.

⁵ *O Barraco* [?/01/1962]. *Arquivo Público Mineiro*. Fundo DOPS. Pasta 0119.

⁶ OLIVEIRA, Samuel. Política urbana e movimento de favelas em Belo Horizonte (1947-1964). *Saeculum – Revista de História*, n. 24, p. 39-54, jan. /jun. 2011.

representou uma alteração na forma como esses movimentos se organizaram, pois passaram a se reunir de forma federativa.

A exaltação dessa mudança e a celebração da expansão do associativismo era parte do discurso do movimento social. As lideranças ligadas a FTFBH afirmavam o caráter “evoluído” das favelas de Belo Horizonte em relação ao de outras cidades, legitimando sua representatividade no espaço público⁷. Entretanto, deve-se ponderar que a formação de coligações, uniões ou federações de associações civis de favelas e bairros foi uma constante nos anos 1950. Antes de ser um sinal da “evolução” das favelas de Belo Horizonte, a formação da FTFBH estava inserida na circulação de um tipo de repertório da ação coletiva⁸ em escala nacional. Em 1954, foi fundada a União dos Trabalhadores Favelados no Distrito Federal; em São Paulo, criou-se a Federação das Sociedades de Amigos de Bairros e Vilas de São Paulo (Fesab); em 1959, encontrei o registro de um evento que congregava as Sociedades de Bairros na cidade de Salvador⁹. Em todas essas capitais, surgiam movimentos de moradores que reuniam mais de uma comunidade para reivindicarem algum objeto de cidadania.

A difusão das UDCs e de outras formas de solidariedade em favelas levou a um questionamento do estigma imputado a esses territórios. Em 1959, um repórter do *Diário da Tarde* chegou a dizer que, nas favelas de Belo Horizonte, não havia mais “párias”, mas um grupo com representação política que buscava mediar conquistas em órgãos da municipalidade¹⁰. Os associativismos civis e outras performances individuais e coletivas levaram à transformação da categoria favela no espaço público. Essa mudança implicava na manifestação de uma identidade e um orgulho, bem como na reconstrução da cidadania para os moradores.

As relações tecidas entre os moradores, engajados nas associações civis, e os atores políticos e sociais da cidade conformavam a representação política dos trabalhadores

⁷ No jornal da FTFBH, *O Barraco*, várias reportagens apresentavam o fato de “não existir movimento similar no Brasil”. Cf. Favelado é ser humano e merece respeito e amparo. *Binômio*, Belo Horizonte, Caderno 3, p. 3, 20/08/1962. Suplemento *O Barraco*. O jornal teve seu primeiro número em janeiro de 1962. A partir do n. 6, em agosto do mesmo ano, passou a ser publicado como um suplemento do jornal *Binômio*.

⁸ O conceito de “repertório” tem como objetivo tornar inteligível como os personagens históricos fazem protestos. Como usam de certo conjunto de “performances relativamente familiares e modulares na qual um ator político faz reivindicações a outro”. Os meios de ação contra determinados adversários não existem em número irrestrito e não são inventados a cada novo contexto de luta. Elas se organizam como rotinas de protesto: constituem-se um aprendizado que envolve a escolha e a legitimação no grupo social de um número limitado de formas de ação para reivindicar certas demandas. Em conjunturas particulares, operam-se inovações nos protestos e a adaptação de performances modulares. O repertório da ação coletiva é “uma combinação paradoxal de ritual e flexibilidade”, variando de acordo com o ator que se estuda e com a conjuntura sócio-política. Cf. TILLY, Charles & TARROW, Sidney. Contentious Politics and Social movements. In: BOIX, Charles, STOKES, Susan Carol (Eds.). *The Oxford handbook of comparative politics*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 440-442.

⁹ LIMA, Nísia Trindade Verônica. *O movimento de favelas no Rio de Janeiro: políticas do Estado e lutas sociais (1954-1973)*. 1989. 230 f. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1989; FONTES, Paulo. *Um nordeste em São Paulo: trabalhadores migrantes em São Miguel*, Rio de Janeiro: ed.FGV, 2010, p. 276 ; Sociedade de Bairros realiza congresso – declaração de princípios nacionalista. *Novos Rumos*, Rio de Janeiro, 7 a 13/8/1959, p. 10.

¹⁰ Favelados impedem que seja construída uma Escola Profissional. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 12/11/1959. Caderno 2, p. 1.

favelados. Neste artigo, enfatizaremos a relação entre o Departamento de Habitação e Bairros Populares (DHBP) e a FTFBH. Compreenderemos como as performances articuladas pelas associações ligadas à Federação estabeleciam um jogo de aceitação e protesto da política de desfavelamento encampada pela prefeitura. Antes de analisar esse ponto, apresentaremos a pesquisa apresentada no livro *Lutas Urbanas em Belo Horizonte*, que contribuiu para a reflexão sobre o tema em foco.

1. MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E A FTFBH

Ao observar a forma como se desenvolveram as ações coletivas e os conflitos políticos (*contentious politics*) na longa duração e em escala global, o grupo de pesquisa liderado por Charles Tilly produziu uma proposta analítica bastante pertinente para abordar a fragmentação das análises sobre movimentos sociais. Para ele, “os estudos sobre conflitos políticos têm crescido, tornando-se bastante amplos, espalhando-se por uma gama distinta de tópicos da literatura, [...] tratando de um fenômeno similar com diferentes vocabulários, métodos e modelos”¹¹. Assim, quando um conflito político desenvolve-se e ganha corpo, ele assume a forma de um problema na teoria social e no senso comum, formando um campo de discussão. Dessa maneira, a literatura tende à dispersão, pois a cada novo conflito, opera-se um recorte da realidade, demarcando um conjunto de questões pertinentes à análise do confronto sócio-político¹². Se considerarmos as análises dos movimentos de favelas, veremos que a permuta dos termos “moradores”, “pobres”, “trabalhadores” e “classe popular” foi constante, esboçando uma teoria do campo e do conflito político.

Nos anos 1970 e 1980, o imbricamento desses termos ganhou evidência na formação do campo temático dos movimentos sociais urbanos. Não é meu interesse avaliar a bibliografia sobre a constituição desse campo nas ciências humanas, mas entender como o movimento articulado pela FTFBH foi interpretado nessa chave de leitura. No livro *Lutas urbanas em Belo Horizonte*, as autoras Maria das Mercês G. Somarriba, Gezica Valladares e Maria Rezende Afonso apresentaram uma pesquisa que analisou várias associações de bairros periféricos e de favelas ao longo do século XX. O movimento organizado pela FTFBH foi analisado no contexto político do populismo, na luta dos trabalhadores por bens de consumo coletivo¹³.

A pesquisa dialoga com o referencial teórico dos movimentos sociais urbanos e explica as reivindicações de moradores dentro dos quadros do capitalismo monopolista de

¹¹ MACDDAM, Doug, TARROW, Sidney, TILLY, Charles. *Dynamics of Contention*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2004. p. 6

¹² Esse é o ponto central para explicar a dispersão das análises sobre os movimentos sociais. Movimento operário, sindical, nacionalista, de mulheres, de mães etc. quantos forem os conflitos, mais serão as teorias sobre o conflito. Essa explicação, somada à crise do estruturalismo marxista, é um forte componente na compreensão da dispersão das análises dos movimentos sociais e aquilo que alguns autores chamam de “crise do movimento social” cf. DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1997.

¹³ SOMARRIBA, Maria das Mercês G.; VALADARES, Maria Gezica; AFONSO, Mariza Rezende. *Lutas urbanas em Belo Horizonte*. Petrópolis: Vozes, 1984.

Estado. Assim, lançaram mão do conceito de bens de consumo coletivo: itens que eram produzidos pelo Estado, necessários à reprodução do capital e de um modo de vida nas cidades (o transporte público, esgoto, ruas, escolas etc.). A produção desses bens de consumo realizava-se na fase do capitalismo monopolista, quando o Estado concentrou investimentos no meio urbano, visando a reprodução da força de trabalho e viabilização de investimentos industriais e comerciais. Nesse contexto, as lutas urbanas reivindicavam bens de consumo coletivo e politizavam o espaço urbano. Ao contrário da suposta desordem do crescimento das cidades e da figura de um Estado neutro, um administrador do espaço das cidades, os trabalhos mostravam o poder público como indutor e construtor de uma ordem desigual. O urbano deixava de ser percebido como uma categoria neutra, passando a expressar as contradições de um Estado que se legitimou como provedor de desenvolvimento/bem-estar coletivo, mas era reproduzidor da desigualdade engendrada pelo capitalismo¹⁴.

A dicotomia centro/periferia era fruto dessa experiência de cidade, decorrente da distribuição diferenciada dos serviços de infraestrutura. Em Belo Horizonte, o signo dessa modernidade capitalista e da segregação do espaço decorria de sua fundação (1897) e do debate em torno do plano da Comissão Construtora da Nova Capital de Minas (1893-1897). Imaginado como novo centro de dinamização da economia e de integração das elites republicanas mineiras, o espaço urbanizado foi construído sem um lugar específico para o operário. O território planejado foi loteado, distribuído e ocupado por funcionários públicos que se transferiram de Ouro Preto para Belo Horizonte, enquanto os pobres e os operários que trabalharam na construção da cidade foram afastados para a periferia. Durante as primeiras décadas do século XX, as posturas municipais consolidavam o processo de transferência dos operários para as zonas suburbanas e rurais desprovidas de infraestrutura, proibindo a moradia dos pobres nas áreas centrais urbanizadas¹⁵. Mostrava-se uma lógica de produção e valorização do lote urbano pelo Estado, que desconsiderava as classes populares.

A distribuição dos bens de consumo coletivos ganhava uma história, e as classes populares, uma posição no conflito para ter acesso a esses bens. Em 1902, foi fundada a primeira União dos Moradores de Santa Efigênia, tendo em vista a construção de uma capela e a luta por melhoramentos. As lutas urbanas tiveram seguimento durante o século XX, e no período populista (1945-1964), teria havido um *boom* desses associativismos de vilas, bairros e favelas. As UDCs e a FTFBH eram vistas como parte desse conjunto de movimentos urbanos. As lutas populares inseriam-se na capilaridade do tecido urbano e nas disputas pela ampliação dos bens de consumo coletivos (água, luz, saneamento, transporte, moradia etc.).

Um segundo enquadramento do movimento de favelas era construído com a noção de populismo. Segundo as autoras, do ponto de vista político, “a literatura especializada tem mostrado a heteronomia que caracteriza a situação das classes trabalhadoras urbanas

¹⁴ CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1983; CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

¹⁵ SOMARRIBA, VALADARES, AFONSO, *op. cit.*, p. 30-31.

brasileiras no momento da implantação do desenvolvimento industrial”¹⁶. No Brasil, as classes populares atuavam e se organizavam em torno de lideranças populistas, não elaborando “uma articulação entre a problemática do consumo e a da produção”¹⁷. Esses movimentos seriam “reivindicativos”, não se desdobrando em lutas sociais mais amplas pela alteração da ordem urbana capitalista. A FTFBH é considerada fruto dessa conjuntura, na qual havia “uma clara proximidade dessas entidades [União de Defesa Coletiva] com o Estado, através da intermediação exercida por vereadores e outros representantes do poder público”¹⁸. As autoras sugerem a vinculação da FTFBH aos políticos e ao Departamento de Habitação e Bairros Populares, criado em 1956, para atuar na questão das favelas.

O enquadramento dado às lutas urbanas em Belo Horizonte é bastante importante, por inaugurar um campo de discussão e construir uma escala de análise que é usada e legitimada por muitas leituras da história da América Latina. Contudo, para explicar os movimentos de favelas, é necessário compreender a construção da gestão desses territórios. Nos anos 1950, o planejamento da cidade de Belo Horizonte prescrevia alguns direitos e deveres para os favelados, e a FTFBH disputava esses enquadramentos sócio-políticos elaborados pela administração municipal. Sem compreender os discursos do poder público, torna-se difícil conhecer as performances e as práticas de protesto articuladas pelos movimentos de favelas. É nesse mote que não foi explorado pelas autoras que podemos vislumbrar como a FTFBH dialogou de forma contraditória e ambígua com o Estado para ampliar a cidadania das favelas.

2. AS PERFORMANCES DA FTFBH E O DESFAVELAMENTO DE BELO HORIZONTE

Os saberes e as propostas de gestão do território urbano estiveram calcados numa percepção da cidade como lugar da desordem, que deveria ser corrigida pela ação do poder público. Na primeira metade do século XX, era consensual entre intelectuais e governantes que Belo Horizonte tinha passado por um rápido processo de urbanização. A cidade, que havia sido planejada para cem mil habitantes, ultrapassara os limites de seu projeto (ver Tabela I). Na década de 1950, com a forte migração, a população quase duplicou, passando de 360.313 habitantes para 683.908. Esse crescimento acelerado foi comumente associado à desordem e às favelas.

Ano	Nº de habitantes
1872	-
1890	-
1900	13.472

¹⁶ *Ibidem*, p. 26.

¹⁷ *Ibidem*, p. 29.

¹⁸ *Ibidem*, p. 42.

1920	55.563
1940	214.307
1950	360.313
1960	683.908

Fonte: Censo IBGE, 1960.

Nesse contexto, um marco para conter a “desordem”, foi o ano de 1955. Em março deste ano, o prefeito Celso Melo Azevedo (1955-1959) nomeou a Comissão das Favelas. Formada por engenheiros, assistentes sociais, advogados e representantes da Igreja católica, ela coordenou muitas inovações institucionais e políticas na gestão desses territórios. Tendo como referência o Serviço Social Contra os Mocambos, no Recife, a Fundação Leão XIII e a Cruzada São Sebastião, no Rio de Janeiro, e o Departamento Municipal da Casa Popular, em Porto Alegre, a Comissão de Favelas propôs a criação do Departamento de Habitações e Bairros Populares. O DHBP deve ser compreendido dentro desse amplo escopo de instituições que, desde a década de 1940, propunham duas frentes de ação em aglomerados urbanos pobres: uma no campo da assistência social e outra no campo habitacional. Outra referência para a criação do DHBP foram os trabalhos da Comissão de Bem Estar Social da Câmara Federal. Em 1952, o legislativo federal produziu um relatório apresentado no Congresso dos Municípios, incentivando a criação de autarquias que atuassem na promoção do “serviço social” e de “habitações higiênicas” na esfera municipal¹⁹.

As favelas eram vistas como núcleos “marginais” à civilização. Para a Comissão de Favelas, elas eram um habitat não integrado e segregado ao processo de desenvolvimento. Dizia-se que o déficit habitacional forçava as classes de baixo poder aquisitivo a sacrificar “seu padrão habitacional, criando problemas sociais insanáveis, dada a promiscuidade, ou seja, pelo aviltamento total do padrão habitacional, procurando ocupar casas ‘sub-standarts’ infectas, nos aglomerados tipo ‘favelas’.”²⁰ Nessa escala de valores, as favelas eram vistas como o lugar do primitivo e do atraso, uma oposição ao modo de vida civilizada. A pobreza e a desigualdade seriam frutos de um desequilíbrio, um problema circunstancial da “fase de instabilidade” da economia brasileira. Segundo o relatório da Comissão de Favelas,

Vivemos numa economia em franco desenvolvimento e numa sociedade em formação, não possuímos uma estratificação de classes, quer do ponto de vista econômico, quer do ponto de vista “status social”, há, por isso, uma intercomunicação muito rápida entre os variados níveis, da mesma forma que nos Estados Unidos nos fins do século passado e princípios deste, e diferentemente das economias da Europa Ocidental e dos Estados Unidos atualmente, onde tanto o processo de crescimento econômico quanto a estratificação social tendem a uma estabilização²¹.

¹⁹ [Relatório da Comissão de Favelas, anexo ao Projeto de Lei n. 107/55]. Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte. *Fundo Câmara Municipal*. DR.01.02.09 – 7894.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

O discurso da marginalidade integrava-se à temática desenvolvimentista. Imaginava-se que o desenvolvimento econômico levaria ao fim das favelas e da pobreza. Com esse discurso, ocultava-se a exploração e as dinâmicas reprodutoras da desigualdade social, pois a pobreza era vista como um problema ocasional, resolvido com o progresso, quando o Brasil atingisse o patamar das nações desenvolvidas. As ações do DHBP eram pautadas por essa imaginação social: o órgão atingiria a população “marginal”, integrando-as à sociedade com obras assistenciais (atendimentos médicos e odontológicos, cursos profissionalizantes etc.) e com a construção de moradias higiênicas.

Com base nessa percepção sobre a “marginalidade” e o crescimento urbano “desordenado”, foi promulgada uma legislação que formalizou um status para os moradores de favelas, que justificava a ação pública sobre estes territórios. A lei nº 576, de setembro de 1956, reformava o regulamento de edificações de 1940, e considerava “favela o aglomerado de dois ou mais barracões, casebres ou qualquer tipo de construção semelhante, executados sem obediência as exigências legais e em terrenos que não sejam de propriedade dos ocupantes”²². Não obstante a heterogeneidade das formas de ocupação das favelas, esse regulamento homogeneizava uma posição para os moradores. Muitas áreas identificadas como favelas eram resultado de invasões ou de loteamentos promovidos pela prefeitura e por atores imobiliários para atender a demanda de habitação operária. Na legislação urbanística e nos relatórios de prefeito até meados do século XX, optava-se pela categoria “vila” para nomear essa heterogeneidade de situações de moradia dos grupos populares, prevendo um caminho para a regularização desses loteamentos. Com a lei nº 576, formalizava-se a distinção entre vilas e favelas no campo do planejamento da cidade e no discurso municipal.

O efeito legal desses instrumentos de gestão do território foi acentuar a precarização do direito à moradia nas favelas. Estas receberiam obras assistenciais, mas não receberiam os equipamentos urbanos dos bairros e vilas regulares. Além de homogeneizar uma identificação do território, o regulamento proibia a construção, o comércio e o aluguel de moradia nesses espaços²³. Reconhecia que as favelas estavam envolvidas em um mercado imobiliário, resultado da repartição de lotes urbanos, do aluguel e da construção de casebres, mas simultaneamente, reafirmava a irregularidade de todas essas situações e práticas para conquista de forma precária da moradia na cidade. As proibições tinham o claro objetivo de facilitar e legitimar a política de extinção das favelas, evitando a construção e o comércio imobiliário nessas áreas.

É nesse período que surgem os primeiros censos específicos para as favelas. As estatísticas eram vistas como um instrumento de estudo para o conhecimento da realidade, auxiliando a política pública de desfavelamento. Mas, mais do que isso, as estatísticas serviam para objetivar e legitimar a classificação do território recém-instituída pela prefeitura. Esses censos seguiam uma conceituação do Instituto Brasileiro de Estatística

²² BELO HORIZONTE. Lei 572, de 12 de setembro de 1956. Altera as multas por infração ao regulamento de construção quando houver exploração de favelas e dá outras providências.

²³ *Ibidem*.

(IBGE), elaborados a partir da realidade carioca. Delimitava-se uma favela a partir da contagem de mais de 50 moradias em território irregular. Para se adequar a essa quantificação, em alguns casos, os recenseadores juntaram mais de uma comunidade, disposta numa continuidade espacial, para contar uma favela.

Tabela II: Habitantes, domicílios e favelas, segundo os critérios do Serviço Nacional de Estatística do IBGE, no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte²⁴

	Rio de Janeiro			Belo Horizonte		
	Nº de favelas	Nº de domicílios	Nº de habitantes	Nº de favelas	Nº de domicílios	Nº de habitantes
1950	58	-	138.837	-*	-	-
1955	-	-	-	23	9.343	36.432
1960	147	70.353	335.063	-	-	-
1965	-	-	-	79	25.076	119.799

* Não houve trabalhos censitários nesse período ou o dado não foi coligido no censo.

Se a legislação e a imaginação social da “marginalidade” classificavam as favelas como transitórias, as estatísticas mostravam o crescimento desses espaços e das estratégias de moradia constituídas nesses territórios. A persistência das favelas e a análise dos movimentos sociais conduzem-nos a observar as diferenças entre a forma como esses territórios eram descritos por técnicos e intelectuais engajados na gestão da cidade e a maneira como os moradores se representavam para reivindicar o “direito de morar”. Enquanto na legislação urbanística, a favela era definida como um espaço irregular e transitório, várias performances individuais e coletivas mostravam-na como um lugar de luta pela moradia.

O movimento articulado pela FTFBH em vários momentos explicitou esse descompasso entre o saber produzido pelo Estado e as narrativas e sentimentos dos moradores. Na fundação de uma UDC na Vila Frei Josafá, um representante da direção da FTFBH, Luis Francisco de Sousa, fez questão de lembrar que a iniciativa de criar uma UDC repetia o gesto da Vila dos Marmiteiros. Com isso, ele celebrava uma origem do movimento de favelas e um sentido para a luta dos moradores: melhorarem o espaço de moradia e conquistarem a posse do lote. Em outro contexto, Francisco Nascimento, presidente da FTFBH, reconhecia a importância da luta da Vila dos Marmiteiros, exaltando a necessidade

²⁴ Para o Rio de Janeiro cf. GUIMARÃES, Alberto Passos. As favelas do Distrito Federal. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v.14, n. 55, p. 250-279, jul./set.1953; COELHO, Rômulo. As favelas do Estado da Guanabara, segundo censo de 1960. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 12, p. 125-141, abr./jun. 1970. Para Belo Horizonte, cf. Cadastro de Favelas, 1955. Favelas, nov.1955. APCBH. *Fundo Câmara Municipal de Belo Horizonte*. DR.010209 – 7894; MINAS GERAIS. *Levantamento da População Favelada de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial do Estado, 1966.

de se recorrer à Justiça para evitar despejos coletivos contra os moradores²⁵. As descrições da luta da Vila dos Marmiteiros marcavam um discurso de luta contra as tentativas de remoção de favelas.

Essa narrativa não era única, ela convivia e dialogava com outras experiências. Em torno da FTFBH, houve uma proliferação de performances e narrativas que demandavam a ampliação da cidadania restrita da legislação urbana sobre as favelas. Num outro discurso de origem do movimento social, dizia-se que as

investidas policiais que se faziam nas favelas para despejar as famílias de seus barracos, fez com que um grupo de favelados, vendo a necessidade da existência de um movimento de união de todos os moradores das favelas, fundassem uma organização para defender os interesses comuns a todas as favelas, ou o interesse de determinada favela quando ameaçada.²⁶

A FTFBH estimulou e criou um espaço para a exposição e o compartilhamento dessas performances contra a remoção em suas reuniões mensais, no jornal *O Barraco*, nas passeatas e no rádio – através do programa semanal de meia hora, reproduzido às sextas-feiras na Rádio de Minas, intitulado *Voz do trabalhador favelado*. O mito político que descrevia uma origem e uma tradição política na fundação da UDC na Vila dos Marmiteiros era aberto à reelaboração de várias temporalidades políticas e experiências. Nesse sentido, é interessante compreendermos que as narrativas divulgadas pela FTFBH também apontavam para a importância dessas outras lutas pela permanência no local de moradia:

A luta mais árdua da Federação é pelo direito de morar, contra demolições de barracos ou transferências para locais distantes. De maior destaque as vitórias obtidas, quando a Federação liderou as lutas que impediram a demolição das favelas Nova Brasília, Morro de Santa Cruz, Santo Antônio, Carioca e Vila Santana²⁷.

Diferentes lutas por direito à moradia ganhavam expressão através do espaço criado pelo movimento de favelas. Para tanto, ela também deu suporte jurídico às ações contra despejos coletivos promovidos pela prefeitura e por particulares. Durante o período de sua existência, Fabrício Soares e Dimas Perrim²⁸ formaram o setor jurídico da FTFBH, sendo identificados como os “advogados das favelas”. Eles assumiram inúmeras causas relacionadas ao direito de moradia, envolvendo-se inclusive com propostas de reforma

²⁵ Ver a posição de Francisco Nascimento no debate sobre a legalização da posse da terra na favela Cabana do Pai Tomás, em 1982. Cf. MINAS GERAIS. *Aglomerado Cabana do Pai Tomás*, Levantamento Histórico. Belo Horizonte: Secretaria do Trabalho e Ação Social, 1984, volume 3.

²⁶ FEDERAÇÃO DOS FAVELADOS começou lutando contra Amintas de Barros. *Ultima Hora – Edição de Minas*, Belo Horizonte, 17/11/1961, p. 2.

²⁷ FAVELADO É SER HUMANO e merece respeito e amparo. *Binômio*, Belo Horizonte, Caderno 3, p. 3, 20/08/1962. Suplemento O Barraco.

²⁸ Esses dois eram políticos que, na década de 1960, uniram-se na discussão das Reformas de Base. Fabrício Soares foi deputado estadual de Minas Gerais em duas legislaturas pela União Democrática Nacional (UDN). No final dos anos 1950, ele rompeu com a UDN, engajando-se nas lutas nacionalistas. Dimas Perrim fez parte do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e atuou no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Em 1963, assumiu uma cadeira de vereador na Câmara Municipal.

urbana para Belo Horizonte, nas quais reconheciam o direito do lote do trabalhador favelado.

Em vez de identificar as favelas com um espaço transitório do urbano, as performances articuladas pelo movimento social mostravam-nas como um lugar de moradia. Com isso, reivindicava não só a permanência, mas o reconhecimento do direito de propriedade do lote e de melhoramentos urbanos. O movimento de favelas opunha-se à gestão do território encaminhada pela prefeitura. A proposta de “desfavelamento” da cidade não atendia a seus interesses; contudo, como veremos, o DHBP ofereceu inúmeras oportunidades políticas para a negociação de benefícios.

2.1. TRABALHADOR FAVELADO E MARGINALIDADE

Nessa mesma semântica política que negava a irregularidade e a transitoriedade das favelas, devemos observar a construção do significado da expressão “trabalhador favelado”. Várias eram as narrativas que tinham o efeito de se contrapor à classificação moral que ligava a favela à imaginação da promiscuidade e das classes perigosas. No jornal *O Barraco*, publicaram-se notas biográficas para mostrar como os personagens engajados nas UDCs eram “favelados padrão” – expressão usada pelos próprios atores. Vale a pena transcrever e analisar uma dessas pequenas biografias para compreendermos os sentidos articulados pela categoria “trabalhador favelado”:

Não nego não, deixei minha terra chorando porque já não tinha jeito mesmo de ficar. Dos 11 aos 17 anos fui guia de boi, nas horas vagas dava uma mãozinha na lavoura. Dos 17 até os 29 anos dei duro na plantação”.

Assim começou sua entrevista a *O BARRACO*, o operário favelado Olegário Caetano da Silva, de 42 anos, casado com dona Dagmar, e pai de 9 filhos menores. Ganha 21 mil cruzeiros mensais como maquinista de uma carpintaria. Após as 8 horas do patrão, vira-se como pode para poder dar conta do recado – garantir a bóia de cada dia.

Outro qualquer nessas condições difíceis talvez se desesperasse e fosse afogar suas mágoas no convívio do botequim, mas Olegário não: “Apesar de tudo, tenho fé em Deus e confiança na luta²⁹”.

A autobiografia mostrava que o discurso da marginalidade era contraposto à imagem do “operário favelado”. Olegário Caetano era natural de Pompeu (MG) e foi para Belo Horizonte no início da década de 1950. Morou em duas favelas, na Vila Nova Esperança e depois na Vila Senhor dos Passos, quando passou a contribuir para a associação civil e a participar da FTFBH. O cuidado com a família, o trabalho desde a infância e juventude, a luta como maquinista de carpintaria e outros empregos temporários para alimentar os filhos, tudo isso se refere à representação de uma vida que estava plenamente inserida no mercado de trabalho e na luta para sobreviver na cidade. Pela valoração do trabalho, da família e da participação na luta para melhorar de vida, estabeleciam uma limpeza moral em

²⁹ CAMPONÊS SEM TERRA em Pompeu é líder favelado em Belo Horizonte. *Binômio*, Belo Horizonte, Caderno 2, p. 6, 17/06/1963. Suplemento *O Barraco*.

relação aos valores negativos atribuídos às favelas e aos favelados. O término da narrativa era expressivo dessa construção biográfica: João Caetano era “um tipo metódico, não bebe nem fuma e age sempre com serenidade e firmeza”³⁰.

As narrativas autobiográficas e a experiência constituída pela FTFBH contestavam a classificação moral dos territórios das favelas ligando-os ao estereótipo das “classes perigosas”. A construção desse lugar do morador como trabalhador permitia a elaboração de outra dignidade para reivindicar direitos. Com essa auto-representação, instituía-se um lugar para a negociação da cidadania contestando os pressupostos da marginalidade na política de desfavelamento.

Contudo, é importante perceber que essas performances não suprimiam por completo a categorização moral e a estigmatização das favelas. Essa espécie de hagiografia do “favelado padrão” pode ser lida também como algo individualizado, diferenciando o morador dos valores sociais negativos atribuídos ao local de moradia, mas sem contestar esse pressuposto. No caso da nota transcrita acima, quem narra e conta a história de vida fala na primeira pessoa do singular. As construções autobiográficas dos personagens engajados nas UDCs, num sentido mais restrito e individualizado, apontam para uma diferenciação entre os “favelados” e os “operários favelados”, reiterando a divisão entre malandros e trabalhadores, bem como os privilégios de um sobre os outros na distribuição dos direitos. Esse limiar entre o coletivo e o individual na construção de outra dignidade trazia implicações para a ação política, apontando para as disputas clientelistas junto à burocracia estatal. Afinal, quem era trabalhador e ligado a Federação merecia direitos, mas e os outros, aqueles que não se filiavam ao movimento da FTFBH?

Além disso, a categoria “trabalhador favelado” sinalizava para identidades constitutivas no mundo do trabalho e emprestava uma identidade coletiva aos excluídos no processo de construção da cidadania no Brasil. Na década de 1930, a constituição dos direitos sociais excluiu os trabalhadores rurais e uma gama de trabalhadores do mercado informal. A cidadania foi instituída de forma limitada aos trabalhadores urbanos sindicalizados e hierarquizada, estabelecendo a primazia do Estado na concessão de direitos. O acesso a benefícios sociais e previdenciários ficou condicionado à auto-representação e à experiência do cidadão como trabalhador.

A nota biográfica deve ser lida também como o indício da formação de uma consciência em relação às possibilidades de vida no meio urbano. As biografias e trajetórias individuais divulgadas no *Barraco* caracterizavam o “trabalhador favelado” como um migrante. Entrevistas com moradores de favelas e outras notas biográficas publicadas em jornais reiteraram a narrativa sobre deslocamentos do campo para a cidade e de uma cidade para outra. Em alguma medida, a auto-representação do “trabalhador favelado” filiava-se à experiência dos moradores assalariados pobres da cidade, incorporados de forma subalterna no mercado de trabalho nacionalizado na modernização da economia brasileira. Assim, expressava a insegurança dos assalariados quanto ao sustento da família e ao provimento da habitação.

³⁰ *Ibidem.*

Dando seguimento a este raciocínio, é interessante notar que o espaço criado pela FTFBH serviu para manifestações sindicais que reivindicavam melhores condições de vida do trabalhador. Entre 1960 e 1964, nos protestos da FTFBH, circularam jornais do sindicato dos marceneiros; *O Serrote*, por exemplo, manifestou-se favorável à campanha pelo salário-família, deu voz aos “ambulantes” que eram perseguidos pelo Departamento de Fiscalização da Prefeitura. Os grupos sindicais também concederam apoio às causas do movimento de favelas. É importante notar que grande parte das reuniões da Federação ocorreu na sede do Sindicato dos Choferes e na sede da seção mineira da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria (CNTI)³¹.

A consciência de uma posição “operária” era também transposta para o universo político partidário. Este foi o intento da FTFBH ao apoiar candidatos da aliança “nacionalista” nas eleições federais de 1960 e os políticos da esquerda socialista e trabalhista na eleição municipal de 1962. A Federação tentou estabelecer vínculos com sindicatos e partidos que lutavam pelas “reformas de base” propostas pelo governo Jango. Porém, a união das associações no apoio a apenas um partido ou candidato não foi a regra para as UDCs. Na política de massa, a liderança das associações tentavam maximizar ganhos políticos tecendo contatos com lideranças políticas urbanas de diferentes tipos, sem obedecer a um perfil partidário específico³². Além disso, a tentativa de reforçar a vinculação a grupos de esquerda levou à formação de uma dissidência: a Organização dos Trabalhadores Favelados de Belo Horizonte. Reforçando valores conservadores e anticomunistas, perseguia objetivos similares aos da FTFBH, mas não partilhava das estratégias de união com as esquerdas nem de ações radicais no que tocava a conquista do direito de morar.

A participação do movimento de favelas na formação das culturas operárias reforçava a contestação da política de “desfavelamento”, constituindo um lugar estratégico para a negociação com a municipalidade.

3. O DHBP E O MOVIMENTO DE FAVELAS

O DHBP foi um dos principais órgãos para a gestão dos territórios das favelas em Belo Horizonte. No período de 1956 a 1964, ele construiu o Conjunto Santa Maria, o Conjunto São Vicente e a Vila São Bernardo, para transferir os moradores que seriam removidos no desfavelamento da cidade. Propagava a extinção das favelas e a inserção das “classes marginalizadas” nos benefícios da civilização. Como dizia uma reportagem na comemoração do aniversário de Belo Horizonte:

Inúmeras famílias de favelados em Belo Horizonte já estão conhecendo o conforto da habitação moderna e esquecem as privações que passam nos barracões de cortiço, graças ao trabalho que vem sendo encetado, com êxito, pela autarquia da Prefeitura da Capital, o Departamento Municipal de Habitação e Bairros Populares (D.H.B.P).

³¹ Cf. *Arquivo Público Mineiro*. Fundo DOPS. Pasta 0119.

³² OLIVEIRA, Samuel Silva Rodrigues de. *Movimento de favelas de Belo Horizonte (1959-1964)*. Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

O Conjunto Santa Maria, grupo de apartamentos construídos pelo D.H.B.P. já abriga várias famílias de favelados que abandonaram as condições sub-humanas em que viviam com a aplicação do plano piloto da autarquia municipal. Cerca de 149 apartamentos já foram construídos (e já habitados) e outros tantos vão ser inaugurados em breve, estando em fase de acabamento. Na Vila dos Marmiteiros, 100 apartamentos estão quase concluídos e deverão ser entregues a favelados dentro em breve. Na Vila São Bernardo, onde o DHBP tem vários lotes, estão sendo construídas cinco casas e várias outras vão ser iniciadas, dentro do chamado plano de ajuda mútua, ora experimentado³³.

Cada obra tinha como objetivo remover as favelas de Belo Horizonte, extinguindo os espaços de pobreza e desordem. O desfavelamento significava retirar os moradores das condições “sub-humanas” e também a disseminação dos bens de consumo civilizados. Os apartamentos eram constituídos em estilo moderno e providos de fogão a gás, luz e outros itens de consumo valorizados. Além da construção das habitações populares, o DHBP teve outros tipos de atuação que não foram tão divulgadas em propagandas políticas. Como veremos adiante, ele construiu arruamentos, caixas de água e “bicas” (torneiras públicas) em favelas. Essas obras não ganharam o mesmo destaque que a construção dos conjuntos habitacionais e casas populares. Elas não estavam previstas no programa de desfavelamento do DHBP e, em algum sentido, era o oposto ao projeto encampado pela prefeitura.

Para compreendermos esse elemento não previsto no projeto, convém entender as circunstâncias que levaram o DHBP a buscar o apoio das associações de favelas. Como órgão da administração indireta da prefeitura, a estrutura de deliberação das ações do DHBP era articulada pelo diretor e pelo Conselho Técnico-consultivo, ambos nomeados pelo prefeito. Visando garantir autonomia e imparcialidade de suas práticas, a arquitetura institucional do departamento previa o Conselho como um dos órgãos centrais de fiscalização e deliberação. A participação nessa instância não seria remunerada, funcionando a partir da consciência social de representantes de entidades culturais, assistenciais e associações de classe. Formado por sete pessoas, deveria expressar o interesse da sociedade, mas não abria espaço para as associações de favelas. O funcionamento desse órgão foi pensado a partir de uma aliança entre católicos e liberais, que tinha como principal objetivo evitar o personalismo e a subordinação dos pobres a uma liderança política. Padre Luis Viegas, criador do curso de Assistência Social na Universidade Católica de Minas Gerais e liderança da Ação Católica, foi um dos mais ativos na divulgação do empreendimento, assumindo posto de conselheiro nos primeiros anos do órgão.

Contudo, o Conselho foi pouco ativo e, a partir de 1960, o prefeito não nomeou os conselheiros para a autarquia. Além dos interesses políticos dos prefeitos, havia certa desilusão em relação ao DHBP, que colaborava para o esvaziamento do seu Conselho. Ao contrário da mobilização da sociedade no auxílio do DHBP, na imprensa, veremos a atuação do departamento sendo denunciada como “demagógica”. Segundo o jornal *Diário da Tarde*:

³³ Departamento Municipal de Bairros Populares construiu 148 apartamentos para favelado. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 12/12/1959, Caderno 3, p. 2.

Há muitos anos existem favelas em Belo Horizonte. O problema, entretanto, estava longe de ser uma grande preocupação, pois o número de barracos não era grande – apenas algumas casas em lugares mais afastados, em vilas distantes, sem que o fato causasse maiores transtornos.

De algum tempo para cá, porém, a questão ganhou aspectos mais graves. Cresceu de tal forma o problema que uma solução parece remota, notando-se, isto sim, o seu agravamento por força da demagogia da administração do município, que, em farta publicidade, anunciou ter resolvido o problema dos favelados, aos quais daria confortáveis apartamentos para substituir os antiestéticos e frágeis casebres. De todos os pontos do Estado surgiram candidatos aos apartamentos. Não foram poucos os “paus de araras” que julgaram que aqui estava seu pouso seguro³⁴.

Há vários aspectos a considerar nesse trecho. Primeiro, a ideia de que “a população das favelas persistiria ou aumentaria de densidade pela imigração dos elementos provenientes do interior do Estado e do País que viriam em busca do ‘Eldorado’ do Departamento de Habitações e Bairros Populares”³⁵. Um órgão de assistência aos pobres atrairia o migrante, esvaziaria o meio rural e aumentaria o número de favelas. Com o aumento dos deveres da sociedade em relação ao favelado, mais “invasões” surgiriam com moradores reivindicando o “Eldorado do Departamento”. Nesse encadeamento de ideias, a desordem urbana expandiria exponencialmente, balizando o medo e o receio em relação ao DHBP. Na década de 1950, havia várias autoridades públicas que apontavam a relação direta entre “marginalidade” e vinda do imigrante para a cidade. Mais de uma vez, a resolução do problema urbano, sem solução para a migração do meio rural, foi denunciada como demagogia.

É importante observar que o discurso que esvaziava o principal fundamento da legitimidade do DHBP permitia uma série de protestos e manifestações contra o órgão. A reportagem que denunciava a “demagogia” do DHBP vinha acompanhada de outra, na qual Waldemar Lima, líder do Comitê Pró-Melhoramentos do Bairro São Geraldo, ex-Vila Mariano de Abreu, protestava contra o crescimento das favelas. Para Waldemar, o atendimento às favelas levaria ao esvaziamento da atenção aos bairros e vilas regulares, que também careciam de atendimento. Além de associações de bairros, o DHBP foi contestado pelo setor imobiliário. No projeto do DHBP, estava prevista a “taxa de habitação popular”. Esse imposto incidia sobre 3% do valor dos edifícios e loteamentos a serem revendidos a terceiros. O recurso seria direcionado à construção de conjuntos e casas populares em lotes cedidos pela prefeitura para remover as favelas. Em princípio, esse instrumento de desfavelamento contava com o apoio do representante do Sindicato dos Construtores Imobiliários de Belo Horizonte, Paulo de Oliveira Lins. Este participou da Comissão de Favelas e apoiou o governo de Celso Melo Azevedo. Imaginava-se que o desfavelamento ofereceria oportunidades para a expansão da indústria de construção. Mas essa posição não era majoritária, nem unânime. Em 1958, Danilo Andrade, empresário imobiliário, abriu um

³⁴ Favelados impedem que seja construída uma Escola Profissional. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 12/11/1959. Caderno 2, p. 1.

³⁵ ANDRADE, Danilo. *A orgia tributária municipal em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1958. p. 17.

processo contra o DHBP, questionando a cobrança da “taxa de habitação popular”, vendo inconstitucionalidade nessa cobrança³⁶.

Com o Conselho esvaziado e com perda de legitimidade, o DHBP viu ruir o projeto de mobilização da sociedade para operar a “desfavelização”. Para reconstruir a legitimidade do órgão, buscou-se o apoio dos moradores em favelas. Constituiu uma aliança não prevista em sua engenharia institucional, que tinha como principal pilar a relação entre o diretor do DHBP e os representantes de associações. No período analisado, o DHBP contou com quatro diretores: Paulo de Tarso (1957-1960), David Ferreira Júnior (1961), Ubaldo Pena (1962) e Raimundo Tinti (1963-1964)³⁷. A atuação do órgão ficou marcada pela personalidade de cada diretor e pelas intenções dos prefeitos de influenciar o órgão, que passou a ter um importante papel no clientelismo com os moradores e as associações de favelas. Pedidos de moradores, reuniões com diretores de associações, memorandos, abaixo-assinados e outros tipos de mobilização tornaram-se uma rotina para os gestores do Departamento. Na visão dos administradores, o diálogo com as associações estimularia o “espírito comunitário dos favelados”, contribuindo para educação dos moradores e para “vencer as resistências” ao “projeto piloto de desfavelamento”³⁸.

O grupo reunido em torno da FTFBH teve grande destaque nas mobilizações junto ao DHBP e trouxe tensões para o plano de desfavelamento. O movimento da FTFBH contestava a intenção de transferir os moradores para lugares distantes do local de moradia, reivindicando o direito de posse sobre o local de ocupação. Entretanto, a criação do DHBP gerou oportunidades únicas ao movimento. Havia vários recursos materiais que poderiam ser acessados através do órgão. Para negociar, as lideranças da FTFBH tinham que transigir da contestação do desfavelamento, incorporando alguns pressupostos e posições da Prefeitura.

Na relação tecida entre a FTFBH e o DHBP, estabeleceu-se uma tensão entre fazer reivindicações que iam contra a política de desfavelamento e se apresentar como favelado no espaço público. Convém aqui descrever algumas situações para tornar claro esse conflito. Em 1959, houve mobilização para criticar a construção do Conjunto Santa Maria e as remoções na favela São Vicente. Os motivos e argumentos evocados contra a obra eram diversos, não havia uma unidade no discurso: os apartamentos não atendiam as necessidades e o tamanho da família dos moradores removidos; não eram favelados que estavam ocupando os imóveis construídos; nem todos favelados estavam sendo atendidos; criticava-se o preço das prestações dos imóveis. O único ponto que unia a diversidade das críticas era a oposição ao desfavelamento e à remoção. Diante da resistência, o prefeito Amintas de Barros (1959-1963) retorquiu: “o problema é meu e do DHBP. Se quiserem, paro a construção dos apartamentos, ou então, cedo-os a favelados de outras vilas que poderão

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Não conseguimos referências sobre a biografia desses personagens da administração pública.

³⁸ DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE BAIRROS Populares construiu 148 apartamentos para favelado. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 12/12/1959, Caderno 3, p. 2.

residir. ‘O sr. Gilberto Marques é favelado?’, pergunto eu”³⁹. Gilberto Marques era morador da favela São Vicente, ligado a UDC local, e foi um dos críticos do programa de desfavelamento, tendo sua condição de morador questionada.

Esse evento não foi isolado. Em 1961, a Prefeitura investiu na remoção dos moradores da Vila Pindura Saia e de outras comunidades, no intento de acelerar o programa de desfavelamento. Após uma passeata em frente à prefeitura contra o despejo coletivo de favelas, questionava-se novamente a “autenticidade” das lideranças que criticavam a municipalidade. Segundo reportagem publicada no *Diário da Tarde*, o prefeito, “como homem egresso das classes humildes”,

jamais se distanciou daqueles a cuja cooperação foi elevado à Prefeitura, também distingue com muita facilidade o que há de autêntico e o que se mistura de falso nesses movimentos. O que há de autêntico é a necessidade dos pobres, que, a despeito de o serem ainda, se vêem impiedosamente privados do seu teto. Mas o que há de falso, de farisaico, de odiável, é a posição de determinados indivíduos que – não por zelo, não por caridade, não por espírito de justiça – mas, exclusivamente por cálculo, por malícia e por espírito de agitação, se põem, mascaradamente, a carregar as bandeiras de reivindicações sagradas. No meio da massa, que apenas reclama pelo que é justo, torna-se muito fácil identificar a figura de agitadores contumazes. Não estão eles interessados em que o favelado tenha o seu teto e o seu pão⁴⁰.

Tão logo se criticava o desfavelamento, abria-se a possibilidade de o poder público romper o contato com o movimento social e desautorizar a representação política organizada pelas associações. Ao questionar a “autenticidade” do movimento social, deslegitimava-se o lugar construído pela FTFBH para reivindicar direitos. Para ter acesso e disputar os recursos do DHBP era necessário ajustar-se a política de gestão do território.

Através desses confrontos entre a Prefeitura e a FTFBH, ocorria um processo de ajustamento do movimento em relação às possibilidades de ganhos com o DHBP. O estreitamento da relação do Departamento com associações de moradores implicava em aceitar parte do programa de desfavelamento. O movimento organizado pela FTFBH usou da proximidade com o DHBP para ampliar as obras assistenciais em detrimento das ações de remoção. Felipe Cupertino, morador e engajado na associação da Vila Nossa Senhora dos Anjos, referiu-se a essas distâncias e proximidades do programa do DHBP da seguinte maneira:

Devemos exigir do DHBP que a assistência às favelas continue. Quem vai poder nos ajudar a não ser o DHBP? Construir milhares de casas o DHBP não pode e sair da favela, para longe, o favelado também não quer. Portanto, o justo é dar assistência – água, luz, terraplanagem, encascalhamento, posto médico, escola etc. Isso é o que o favelado reclama e merece.⁴¹

³⁹ PARA MISÉRIA DAS FAVELAS ILEGAIS, sem água, esgoto e luz, apartamento está cada vez mais longe de ser solução infernal. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 24/11/1959, p. 5.

⁴⁰ AGITADORES SE COLOCAM a frente dos favelados. *Diário da Tarde*, Belo Horizonte, 6/12/1961, p. 2.

⁴¹ ASSISTÊNCIA E LOTES do DHBP só podem ser para favelados. *Binômio*, Belo Horizonte, Caderno 2, p. 6. 11/03/1963. Suplemento O Barraco.

Através do discurso da assistência ao pobre e ao necessitado, havia um conteúdo de demandas bastante amplo. Reivindicavam água, luz, arruamento, posto médico e escola. Eram itens providos pelo poder público aos bairros residenciais regulares, mas que não estavam incluídos na pauta do que seria realizado nas favelas, pois implicaria na consolidação destes espaços na cidade. A imagem da pobreza e da solidariedade para construção de uma sociedade “humana”, evocada como meio de mobilizar a consciência das classes sociais para legitimar a atuação em prol do desfavelamento, passou a ser usado de forma tática pelos moradores. Considera-se “tática” aquilo que Michel de Certeau chama de “ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio, nenhuma delimitação de fora lhe fornece a condição de autonomia, e por isso deve jogar com o terreno que lhe é imposto tal como o organiza a lei de uma força estranha”⁴². Os moradores usavam do discurso da assistência social para ampliar o conteúdo das responsabilidades do DHBP.

Longe de ser um dispositivo para integrar as “classes marginais” na sociedade do trabalho, como discorrido no discurso da administração municipal, a linguagem da assistência era manipulada pelo movimento de favelas na tentativa de consolidar os espaços de moradia. Os ganhos que os moradores tiveram com essa performance foram vários. Se acompanharmos o livro de contas do DHBP, entre 1961 e 1964, foram construídas “bicas” (torneiras públicas), arruamentos, ajuda para construção de casas, postos médicos e caixas de água nas favelas com recursos do órgão. Estas obras não estavam previstas na pauta de ação da prefeitura para o desfavelamento da cidade e nem foram divulgadas em propagandas como os conjuntos residenciais, mas incorporadas como parte do clientelismo da relação entre associações e os diretores.

Além disso, as associações ligadas a FTFBH apropriaram-se também dos centros sociais construídos para prestar assistência aos favelados. Esses espaços construídos pelo poder público foram usados como “sedes” das associações. As entidades e o poder público tentavam firmar acordos para ali oferecer vários tipos de serviço: lactários, cursos de corte e costura, turmas de alfabetização, atendimento médico. Esses serviços eram prestados de forma temporária e precária, variando com os acordos firmados por lideranças associativas e pela prefeitura. Defender a assistência social e a construção desses centros sociais através do programa de desfavelamento garantia um dos principais símbolos das associações: a sede. Nas manifestações da FTFBH, não se fazia distinção entre os centros sociais e as sedes das associações. Como se observa na reunião da FTFBH em julho de 1961, havia uma grande confusão entre as sedes construídas pelos moradores e os centros sociais incorporados à estrutura de assistência do DHBP:

A respeito ainda da inoperância do DHBP, foi lida carta do sr. Antonio Morais, diretor do Comitê de Defesa Coletiva da Vila Caetano Furquim, que informou sobre o desinteresse do DHBP sobre os problemas dos favelados daquele núcleo. Disse o Sr. Antonio Nogueira [sic] que há um ano vem pleiteando a construção da sede do

⁴² CERTEAU, Michel. *A invenção do Cotidiano*. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 100.

comitê. O diretor promete ir à vila para resolver o assunto e nunca aparece, deixando dezenas de trabalhadores favelados à espera várias vezes.

Ainda para evidenciar a inoperância do Departamento de Habitação e Bairros Populares na atual administração, foi lembrado que, de 1959 para cá foram construídas apenas quatro sedes de Comitês de Favelados – assim mesmo mais pelos próprios favelados do que pelo DHBP – contra dezoito construídos durante a administração do Prefeito Celso Azevedo⁴³.

Não foi possível averiguar se Celso Azevedo ou Amintas de Barros construíram o que se discrimina acima. Entretanto, é importante observar que a construção dos centros de assistência social em bairros, vilas e favelas teve início na administração de Américo René Gianneti (1951-1955); portanto, em período anterior às duas administrações citadas. Neste trecho, há o indício de uma representação que se tornou corrente no final de 1961 e 1962. Às vésperas do ano eleitoral, a FTFBH passou a fazer comparações entre Celso Azevedo e Amintas de Barros (1959-1963), mostrando a “humanidade” do primeiro em contraposição ao desprezo pelo segundo. Nessa comparação, não havia nenhuma valorização de partidos políticos. Celso Azevedo foi eleito pelo Partido Democrático Cristão (PDC), com apoio de lideranças da União Democrática Nacional (UDN); Amintas de Barros era do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Havia a contraposição entre duas personalidades e seus respectivos carismas. Essas representações foram usadas de forma estratégica para tornar pejorativa a imagem do prefeito. No ano eleitoral, quando tentava eleição a deputado federal, Amintas de Barros tentou reverter esta imagem, nomeando Ubaldo Pena como diretor do DHBP e ampliando as obras de assistência nas favelas. O resultado dessa ação foi um tanto curiosa: a mulher de Ubaldo Pena, Maria Luiza Pena, conseguiu eleger-se deputada estadual, com o apoio da FTFBH e outras entidades, mas Amintas de Barros não obteve o mesmo sucesso. Sua imagem continuou a ser lembrada de forma pejorativa pelo movimento social.

O prefeito Jorge Carone (1963-1965) foi quem melhor reconheceu e se utilizou da injunção política em que o DHBP estava envolvido. A FTFBH não o apoiou na eleição de 1962. O apoio tinha sido direcionado ao candidato José Maria Rabelo, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Contudo, Carone buscou apoio em lideranças de favelas não vinculadas a FTFBH, construindo uma representatividade entre os moradores. Quando assumiu a Prefeitura, nomeou Raimundo Tinti como diretor do DHBP, que entrou em acordo com a FTFBH. Conforme se pode verificar no livro de contas do Departamento, a partir de 1963, a sede da FTFBH – uma sala no centro de Belo Horizonte, na Rua Rio de Janeiro –, passou a ser paga com recursos do DHBP. Em 1963, veremos a FTFBH organizando vários memorandos e abaixo-assinados recorrendo ao DHBP para ampliar a “assistência” às favelas, dando apoio a Raimundo Tinti e ao prefeito Jorge Carone.

As performances táticas da FTFBH implicavam um jogo de barganha e subordinação na negociação com o DHBP. As associações ficavam num limite entre romper e manter a classificação do território das favelas naturalizada na legislação e nos instrumentos de

⁴³ FAVELADOS EM ASSEMBLÉIA protestam contra perseguição da Prefeitura. *Última Hora – Edição de Minas*, Belo Horizonte, 04/07/1961, p. 7.

gestão do território. O reconhecimento da participação das associações pelo DHBP implicava em ganhos materiais para as favelas e para o associativismo, mas também na subordinação deste às estruturas burocráticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos sobre movimentos sociais urbanos abriram um importante campo para a compreensão da História Social do político. Observando o desenvolvimento do capitalismo e a distribuição de bens de consumo coletivos pelo Estado, mostraram que as desigualdades da ordem urbana eram politizadas nas lutas de bairros, vilas e favelas. A partir desse referencial, o movimento articulado pela FTFBH recebeu uma primeira abordagem no livro *Lutas Urbanas em Belo Horizonte*.⁴⁴

Neste artigo, mostramos a importância da compreensão da gestão dos territórios para entender as ações coletivas dos moradores em favelas. A criação do DHBP conduziu a uma nova forma de gestão do espaço, que trazia limitações e possibilidades para os moradores. Os saberes, legislações e instituições constitutivas da municipalidade traziam uma série de enquadramentos relativos aos direitos e deveres do morador em favela. A FTFBH disputava essas práticas e representações. Assim, mais do que a distribuição de bens de consumo coletivos, estava em pauta uma lógica de percepção e apropriação do espaço da cidade na construção da cidadania.

Influenciadas pela teoria do populismo, as autoras do livro *Lutas Urbanas em Belo Horizonte* analisaram a atuação da FTFBH como subordinada ao DHBP. Durante longo período, a percepção de uma baixa consciência de classe dos trabalhadores brasileiros e a sua vinculação às estruturas de Estado e às lideranças carismáticas caminhavam juntas na construção do problema e do objeto de pesquisa dos movimentos sociais urbanos. Nessa forma de análise, as classes populares surgiam marcadas com um tipo de comportamento político “heterônomo”: estariam subordinadas a políticos carismáticos e estruturas de poder, sendo incapazes de produzir um lugar para a negociação da cidadania. Em nossa pesquisa, mostramos que eram várias as circunstâncias que constituíam as ações dos moradores em favelas⁴⁵. Elas estavam permeadas por ambivalências que superavam uma visão unívoca do comportamento político. Havia nesse processo a construção e o aprendizado de repertórios de ação que negociavam a cidadania para os grupos populares. Nesse sentido, podemos afirmar que a relação entre a FTFBH e o DHBH não foi de simples subordinação. Se houve subordinação, houve também disputa, barganha, negociação.

⁴⁴ Ver nota 13.

⁴⁵ Sobre o conceito de populismo e sua história, cf. FERREIRA, Jorge (org.). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001; GOMES, Ângela de Castro. Reflexões em torno do populismo e do trabalhismo. *Varia História*, n. 28, p. 55-68, dez. 2002; DUARTE, Adriano; FONTES, Paulo. O populismo visto da periferia: Adhemarismo e Janismo nos bairros da Mooca e São Miguel Paulista (1947-1953). *Cadernos do Arquivo Edgard Leuenroth*, v.11, n. 20/21, p. 87-121, 2004; FORTES, Alexandre. O Estado-Novo e os trabalhadores: a construção de um corporativismo latino-americano. *Locus: revista de história*, Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 61-86, 2007; OLIVEIRA, Samuel S. R. Os sentidos do “populismo”, a política e a democracia (1945-1964). *Revista Eletrônica Cadernos de História*, vol. VIII, ano 4, n. 2, p. 8-18, dez. 2009.

O sucesso do repertório de ação coletiva da FTFBH era relativo e pode ser medido no Inquérito Policial instaurado após o Golpe de 1964. Além de desmantelar a Federação, a polícia atacou em várias frentes da rede constituída pelo movimento social. Um dos pontos de ataque era o DHBP: Raimundo Tinti foi intimado a depor sobre a relação que o órgão mantinha com o movimento de favelas, e foram sugeridas, a partir do inquérito, modificações na gestão do órgão. A partir de 1964, as modificações sofridas pelo DHBP vinham não só com o intento de desmontar um dos pontos de apoio das associações de favelas, mas também como resultado de uma política de habitação mais centralizada, através da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Como resultado da nacionalização das políticas de habitação, em 1967, o DHBP foi incorporado à administração direta da prefeitura e, em 1971, foi substituído pela CHISBEL – Coordenação de Habitação de Interesse Social de Belo Horizonte.

Recebido em 10/05/2012

Aceito para publicação em 15/06/2012