

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC/SP**

JOANA DARC VIRGÍNIA DOS SANTOS

**LUTAS POR MORADIA NA CIDADE DE DIADEMA (1983-1996):
cooptação política e acomodação de conflitos do capital.**

MESTRADO EM HISTÓRIA SOCIAL

PUC - São Paulo
2009

JOANA DARC VIRGÍNIA DOS SANTOS

LUTAS POR MORADIA
NA CIDADE DE DIADEMA (1983-1996):
COOPTAÇÃO POLÍTICA E ACOMODAÇÃO DE CONFLITOS DO CAPITAL

*Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de **MESTRE EM HISTÓRIA**, sob a orientação da **Profa. Dra. VERA LÚCIA VIEIRA**.*

PUC/SP
São Paulo
2009

Banca Examinadora

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta [Dissertação ou Tese](#) por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura: _____ **Local e Data:**

Para Margarida e José Amaro com muito carinho.

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste estudo é resultado do comprometimento e carinho de muitas pessoas com quem tive a felicidade de partilhar a companhia ao longo destes dois anos.

À profa. Dra. Vera Lúcia Vieira, que com muita retidão, carinho e generosidade orientou-me pelos caminhos deste estudo e tornou-me pesquisadora, e a quem levarei como exemplo por toda a vida.

Ao prof. Dr. Antonio Rago Filho, sempre muito solidário e amável, grande incentivador da continuidade das pesquisas de seus alunos, em especial aos do Centro Universitário Fundação Santo André, que foi tão usurpado pelos seus indignos administradores e cujo curso de Ciências Sociais ainda sobrevive graças a pessoas que como ele impõem em suas práticas os princípios da emancipação humana que desejamos alcançar.

Às profs. Dras. Livia Cotrim, Aparecida Rago e Rosana Denaldi, que muito contribuíram para a consecução desta pesquisa com suas observações precisas e pertinentes.

Aos ativistas na luta por moradia associados da Nossa Luta Nossa Terra que muito gentilmente me acolheram durante a pesquisa de campo, especialmente Edineide, Eremita e Vera Lúcia, que me acompanharam em seus momentos de folga tornando possível o acesso à documentação e a execução desta dissertação.

A todos(as) amigos(as) que com diferentes participações foram fundamentais para a realização deste estudo, em especial Claudinei Cássio Rezende, Daniel Luiz Martins, Marcos, Marcelo Coelho, Joel Jonas, Cilene Oliveira, Sandra Lopes, Marco Polo, Elias Veras, Renata Canoura, Betinha, Arleandra, Jonas, José Francisco, Eduardo Couto, Ricardo Marcondes, Maurício Tíntori e Maria José.

Ao longo deste processo de pesquisa abriram-se novos horizontes de expectativas, nutridos com muito amor, alegria e persistência. A partir deles uma nova e promissora história começou.

RESUMO

Esta pesquisa teve como objeto analisar as lutas por moradia na cidade de Diadema em relação ao poder público municipal no período de 1983 a 1996, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a hegemonia governamental.

Tais lutas, especificamente no caso de Diadema, foram articuladas por pessoas que, devido à condição de não acesso às suas demandas, organizaram-se, reunindo-se em vários pontos da cidade, como garagens, calçadas e botecos, onde conversavam sobre as possíveis soluções para atender às suas necessidades básicas de sobrevivência, entre elas a efetivação do direito à habitação.

Alguns desses grupos foram aninhados em canais de participação popular instituídos pelo governo do PT na prefeitura daquela cidade e compuseram a primeira experiência de convênio entre o poder público e segmentos da população organizada, da qual resultou um projeto de urbanização denominado Sanko. As entidades que se beneficiaram com esta aproximação foram: Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste, Associação dos Sem Tetos do Taboão, Associação Nossa Luta Nossa Terra, Associação dos Funcionários na Luta por Habitação e Almiro Senna Ramos.

A partir de farta documentação, composta de atas de reunião e documentos oficiais da prefeitura, encontrada na Associação Nossa Luta Nossa Terra e na Secretaria de Habitação de Diadema, depoimentos dos ativistas das Associações e matérias jornalísticas, optou-se por objetivar, da lógica interna contida nessas contraditórias relações entre o poder público e a sociedade civil, a expressão de uma particular forma de ser do Estado, em sua dimensão local. Utiliza-se para o desenvolvimento deste estudo a análise da imanência com o objetivo de recuperar a lógica interna da dinâmica social resultante da correlação de forças no interior do movimento e da governabilidade. Desta analítica foi possível concluir sobre a efetividade da participação popular na cidade de Diadema.

Observou-se, a partir desta dinâmica, a emergência dos mecanismos que propiciaram a implantação do Plano Diretor naquela cidade em 1994, na qual se envolveram também proprietários de terras da região, assim como se conclui sobre a cooptação político-partidária dos ativistas daquelas associações pelos partidos políticos.

Palavras-chave:

Lutas por moradia, urbanismo, política, administração pública.

ABSTRACT

This study aimed to examine the struggle for housing in the city of Diadema related to local authorities in the period 1983 to 1996, in which the Worker's Party (PT) had governmental hegemony.

Such struggles, specifically in the case of Diadema, were articulated by people who, due to the difficulty to access their demands, organized themselves, meetings at various points of the city, like garages, sidewalks and bars, where they talked about possible solutions to meet their basic needs for survival, among them the realization of housing rights.

Some of these groups were nested in channels of popular participation established by the government of the PT in the City Hall of Diadema and they were the first experience of covenant between the government and organized segments of the population, that resulted in an urbanization project called Sanko. The entities that benefited from this closeness were: Eastern United Association of Struggle for Housing in, Taboão Homeless Association, Our Land Our Fight Association, Association of Officials in the Struggle for Housing and Almiro Senna Ramos.

Based on an extensive documentation consisted of minutes of meetings and official documents of the City Hall (found in the association Our Fight Our Land Association and the Department of Housing of Diadema), testimonies of activists of some associations and newspaper articles, it was chosen to objectify, from the internal logic contained in the relations between the government and civil society, the expression of a particular way of being of the State, in its local dimension. In order to conduct this study and with the objective of recovering the internal logic of the social dynamics resulting from the correlation of forces within the movement and the government the analysis of immanence was used. From this analysis it was possible to obtain some conclusion son the effectiveness of popular participation in the city of Diadema.

It was noted that the mechanisms that enabled the implementation of the Master Plan in that city in 1994 emerged from this dynamic, in which local land-owners were also involved, as it appears on the cooptation of co-partisan political activists in those associations by political parties.

Key words

Struggles for housing, urban planning, politics, public administration.

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| CAPÍTULO I - A CONSTITUIÇÃO DO PÚBLICO E A MOBILIZAÇÃO SOCIAL EM DIADEMA | 29 |
| 1. Reorganização socioterritorial da cidade na fase mundializada do capitalismo | 29 |
| 2. Os impactos da reestruturação produtiva sobre os trabalhadores na cidade | 34 |
| 3. A construção do poder público como espaço privado | 55 |
| 4. O politicismo das gestões petistas | 58 |
| CAPÍTULO II - POLÍTICA HABITACIONAL E DEMANDA SOCIAL | 66 |
| 1. Programas e crédito habitacional para quem puder pagar | 68 |
| 2. A utopia da Participação Popular | 74 |
| 3. Entre o ideário da Lei e a concretude social: entraves e avanços | 79 |
| 4. A cooptação eleitoreira | 81 |
| CAPÍTULO III – DA INTENSÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA À CONCRETUDE DA AUTOCRACIA INSTITUCIONAL | 91 |
| 1. A construção da hegemonia partidária através da mobilização popular | 93 |
| 2. Limites da governança: comissões populares e Programa de governo: Urbanização de favelas | 97 |
| 3. A participação enquanto controle social | 103 |
| 4. O Projeto Habitacional Sanko (PHS): institucionalização das organizações | 114 |
| CAPÍTULO IV - COOPTAÇÃO POLÍTICA E DESMOBILIZAÇÃO SOCIAL | 138 |
| 1. Partidarização da luta por moradia em Diadema | 139 |
| 2. A administração municipal subsumida na fragmentação da mundialização | 154 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 165 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 172 |

SUMÁRIO DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 01 – Crescimento Populacional | 31 |
| Tabela 02 – Área do Município de Diadema Conforme o Uso (1995) | 53 |
| Tabela 03 – Mortalidade Infantil – Diadema | 60 |
| Tabela 04 – Período de implantação dos estabelecimentos em operação em 1995 no segmento formal – Diadema | 155 |
| Tabela 05 – Receita Municipal – Diadema (1980-1996) | 157 |
| Tabela 06 – Receita Municipal por Transferência da Cota Parte de ICMS | 158 |
| Tabela 07 – Variável de Despesa Pública Municipal – Diadema | 159 |
| Tabela 08 – Gastos com Funções por Gestões (%) – Diadema | 159 |
| Tabela 09 – Total de Despesas Municipais em Habitação e Urbanismo | 159 |
| Tabela 10 – Total de Despesas Municipais em Habitação e Urbanismo: Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema | 160 |
| Tabela 11 – Receitas Municipais: Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema | 161 |
| Tabela 12 – Finanças Públicas Municipais: Percentagem de Investimento em Habitação e Urbanismo: Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema | 161 |

INTRODUÇÃO

A ideia para o desenvolvimento desta pesquisa nasceu de um trabalho de estagiária e posteriormente articuladora social na Secretaria de Educação do Município de Diadema, em um programa de participação popular intitulado Ação Compartilhada, idealizado e instituído por membros do Partido dos Trabalhadores (PT) durante a segunda e terceira gestão de José de Filippi Júnior (2001-2008) como prefeito da cidade.

Entre as atribuições desenvolvidas neste período estava o relacionamento com as associações de bairro com o objetivo de estimular o desenvolvimento de atividades comunitárias em educação, cultura, esporte e lazer e a implantação de Conselhos de Compromissos como instrumento de cogestão dos espaços públicos entre prefeitura e municípios.

As parcerias para a implantação das propostas constituíram o que foi denominado Programa Ação Compartilhada e eram realizadas com entidades religiosas e Centros Comunitários¹ localizados principalmente em Núcleos Habitacionais.

Quase que a totalidade dos Centros Comunitários abrigava atividades promovidas por organizações da prefeitura: cursos profissionalizantes da Fundação Florestan Fernandes², cursos da Casa Beth Lobo³ e atividades do Projeto Adolescente Aprendiz⁴.

De tal forma esta parceria entre a mobilização social e o governo municipal se entranhou que ao presidente e à comissão coordenadora dos Centros

¹ Os técnicos responsáveis pelo Programa de Urbanização de Favelas, ao elaborarem o conceito de organização dos Núcleos Habitacionais, identificaram a necessidade de construir um espaço que abrigasse as atividades coletivas dos moradores, o Centro Comunitário. Os Centros Comunitários constituíram-se em Diadema com características físicas diferentes em cada Núcleo Habitacional. Algumas construções são compostas por quadra de esportes e salas de atividades, outras possuem apenas uma sala e um banheiro.

² Escola profissionalizante, cuja administração é ligada à Secretaria de Educação do Município de Diadema.

³ Instituição ligada à Prefeitura de Diadema que atua no apoio às mulheres em situação de risco e/ou vítimas de violência.

⁴ Projeto ligado à Secretaria de Educação de Diadema que oferece uma bolsa-auxílio a adolescentes para que estes participem de formação em cidadania e realizem estágio administrativo em órgão da prefeitura ou empresas privadas.

Comunitários praticamente cabia apenas a intermediação na instalação das atividades governamentais em cada centro, além da mobilização da população quando necessário e, em muitos casos, quando solicitado pelos membros da prefeitura.

Mas tal condição não foi usufruída por todos os Centros. Aqueles em que a comissão coordenadora era composta por adversários políticos da administração pública receberam pouco ou nenhum benefício público, tanto pelo isolamento que lhes foi impingido pela prefeitura, quanto pelo interesse político da comissão em não fortalecer os programas propostos pela administração.

A percepção das dinâmicas que se estabeleceram durante a implantação das propostas do Programa Ação Compartilhada instigou-me a pesquisar sobre a historicidade inerente às relações entre o poder público municipal de Diadema durante as administrações petistas e as associações comunitárias constituídas a partir da luta por moradia e sobre a alardeada implementação da proposta de democracia participativa.

O recorte temporal proposto – 1983 a 1996 – remonta ao período das três gestões consecutivas de prefeitos vinculados ao PT em Diadema. Ao longo deste período, embora as urgentes demandas por habitação na cidade tivessem sido colocadas como prioridade pelas três gestões, em cada uma das gestões tal política assumiu características específicas, em que pesem os traços comuns a uma organização estatal sob a égide de um capitalismo excludente e hipertardio⁵ em pleno processo de instalação da chamada reestruturação produtiva no Brasil⁶.

Trata-se também da primeira prefeitura administrada pelo PT no ABCD paulista, cuja formação tem como referência a atuação do Sindicato dos Metalúrgicos⁷.

⁵ Sobre tais conceitos nos referiremos com mais detalhes adiante.

⁶ Segundo Alves (2000), reestruturação produtiva significa a implantação de novas tecnologias e novas formas de organizar a produção social capitalista, como nova ofensiva do capital sobre o trabalho no processo de mundialização do capital.

⁷ O Sindicato dos Metalúrgicos (SM) foi criado em 1933, aglutinando os metalúrgicos de toda a região do ABC paulista, pela luta de melhores condições de trabalho e salários. Com a instalação da indústria automobilística no ABC em 1959, houve a divisão do Sindicato em SM São Bernardo e SM Diadema. Em 1993 houve a reunificação dos sindicatos e a incorporação do SM Santo André formando o SM do ABC paulista.

Na região, o PT reuniu em sua composição diferentes associações de múltiplos segmentos de trabalhadores, com orientações ideológicas, formas de organização e atuação distintas, e ao se instituir como partido emerge como organização capaz de catalisar tais demandas e dar-lhes visibilidade no cenário político, assim como solucioná-las nos espaços institucionais da governabilidade, alterando a forma de conduzir a administração pública.

Em Diadema, a demanda social por infra-estrutura básica em habitação e a necessidade de organização espacial da cidade se colocavam como das mais urgentes e, por isto, era o que mais mobilizava a população trabalhadora. Os grupos que se organizaram pela efetivação do direito à habitação surgiram por iniciativa dos moradores que se utilizavam de estratégias aparentemente informais para discutir a questão. Ou seja, tal necessidade fazia parte de sua vida cotidiana e, neste sentido, a qualquer momento e horário discutiam a questão, fosse nas conversas com vizinhos, fosse para enfrentar a busca de espaços para se instalarem, fosse em pontos de encontro que instituíram na cidade, tais como garagens, calçadas, botecos, esquinas. Destas aflitas conversas em que trocavam suas vivências e problemas, surgiram alternativas de encaminhamento e a percepção de que suas mazelas eram comuns e coletivas, ou seja, passam a desenvolver o que Goldman (1972) denomina a consciência de si, que supera a consciência em si. Em outras palavras, a partir do reconhecimento de que a falta de habitação aparentemente era um problema individual, reconhecem, a partir da sociabilidade que se gesta no cotidiano, que tal situação era comum a todos, portanto, não apenas um problema individual. Das conversas informais às reuniões sistematizadas, começaram a emergir as alternativas de ações coletivas, construindo-se assim novos padrões de sociabilidade voltados para a busca de soluções pelas quais passam a lutar enquanto uma produção comum.

A questão é que tais demandas visibilizadas pela expressão popular organizada confluem para um poder público que, no momento, estava sendo gerenciado por um partido que se formara, fundamentalmente, a partir de demandas com o mesmo teor popular.

Na cidade em questão, objeto deste estudo, tais relações se concretizam em torno da luta por moradia, na qual se envolvem também proprietários de terras da região e da qual sobressaem os distintos interesses que expressam as lutas entre os segmentos de classes vigentes na região.

Assim, foi possível investigar: como a administração da Prefeitura de Diadema entre 1983 a 1996, que tinha à frente um partido que se autointitulava “dos trabalhadores”, expressou os diversos interesses que coexistiam na esfera do poder; como a administração municipal de Diadema reagiu a essas influências; e qual foi o teor da participação dos ativistas na luta por moradias existentes naquela cidade dentro da estrutura partidária e governista. Uma participação que desenvolveu redes de solidariedade no interior das associações de luta por moradia em prol da manutenção do poder político pelo Partido dos Trabalhadores.

Alguns desses grupos foram aninhados em canais de participação popular, instituídos pelo governo do PT na Prefeitura daquela cidade e compuseram a primeira experiência de convênio entre o poder público e segmentos da população organizada, da qual resultou um projeto de urbanização denominado Sanko. As associações que se beneficiaram com essa aproximação foram: Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste, Associação dos Sem Tetos do Taboão, Associação Nossa Luta Nossa Terra, Associação dos Funcionários na Luta por Habitação e Almiro Senna Ramos.

Tal projeto, gestado na década de 1990, integrou o Plano Diretor da cidade em 1994 e foi um dos que tinham por objetivo responder à demanda da população de Diadema por serviços básicos. Tal demanda chegou ao centro do poder público através dos canais de participação popular. Estas estratégias de canalização das demandas sociais consistiam em levar a população a indicar suas necessidades básicas, disputar prioridades por bairros ou regiões, alinhando-as em ordem decrescente, as quais eram incluídas no rol de investimentos que compunham o orçamento municipal a cada ano, o que foi denominado orçamento participativo, uma das marcas das gestões petistas.

As aludidas relações entre as associações de luta por moradia e o poder público culminam, naquele período, na implantação do Plano Diretor, e sua

instrumentalização correspondia à configuração das Áreas de Interesse Social em Diadema.

Para as conclusões a que chegamos neste estudo, foi necessário identificar a dinâmica da urbanização daquela cidade, o envolvimento da população neste processo, o histórico de atuação dos conselhos criados para assumir as responsabilidades sobre as políticas de provimento de moradias, as campanhas para as eleições de seus membros, a maior ou menor participação de cada associação nas eleições para tais Conselhos. Destes, destaca-se o denominado Conselho do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMAPIS), responsável pela política de distribuição e alocação de recursos orçamentários para as moradias.

Foi possível também, a partir da análise documental, refletir sobre o grau de autonomia de tais associações no período de 1983 a 1996 e sobre as especificidades que caracterizam suas dinâmicas naquele município numa conjuntura em que assume o governo uma das primeiras gestões ditas democráticas do Brasil, mantendo-se no poder por três administrações consecutivas, o que nos leva a crer que a administração petista foi aprovada pela população durante esse período.

As associações de luta por moradia em Diadema tiveram como particularidade o grande percentual de participação de seus filiados. Inicialmente muito combativos, a partir da década de 1980 tornaram-se base de sustentação do governo municipal. Devido ao recorte temporal desta pesquisa, centraremos a análise no período em que tais organizações estiveram aninhadas nos canais de participação popular instituídos pela administração pública municipal.

Em 1996, interromperam-se as sucessivas vitórias do PT em Diadema, após Gilson Meneses assumir pela segunda vez o cargo de prefeito. Este havia sido o primeiro prefeito petista da cidade, eleito em 1983. Mas em 1995, já integrava outro partido, o Socialista Brasileiro (PSB). Ou seja, nitidamente a população buscava retomar as raízes de uma relação que sentia ter sido perdida, mas que rememora na figura ou na gestão de Gilson Meneses.

Na cidade de Diadema, como em outros municípios brasileiros, coexistiram vários interesses, em diversas escalas, que tentaram, por diversos mecanismos, orientar e/ou influenciar as decisões governamentais. Tais mobilizações sociais ganharam muita expressão no Brasil na década de 1980 em decorrência do processo de abertura “democrática” que encerrava a última ditadura civil militar, e vários estudos alardeiam os resultados positivos dos processos desencadeados pelas associações de luta por moradia: a luta pela abertura do social e a possibilidade de refazer as instituições e renovar as práticas coletivas.

Uma dessas teóricas, Maria da Glória Gohn⁸, afirma que os “movimentos sociais” teriam se tornado um *locus* privilegiado desta sinalização do novo. Segundo ela, os “movimentos sociais” teriam aprofundado as relações democráticas na esfera pública. Os preceitos de Gohn se pautam em Jürgen Habermas⁹ no que concerne às suas reflexões sobre a ética procedimental na elaboração e aplicação de leis. Este autor, assim como Gohn, contrariamente à análise assumida nesta pesquisa, assume a premissa ontopositiva da politicidade. Habermas afirma que, para efetivar a negociação na formação de normas, é necessária a participação de diferentes grupos sociais para conflitar os interesses e alcançar parâmetros que atendam às necessidades dos grupos. Segundo Habermas, apenas os membros da comunidade, a partir das experiências e ponderações mútuas, podem efetivamente escolher meios e formas para decidirem.

A expressão da mobilização social a partir da década de 1980 se concretiza no nascente Partido dos Trabalhadores, que catalisa tais demandas quando opta por transformar-se em um partido de massas e concorrer às eleições para o legislativo e o executivo, momento em que, na cidade de Diadema, durante o período estudado (1982-1996), representantes deste partido propõem a participação popular direta na gestão pública. Através da criação de diversos canais de participação, as três gestões petistas chamaram a população para

⁸ GHON, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

⁹ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

discutir as ações de caráter público. Estes canais de participação popular foram apresentados pelos membros da administração pública como um espaço propício para que diademenses conflitassem interesses e chegassem a propostas de intervenção que respondessem às necessidades dos diferentes grupos sociais representados.

Os estudos das fontes documentais produzidas por representantes do governo e organizações de luta¹⁰ por moradia, no período estudado, indicativos da concretude social, nos trazem substratos para entendermos como na prática se deu a negociação entre os diferentes interesses que coexistem nas esferas dos poderes. As fontes documentais revelam como o procedimento da participação popular passou do patamar de idealização teórica para a experiência prática, considerando a interferência dos mecanismos de perpetuação dos poderes.

Algumas pesquisas acadêmicas dedicaram-se ao estudo das práticas desenvolvidas durante as três gestões petistas: urbanistas trataram das aplicações das inovações propostas no campo da legislação urbanista, assistentes sociais se ocuparam com a política de assistência social propiciando o acesso da população às suas necessidades básicas, entre elas a habitação, cientistas sociais analisaram a novidade da participação popular como proposta de gestão pública. Entre estes trabalhos, estão os estudos de Mauricléia Soares dos Santos¹¹, Laila Nazem Mourad¹², Nelson Baltrusis¹³ e Rosana Denaldi¹⁴. Todos os autores exerceram cargo público na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social em Diadema.

Em defesa do caráter democrático da atuação do PT, o estudo de Santos, intitulado *A política habitacional no município de Diadema e a intervenção do*

¹⁰ Utiliza-se neste estudo o conceito de Lutas Sociais conforme Izaguirre (2002) para evidenciar a organização política dos sujeitos que, devido à falta de acesso às demandas sociais, reúnem-se para efetivar suas necessidades.

¹¹ SANTOS, Mauricléia Soares dos. **A política habitacional do município de Diadema e a intervenção do assistente social (1994-2004)**. Dissertação de mestrado. PUC São Paulo, 2006.

¹² MOURAD, L. N. **Democratização do acesso à terra em Diadema**. Dissertação de mestrado. Campinas, FAU-PUC, 2000.

¹³ BALTRUSIS, Nelson. **Mercado Imobiliário em favelas e o processo de estruturação da cidade**. Tese de doutorado. Maranhão, FAU, 2005.

¹⁴ DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses**. Tese de doutorado. São Paulo, FAU-USP, 2003.

assistente social (1994-2004), afirma que a legislação urbanística de Diadema resulta de uma ação democrática do Partido dos Trabalhadores que tinha como objetivo propiciar melhoria de qualidade de vida à população interferindo em um processo histórico de ocupação desordenada do território. Esta ação teve por objetivo garantir à população o direito à cidade e foi impulsionada pela pressão dos ativistas na luta por moradia e pelo compromisso da gestão municipal para com a população. Para Santos, o profissional assistente social, no período por ela analisado, contribuiu para a implantação da política habitacional da cidade ampliando sua ação democrática e incentivando a participação popular. Contudo, ela atesta que a segregação espacial vigente em Diadema naqueles anos ainda persiste nos dias atuais e aponta como possibilidade de mudança a superação da divisão social do trabalho.

Outra autora que também aponta algumas limitações nos processos de urbanização deste período é Denaldi, cuja tese, intitulada *Políticas de urbanização de favelas: Evolução e Impasses*, trata da criação e implementação das políticas públicas em urbanização de favelas nas décadas de 1980 e 90. Denaldi afirma que na década de 1970 a ação pública frente ao crescimento das ocupações irregulares nas cidades era a remoção das famílias para lugares longínquos. A partir da década de 1980 algumas administrações democráticas propõem a integração das favelas à cidade através dos processos de urbanização. Segundo ela, as organizações de luta por moradia em Diadema reivindicavam primeiramente a posse dos lotes de terra. No decorrer do processo, a garantia dos direitos mínimos de saneamento foi incluída no rol de lutas desses grupos.

Dentre as limitações citadas por esta autora no caso de Diadema, estão a desvinculação entre a regularização e urbanização das áreas de intervenção e a descontinuidade do processo. Até 2000, nenhuma área de intervenção urbanística em Diadema havia sido regularizada. As irregularidades fundiárias naquele município abarcam os parcelamentos de solos sem autorização e Núcleos Habitacionais localizados em áreas particulares e públicas.

As positivities das políticas de urbanização desenvolvidas naqueles anos da gestão petista foram apontadas por Mourad, cujo mestrado, *Democratização do*

acesso à terra em Diadema, trata dos mecanismos utilizados para propiciar a urbanização da cidade de Diadema incorporando seus moradores e encontrando soluções para o problema mais emergente da cidade: a falta de infra-estrutura básica em habitação e a irregularidade das habitações existentes. Segundo Mourad, a oferta de lotes para a população de baixa renda ajudou a frear a ocupação das áreas de mananciais em Diadema. Isso se deveu à inclusão dessa parcela da população na cidade através de uma política urbana com resultados efetivos.

Outro estudo corrobora com as teses acima, pois, para o autor, a efetiva implantação do Plano Diretor em Diadema foi resultado não só da elaboração de legislação urbanística para esse fim, mas também da vontade política por parte da administração municipal em distribuir com igualdade os recursos da cidade. Neste doutoramento de Baltrusis, realizado em 2005, o título já leva ao questionamento sobre a efetividade das políticas desenvolvidas naqueles idos anos de 1980/1990, em Diadema. Seu trabalho, intitulado *Mercado Imobiliário em favelas e o processo de estruturação da cidade*, trata da comercialização informal de provisões habitacionais para indivíduos de baixa renda e das legislações urbanísticas da Região Metropolitana de São Paulo.

Constata-se, no entanto, que ainda hoje o legal e o ilegal convivem lado a lado, e isto se evidencia tanto pela coexistência de ocupações regularizadas com as irregulares áreas de aterro sanitário¹⁵, quanto pelos alojamentos provisórios que passam ao status de moradia, enquanto os equipamentos da prefeitura ainda carecem de regularização fundiária. Muitas vezes os processos de urbanização delineados reafirmam a falta de condições dignas de moradia, quando, por exemplo, os técnicos da Secretaria de Obras propõem a substituição das tábuas do escadão para construí-lo em concreto, em meio a um barranco inóspito¹⁶. Tal fato leva à reflexão sobre a efetividade e permanência das políticas públicas voltadas para a incorporação dos diademenses como sujeitos de direitos.

¹⁵ Sítio Joaninha. Localizado na região sul da cidade, na área de divisa com a cidade de São Bernardo do Campo.

¹⁶ Podemos citar como exemplo o Núcleo Habitacional Caviúna, localizado na região sul de Diadema.

Poucas são as análises sobre a realidade de Diadema que refletem sobre as políticas públicas e a natureza do Estado e, dentre estas, destaca-se a de Júlio Simões. Seu livro, *O dilema da participação popular: a etnografia de um caso*, trata da proposta de governo de ampla participação popular assumida pela primeira gestão petista em Diadema e das práticas políticas adotadas nesse bojo. Segundo Júlio Simões, uma série de conflitos, muitas vezes não negociáveis, eclodiu dessa proposta, o que levou o governo à criação de novas estratégias e identidades políticas.

Como podemos observar, este conjunto de autores possui como substrato para sua análise a política enquanto a dimensão determinante capaz de promover ou não o desenvolvimento urbano, deixando de lado as questões mais amplas relativas à produção e reprodução da vida e que condicionam o conjunto das relações sociais.

Autores que analisam as relações sociais neste sentido mais amplo indicam como os interesses coletivos da população se subordinam à lógica da conquista e da manutenção do poder político por pequenos segmentos da burguesia e como as organizações sociais acompanham tal lógica. Dentre estes, José Chasin reconheceu, através de sua compreensão sobre o modo específico de objetivação do capital no Brasil e da análise imanente dos textos de Marx¹⁷, a existência na obra marxiana de um conceito que convencionou chamar de determinação ontonegativa da politicidade. A crítica ontológica à política na obra marxiana foi explicitada em *Marx – Estatuto Ontológico e Resolução Metodológica*¹⁸ por aquele autor (1995). Nesta obra, Chasin evidencia a diferenciação entre revolução política e emancipação humana e aponta como Marx esclarece a origem da politicidade e denuncia seu caráter ontonegativo. Segundo ele, Marx compreendeu a política como “força social pervertida e usurpada”. A forma política se dá no interior de

¹⁷ Sobre as obras marxianas que marcam a sua ruptura ontológica com a determinação ontopositiva da politicidade ver: MARX, Karl. A Crítica da Filosofia do Direito de Hegel – Introdução. In: **Temas de Ciências Humanas** nº 2. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977; MARX, Karl. Sobre la Cuestión Judía. In: **Marx – Escritos de Juventud**. México: Fondo de Cultura Económica, 1987; e Glosas Críticas al artículo “El Rey de Prusia y la Reforma Social. Por un Prusiano”. In: **Marx – Escritos de Juventud**. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

¹⁸ CHASIN, J. Marx: Estatuto Ontológico e Resolução Metodológica. Posfácio de TEIXEIRA, F. **Pensando com Marx**. São Paulo: Ensaio, 1995.

uma configuração histórica em que as formações sociais estão pouco desenvolvidas, cheias de debilidades. A organização das relações sociais através da política é “a expressão oficial do antagonismo de classe dentro da sociedade civil”¹⁹ e, pela sua condição genesiaca, não pode propiciar a efetivação da emancipação humana, pois sua existência visa garantir justamente o contrário: a opressão sobre a classe trabalhadora. Conforme análise de Cotrim²⁰:

Marx explicita a natureza da politicidade examinando a distinção entre emancipação política e emancipação humana, apontando o caráter limitado, parcial, da emancipação política, e em geral de toda solução política: “O limite da emancipação política aparece imediatamente no fato de que o *estado* pode se libertar de um constrangimento sem que o homem se liberte *realmente* dele; de o estado conseguir ser um estado livre sem que o homem seja um *homem livre*”²¹. Esta parcialidade ou limitação não constitui um defeito, uma imperfeição da política, mas, ao contrário, sua determinação essencial: o estado elimina, “a sua maneira, as diferenças de *nascimento, posição social, educação e profissão*, ao declarar nascimento, posição social, educação e profissão *não políticas*, ao proclamar, desconsiderando tais distinções, que todo membro do povo é *partícipe igualitário* da soberania popular, ao tratar a todos os integrantes da vida real do povo do ponto de vista próprio do estado”. Ou seja, “o estado permite que a propriedade privada, a educação e a profissão atuem a seu modo, a saber, como propriedade privada, educação e profissão, e façam valer sua natureza particular”. De sorte que, “longe de abolir essas diferenças efetivas, o estado descansa sobre essas premissas, só se apreende como *estado político* e só faz valer sua *universalidade* em oposição a tais elementos”²². Entendido, assim, o estado político como expressão da “vida genérica do homem em oposição à sua vida material”, e enfatizado que os limites da emancipação política não são um seu defeito, mas sua consumação, Marx reconhece sua importância delimitando seu alcance: ‘Sem dúvida, a emancipação política representa um grande progresso. Porém, não constitui a forma final da emancipação humana, ainda que seja a última forma da emancipação humana dentro da ordem do mundo atual’. Ou seja, sem negligenciar o significado da emancipação política, Marx a vincula explicitamente à (des)ordem humano-societária regida pelo capital, o que também já estava implícito nas citações anteriores. (COTRIM, 2007:17-18)

¹⁹ MARX, Karl. **Miséria da Filosofia**. São Paulo: Grijalbo, 1976, pp. 165.

²⁰ COTRIM, Livia. **Marx: Política e emancipação humana – 1848-1871**. Tese de doutorado. São Paulo, PUC, 2007.

²¹ MARX, Karl. Sobre La Cuestión Judia. In: **MARX - Escritos de Juventud**. México: Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 468.

²² *Ibid.*, p. 469.

O conceito que Chasin agrega ao utilizar o termo “determinação ontonegativa da politicidade”, e que nesta pesquisa tomamos como referência teórica para as análises realizadas, significa que a política, que segundo o autor é a organização da sociedade a partir do Estado, não é essencial à efetivação das individualidades humanas, mas é uma forma que se dá em momento histórico em que os indivíduos estão separados do meio de conduzir a sua existência.

Chasin utiliza o conceito de “politicismo” para definir a prática que põe a dimensão política como determinante das condições sociais concretas considerando que o Estado e a política são essenciais à humanidade. O Estado, na prática politicista, separa as questões políticas das necessidades da produção e reprodução da vida, protegendo os interesses econômicos dos promovedores do desenvolvimento capitalista. Acentua as discussões e possibilita mudanças no plano político esvaziando seus significados concretos, sem atingir os fundamentos socioeconômicos vigentes.

Evidencia assim a política como “forma de conservação do modo de produção da existência social”, o limite que impõe a “auto-constituição da individualidade humano-societária” e a sua incapacidade genesiaca de modificar a condição que a gerou.

Analisando a inobservância dos direitos civis no Brasil, também restrito à dimensão da política, Simon Schwartzman (1970), a partir de argumentação que afirma o caráter ontopositivo da politicidade, antagonicamente à análise teórica assumida nesta pesquisa, considera que as decisões acerca das alianças políticas no Brasil historicamente se baseiam nos interesses particulares dos envolvidos, quem perde e quem ganha. Não consideram com prioridade o que é melhor ou pior para o desenvolvimento do país. Em *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, afirma que o Brasil construiu um sistema político que tem dinâmica própria e independente e, para essa compreensão, retoma a formação social e política do Brasil. Simon Schwartzman discorda das correntes “marxista” e “economicista convencional” e analisa o Estado dentro da perspectiva weberiana. Para ele, a formação do Estado brasileiro é específica e possui interesses próprios da sua organização e dos que a compõem, os acordos e arranjos são realizados entre

diferentes setores da sociedade. Segundo sua análise, o Estado Brasileiro tem duas marcantes características: 1 – O desenvolvimento de um sistema burocrático que submete e estabelece dependência dos setores privados ao seu poder, o que segundo a tradição weberiana convencionou-se chamar de *neo-patrimonial*. 2 – Durante o processo de modernização administrativa, os grupos que estão no poder, representados e/ou diretamente, se profissionalizam e se burocratizam a ponto de agir conforme seus interesses indiscriminadamente, sem se submeter às formalidades da lei, o que Simon chamou de *despotismo burocrático*.

Afirma ainda que dentro da sociedade coexistem grupos com mais ou menos capacidades de orientar o Estado para dirigir ações segundo seus interesses particulares. A representação e a cooptação, para ele, são formas de participação na vida política. O processo de participação política é dependente dos processos de crescimento, diferenciação do Estado, modernização e secularização e desenvolvimento econômico. O padrão que prevalece na política brasileira é o de distribuição de poder decisório a partir do ponto mais alto da hierarquia. Nesse tipo de sistema, a participação política se dá cooptando os líderes políticos para o centro do poder. No sistema representativo, a população levaria ao poder os líderes políticos através do voto. Para Simon Schwartzman, a política brasileira tem tido constantes interações e conflitos entre esses dois tipos de sistema, o de cooptação e o de representação.

Utiliza-se neste estudo o conceito de cooptação, mas contrariamente à análise politicista de Schwartzman. Compreende-se, para esta análise, a cooptação como um mecanismo para manter sob controle as demandas sociais, de forma que estas não alcancem mudanças estruturais e não representem ameaças aos interesses de realização da classe proprietária. O Estado moderno tem como função genesíaca a organização administrativa dos interesses de grupos econômicos nas diversas esferas conforme o nível de atuação. Na era da mundialização do capital, significa acordos entre grupos econômicos internacionais. As contradições entre interesses públicos e privados constituem a base que torna imprescindível à lógica do capital a existência do Estado, que tem sua atuação direcionada pelas necessidades de realização dos interesses

privados dos grupos econômicos, da manutenção da lógica de acumulação nos moldes capitalistas.

A atuação dos governos apropria-se de uma determinação positiva da política pautando sua atuação na superação das condições que impedem o pleno desenvolvimento econômico, a partir da organização eficiente do aparato burocrático do Estado.

Portanto, segundo esta lógica positiva da política, seria necessário, para o alcance do pleno desenvolvimento econômico, apenas aperfeiçoar os mecanismos de operacionalização do Estado, tendo à sua frente sujeitos capazes de orientar sua atuação de forma eficaz visando o bem comum dos cidadãos que compõem as unidades territoriais. Na escala municipal, caberia aos prefeitos e vereadores, escolhidos em um processo de eleição direta com a participação de todos os eleitores, garantir a execução de um projeto político que objetivasse o bem comum de todos os munícipes. Este objetivo estender-se-ia ao nível estadual, com a atuação do governador e deputados estaduais. Nacionalmente, ficaria a cargo do presidente, deputados federais e senadores a garantia dos interesses gerais da nação brasileira.

O PT, como também outros partidos de oposição, no período de transição entre o bonapartismo²³ e a institucionalização da autocracia burguesa²⁴, assumem

²³ Ver: MARX. O 18 Brumário de Luis Bonaparte. In: **Marx – Os Pensadores**. São Paulo: Abril Cultural, 1974; MARTINS, C. Estevan. **Capitalismo de Estado e Modelo Político no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1977; RAGO FILHO, Antonio. **A ideologia 1964: Os gestores do capital atrofico**. Tese de doutorado. São Paulo, PUC, 1998. O conceito “bonapartismo” foi cunhado por Marx em análise da natureza da dominação autocrática-burguesa durante o governo de Napoleão III na França. A burguesia francesa exerceu o domínio político e econômico, de forma indireta, na figura de Napoleão III, que por sua vez se declarou representante de todas as classes sociais, mas na prática investiu na instituição de mecanismos de repressão que mantiveram as demandas sociais dos trabalhadores reprimidas. Como uso da figura que representou historicamente a natureza do poder exercido por Napoleão III, alguns autores, como Rago Filho e Martins, para a compreensão específica do período de ditadura militar, iniciada em 1964, utilizam o conceito de bonapartismo para caracterizar o domínio indireto da burguesia nacional sob a figura dos militares, que, em nome do desenvolvimento nacional, construíram um aparato repressivo violento para conter as demandas populares.

²⁴ Usamos o conceito de autocracia burguesa para caracterizar o uso do poder coercitivo e violento do Estado brasileiro, administrado por segmentos da burguesia nacional, com o objetivo de conter as demandas sociais e realizar o desenvolvimento do capitalismo, garantindo a realização das necessidades de acumulação sob a lógica do capital, sem a mobilização popular. O uso da violência é justificado e legitimado como uma ação de manutenção da ordem e segurança nacional para o desenvolvimento da democracia no Brasil.

a organização política como instância apropriada para a resolução dos problemas de ordem social. Desta forma, adotam o posicionamento da burguesia nacional, subordinada aos interesses das burguesias internacionais, em detrimento do atendimento às demandas sociais, que são mantidas sob o controle da chamada ordem “democrática”: a prioridade de investimento em desenvolvimento econômico que subordina o desenvolvimento social.

Como podemos observar, a análise das políticas urbanas efetivadas, no período abordado neste estudo, não pode fugir a uma reflexão sobre a expressão da natureza do Estado do Brasil, mesmo que desenvolvidas em um período de “abertura democrática” e levadas a cabo por um partido que se considerava como catalisador das demandas sociais.

Como desenvolvimento de um estudo histórico, propõe-se, através da análise documental, reconstruir a realidade social das associações de luta por moradia em Diadema e a relação destes com o poder público municipal. Os nexos constitutivos que compuseram a processualidade histórica dos modos de vida dos trabalhadores na cidade de Diadema são aqui tomados a partir dos documentos analisados para a compreensão das diversas interações sócio-históricas que construíram as formas concretas objetivas e subjetivas da vida nesta cidade. Pretende-se, neste estudo, identificar as singularidades históricas: da constituição da cidade de Diadema, do poder público instituído, das políticas públicas implementadas na área de habitação e da efetividade destas políticas a partir da proposta petista de participação das associações de luta por moradia na gestão pública. Para esse fim, dedicamos atenção à produção material da vida humana em Diadema no período de 1983 a 1996, ou seja, identificamos como viviam os ativistas na luta por moradia em Diadema e como se deu a organização e atuação desses grupos.

Para a consecução desta pesquisa, utiliza-se um conjunto diversificado de fontes, que vão desde entrevistas com protagonistas da história de Diadema no período estudado, até documentos produzidos pela administração, ativistas na luta por moradia, série histórica das receitas e despesas municipais entre 1983-1996 e matérias de jornais.

A documentação oral é aqui tomada enquanto mais um tipo de fonte que, como todas, requer um tratamento específico, e não enquanto método de pesquisa. A distinção que se faz é a de que, tomada enquanto fonte, o cuidado deve estar centrado no levantamento da informação, no instrumento de coleta de dados – questionário fechado ou entrevista aberta, na retomada e aprofundamento dos fatos rememorados, no respeito ético aos depoimentos.

Mas a análise destas informações se coaduna com a abordagem adotada para as outras fontes, isto é, a análise da imanência, o que pressupõe o respeito à integralidade do objeto, na busca do fenômeno histórico em suas circunstâncias específicas e em sua dinâmica própria, nos limites das determinações e dos condicionantes que lhe são próprios e particulares.

A perspectiva da análise imanente, que visa recuperar a lógica interna desta dinâmica social resultante de suas contraditórias correlações de forças sociais, nos permite identificar conceitos, a função social que as associações de luta por moradia e o poder público cumprem nesta correlação de forças, naquela conjuntura em que foram gerados, investigando suas determinações históricas.

Através desta abordagem, analisa-se a ideologia²⁵ contida no discurso grafado nos documentos, o que de fato dizem; o que efetivamente é feito pelos representantes políticos; e o que revela a prática social, enfocando a existência e inexistência da coerência entre o discurso e a prática, identificando a função social da prática que se efetivou.

Por se tratar de um estudo da história contemporânea, contamos com o relato dos ativistas na luta por moradia em Diadema. Estes estão em sua maioria em plena atividade. Alguns participam das Associações Comunitárias que sobreviveram à pós-urbanização, outros têm atuação política e/ou partidária como militantes ou ocupando cargo público eletivo, concursado ou comissionado; houve aqueles que desiludidos com os ditames da política se afastaram das organizações sociais.

²⁵ Utilizamos o conceito “ideologia” segundo a análise marxiana, como consciência da operação prática.

Os documentos públicos da Prefeitura Municipal de Diadema, principalmente processos da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, Atas e Leis da Câmara Municipal de Diadema de 1983 a 1996 são analisados a fim de reconstruir o processo histórico da relação entre as associações de luta por moradia em Diadema e o poder público municipal. As ações da primeira gestão petista e os dados relativos à gestão 1983-1988 estão em sua maioria compilados em: *Sumário de Dados*, elaborado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano em 1996, *Bases da Política Habitacional do Município de Diadema*, elaborado em 1986 pelo Programa de Urbanização de Favelas, e no livro de Júlio Assis de Simões, lançado em 1992, *O dilema da participação popular: A etnografia de um caso*. Toma-se o livro de Simões como fonte imprescindível para a reconstrução da relação entre o poder público municipal e as associações de luta por moradia na cidade de Diadema durante a gestão 1983-1988 por sua pesquisa etnográfica *in loco* desde o primeiro ano de governo de Gilson Meneses. As séries históricas de receitas e despesas realizadas durante as três gestões petistas em Diadema (1983-1996) foram consultadas no banco de dados digital do SEADE. A busca de dados qualitativos e quantitativos nesses documentos tem por intuito pesquisar a existência de relações entre os fatos narrados, registrados e constatados empiricamente.

Deste estudo, foi possível concluir que os sujeitos que administravam a prefeitura, como detentores da ação empreendedora propiciada pelo dinheiro público, agiam segundo os diferentes interesses da classe que os mantinha no poder. Ou seja, aproximavam do poder ou excluíaam do centro de decisões os grupos, segundo os interesses da classe que sustentava o partido no poder.

Os desdobramentos deste estudo evidenciam que as associações de luta por moradia eram mantidas sob controle, de forma a não representarem uma ameaça à governabilidade petista e, conseqüentemente, à organização capitalista. As associações de maior expressão tinham representação partidária. Reproduziram as relações clientelistas nas mais diversas esferas. Aqueles que não se adequaram à ordem da governabilidade foram sufocados pela falta de recursos para a sua organização, pelo isolamento, pela necessidade imediata de

resultados por parte de seus participantes e pela dificuldade de efetivar benefícios sem realizar acordos partidários.

O primeiro capítulo trata da construção do espaço público a partir das intervenções das administrações públicas como consequência das disputas entre os diversos interesses no âmbito político. No segundo capítulo, abordam-se as políticas públicas implementadas durante as três gestões petistas em Diadema. Trata-se mais detalhadamente do que significou a prática destas políticas públicas no terceiro e quarto capítulos, quando são abordadas, respectivamente, as diferentes propostas de participação popular implantadas e seus resultados práticos, com a análise da relação entre governo municipal e população.

Centra-se a análise nas cinco associações de luta por moradia constituídas nos termos legais em período posterior à instituição do Plano Diretor de 1994, particularmente sobre as especificidades da atuação dos membros da Associação Nossa Luta Nossa Terra. Justifica-se a escolha pelo foco da análise na referida associação pelo fato de sua composição ter aglutinado trabalhadores que pagavam aluguéis e que, devido à precarização das condições de vida da fração de sua classe social, vivenciaram contínua inadimplência, com a eminente possibilidade de despejo.

CAPÍTULO I

A CONSTITUIÇÃO DO PÚBLICO E A MOBILIZAÇÃO SOCIAL EM DIADEMA

Destaca-se, na composição deste capítulo, a construção do território diademense pelas entrelaçadas ações dos sujeitos que em diversos níveis de atuação criaram as condições sócio-históricas em que se desenvolveram a produção e reprodução da vida nesta cidade durante o período estudado – 1983-1996. Explicitaremos aqui as condições históricas em que se desenvolveu a atuação destes sujeitos, no âmbito internacional: a implantação do processo de reestruturação produtiva realizado pelas multinacionais na fase de mundialização do capital e que se expressa exemplarmente no ABCD paulista, local de fixação das empresas multinacionais químicas e automobilísticas nas décadas de 1960 e 70; no âmbito nacional: o período de transição do bonapartismo para a instituição da autocracia burguesa e o colapso do chamado “milagre econômico”; no âmbito local: a primeira administração petista do Brasil, que se deu em Diadema, estendendo-se às três gestões consecutivas, com a inversão de prioridades de investimentos públicos realizadas nestas administrações em relação às anteriores, desde a emancipação política.

1. Reorganização sócioterritorial da cidade na fase mundializada do capitalismo

A cidade de Diadema está localizada entre São Paulo e São Bernardo do Campo, a 17 km da capital, na área hoje conhecida como ABCD paulista²⁶. Possui

²⁶ O grande ABCD está localizado na região metropolitana da cidade de São Paulo; é composto por sete cidades: Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema, Ribeirão Pires, Mauá, São Caetano e Rio Grande da Serra. A sigla ABCD congrega as iniciais das cinco cidades mais importantes economicamente, considerando o período de maior efervescência econômica desta região, entre 1970 e 2000, quando foram instaladas as montadoras de automóveis, empresas de autopeças, polo petroquímico e polo de cosmético. Diadema é a cidade cuja emancipação é mais recente entre as que compõem a sigla que designa esta região. O processo de emancipação da cidade foi aprovado pela Assembleia Legislativa de São Paulo e posteriormente legitimado em plebiscito popular realizado em 1958. Oficialmente, a cidade de Diadema passou a existir com a posse do primeiro prefeito, vice-prefeito e vereadores em 1960. A escolha do nome da cidade teve por sentido completar a sequência alfabética da sigla já consagrada ABC paulista.

uma superfície de 30,7 km², com 7,06 km² do território definido como área de preservação ambiental pela proximidade com a represa Billings. O relevo da cidade é morreado com níveis altimétricos entre 700 e 800 metros, com poucas áreas planas²⁷. Grande parte da vegetação primitiva, Floresta Atlântica de Planície, foi devastada pelo intenso processo de urbanização, com a permanência atual de poucas áreas preservadas. Segundo o censo de 2007, a cidade possui 386.779 habitantes e uma das maiores densidades demográficas do país, ou seja, 10.167 hab/km². Até meados de 1940, a região era conhecida como Vila Conceição e tinha como atividades econômicas a produção de tijolos, móveis e pequeno comércio, que sobrevivia graças ao trânsito de pessoas em busca de lazer na represa Billings.

Com a inauguração da Via Anchieta em 1947, uma série de indústrias, principalmente automobilísticas, instalaram-se entre São Bernardo do Campo e Diadema. As grandes empresas automobilísticas propiciaram a instalação de outras empresas que participavam de diversos processos da confecção dos automóveis, como as de autopeças. Em 1952, quando Diadema era distrito de São Bernardo do Campo, foi instalada a primeira indústria em território hoje diademense, a IMBRA S. A. Indústria Química, que entre 1957 e 1958 passou a fabricar matéria-prima para indústrias de plástico. Em 1956, fixou-se na cidade a Empresa Roberto L. Gordon, de produção de acessórios para eletrodomésticos e bijuterias. A Roberto L. Gordon, em 1960, passou a produzir componentes automobilísticos e mudou de nome para METAGAL.²⁸

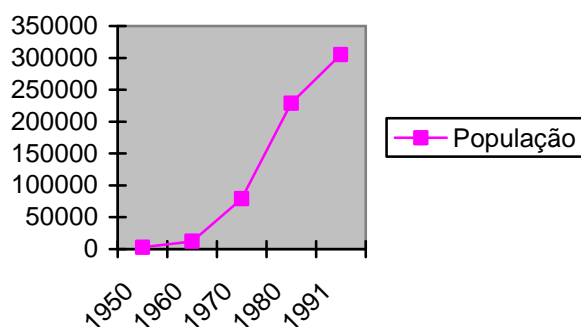
Até 1959, Diadema era parte do território de São Bernardo do Campo e, no ano de sua emancipação política, contava com 12 mil habitantes²⁹. A partir da década de 1970, houve um crescimento populacional vertiginoso. Em 1960, a cidade era composta por 12.308 habitantes. Em 1980, este número passou para 228.660 (IBGE/IMES).

²⁷ Documento: SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Sumário de Dados Socioeconômicos de Diadema**. Diadema, 1995, p. 23.

²⁸ Documento: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Diadema: Caminhos e Lugares**, 1999, p. 93.

²⁹ Documento: HEREDA e ALONSO (1996:129).

Tabela 01- Crescimento Populacional – Diadema (1950-1991)



Fonte: IBGE/IMES

O processo de reestruturação produtiva implantado no Brasil a partir do final da década de 1980 se configurou exemplarmente no ABCD paulista, local de fixação dos polos automobilístico e petroquímico. Os impactos da reestruturação produtiva para os habitantes de Diadema apresentam aspectos particulares em relação às outras cidades do grande ABCD, devido à instalação na cidade, durante este período, de uma série de subsidiárias das montadoras, indústrias diversificadas, e ao desenvolvimento de uma rede de serviços e comércio. Tais particularidades serão abordadas nos capítulos subsequentes.

Segundo Sassen³⁰ as cidades são os lugares-chave para o gerenciamento das operações globais. O papel que as cidades desempenham está integrado aos objetivos econômicos globais. Há uma combinação entre dispersão global das atividades, integração global e a contínua concentração do controle econômico e da propriedade que contribuem para o papel estratégico das grandes cidades, o que Sassen denomina de *Global City*.

A estruturação das grandes cidades se processou de forma a estabelecer regiões distintas para estabelecimento de moradia das diferentes classes sociais e preservação das áreas de interesse econômico e comercial para exploração dos diferentes grupos econômicos.

³⁰ SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

Segundo Santos (1996), para entendermos o complexo das evoluções do espaço social é importante levarmos em conta algumas categorias: 1 – forma: aspecto visual e o conjunto que ordena o padrão social; 2 – função: o papel que a forma desempenha no processo global; 3 – estrutura: modo de organização da inter-relação entre os elementos que formam o espaço social; 4 – processo: o andamento das relações entre os elementos que formam o espaço social. A forma e a função estão associadas na medida em que expressam uma correspondência na organização do espaço. Mas estes indicadores necessitam de associações com a estrutura e o processo para que a análise final considere os aspectos histórico e econômico do desenvolvimento do espaço social.

As estruturas sociais e econômicas demandam certo tipo de organização espacial para atender às suas necessidades de reprodução. Conforme mudam estas necessidades de produção e reprodução, as formas espaciais ou se moldam às novas funções ou são substituídas. Na sociedade capitalista, a tendência é a forma espacial se adaptar às novas necessidades, devido aos grandes investimentos feitos no espaço capitalista, que se transformam em “capital fixo”. Especulação imobiliária significa, conforme Kowarick (1993), além da retenção de áreas entre centro e periferia objetivando comercializá-las futuramente com o processo de valorização dos terrenos propiciado pelo investimento em infraestrutura, remodelamento dos antigos centros segundo novas funcionalidades.

Formas espaciais semelhantes podem ter em sua origem processos de estruturação e funções diferentes. Portanto, os dados históricos destes processos de estruturação espacial são de grande relevância nesta análise.

O território diademense foi construído pela ação de sujeitos condicionados por uma série de interações sócio-históricas que compuseram as formas de vida em Diadema. O ordenamento econômico internacional e nacional incidiu diretamente sobre a organização social dos moradores desta cidade. O golpe militar em 1964, a manutenção da ditadura militar e a institucionalização da autocracia burguesa possibilitaram a manutenção da estrutura econômica com poder de decisão centralizado nas mãos dos grupos econômicos nacionais subordinados à burguesia dos países de economias centrais. Tal fato significou

uma transição pelo alto, sem alteração da organização econômica, o que impede a realização das necessidades da classe trabalhadora, mesmo dentro dos limites do capitalismo.

Diadema adentra os anos 1980 no interior de uma crise econômica de enormes proporções para o Brasil e que atingiu diretamente a maior parte de sua população, particularmente a de baixa renda, como é a que caracteriza a grande maioria dos moradores daquela cidade. E, como ocorre nas mediações entre o mundial e o local, o atendimento ou não às demandas sociais da população de Diadema é determinado pelas formas da reprodução da vida de acordo com a especificidade do desenvolvimento do capitalismo, que no caso do Brasil se manifesta incompleto e subordinado. O Estado, como produto das relações sociais sob determinadas condições históricas, foi construído como aparato de poderes que se põem, na forma aparente, acima da sociedade, com função de conciliar antagonismos irreconciliáveis. No chamado Estado Moderno Democrático Representativo, as instituições operacionalizadas pelos poderes públicos são apresentadas como espaços de conciliação e consenso, mas na especificidade brasileira observa-se, que os interesses privados são tratados como interesses públicos, acentuando-se o seu caráter autocrático, e observa-se que a cidade em análise não foge a esta perspectiva, em que pesem as intencionalidades da política na gestão petista.

Legitimados pela premissa ontopositiva da política, que propõe o desenvolvimento social a partir do desenvolvimento econômico, os grupos econômicos agem por meio da esfera institucional para se apropriarem das áreas mais providas em termos de organização espacial, acessibilidade e infra-estrutura, ocasionando uma segregação espacial. A organização desigual da cidade cumpre função necessária ao desenvolvimento capitalista selvagem que tem sido implantado no Brasil, realizando coadunação entre os interesses dos grupos econômicos internacionais e grupos econômicos locais³¹. Segundo Martins, as condições de desigualdade encontradas na constituição do espaço urbano

³¹ LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. & COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

revelam-se como expressão da “aliança estrutural e histórica entre a propriedade urbana e o capital”³². Nas cidades, são realizadas diferentes formas de acumulações de capital, dentre elas a riqueza patrimonial.

A expressão desta forma autocrática de a burguesia gerenciar o poder político se manifesta claramente nas políticas públicas que afetam a cidade de Diadema. Uma das primeiras ocupações “legais” realizadas na área da represa Billings foi promovida em um acordo entre o governo estadual de São Paulo na gestão de Faria Lima (1965-1968) e o governo municipal de Diadema na gestão de Michels (1964-1968). Para viabilizar um processo de desfavelização na região Sul de São Paulo³³, as famílias foram transferidas para o bairro de Eldorado³⁴, em Diadema, sem que ali houvesse investimentos em saneamento básico e obras básicas como expansão da rede domiciliar de água (SIMÕES, 1992).

2. Os impactos da reestruturação produtiva sobre os trabalhadores na cidade

É foco deste estudo a fração da classe trabalhadora residente em Diadema que vende sua força de trabalho por um salário que não possibilita sua autonomização e que está em constante pauperização.

Nas décadas de 1970 e 80, a necessidade de mão-de-obra para as novas fábricas, e posteriormente comércios e serviços, propiciou um grande aumento populacional na região. Baianos, alagoanos, pernambucanos, cearenses, piauienses, maranhenses, sergipanos, paraibanos, capixabas, mineiros, mato-grossenses e paulistas chegaram em grande número para compor os trabalhadores das indústrias automobilísticas, de autopeças e das indústrias químicas da região que hoje se convencionou chamar de Grande ABCD Paulista.

³² MARTINS, José de Souza. **O Poder do Atraso: Ensaios de Sociologia da História Lenta**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1994, v. 1.

³³ Região densamente povoada, inclusive em algumas áreas cujo valor comercial e econômico despertava o interesse de grupos econômicos.

³⁴ O bairro de Eldorado, em Diadema, até a década de 1950 era considerado uma instância turística devido às atividades possibilitadas pela represa, com grandes áreas cobertas por vegetação. Nas décadas de 1960, 70 e 80, este bairro sofreu intenso processo de ocupação e desmatamento, seja por ação de loteamento de terras ou fixação de moradias “irregulares” nas áreas morreadas desprezadas pelos agentes imobiliários.

Milhares de pessoas deixaram suas cidades de origem em busca de melhores condições de vida, envolvidas pelas histórias promissoras contadas por conhecidos(as), familiares e mídia, a respeito do desenvolvimento econômico das cidades do Estado de São Paulo. A busca pelo sonho de se estabelecerem em cidades com ofertas de empregos, cujos salários possibilitassem a reprodução material da vida, aliada ao desejo de reorganização dos laços de sociabilidade, trouxe ao ABCD Paulista muitos familiares e amigos dos(as) primeiros(as) migrantes. É o caso de Edineide Meneses Bispo, uma das moradoras do Projeto Habitacional Sanko (PHS), participante da Associação Nossa Luta Nossa Terra.

Eu sou de Sergipe, de Japoatã. Eu vim para cá com 17, 16, 17 anos. Eu vim pra cá, oh... Minha história é muito engraçada. Eu vim com uma tia minha e essa tia minha era assim de idade. Na época, como ela tem bastante filho aqui, parente aqui e sempre vem aqui visitar os familiares... Então ela pediu para os meus pais para [ela Edineide] vir, assim, como companhia. Como não tinha leitura, ela não sabia ler, era até um pouco perigoso ela se perder nas paradas. Aí eu vim a passeio. Eu vim passear. Ela vinha passar um mês, dois meses e depois eu tinha que voltar com ela. Aí eu comecei a trabalhar, né, fui gostando daqui, dizem que São Paulo tem açúcar, quem vem não esquece e sempre volta, né, e eu fiquei morando dois anos com a tia trabalhando em casa de família. Aí fiquei dois anos morando com a tia. E depois voltei de novo para visitar meus pais. E voltei de novo e meus pais não queria deixar para depender de aluguel, ficar dependendo da casa dos outros, o tempo todo. Aí eu voltei, eu aluguei um comodozinho, aí veio a minha irmã morar comigo e aí depois veio uma colega de escola e depois veio outro. Ficamos morando em Eldorado, na rua das seringueiras.³⁵

A vinda de Edineide a Diadema não foi destinada a fixar moradia, por isso, terminando o período da visita em que era acompanhante da tia, voltou a Japoatã. A possibilidade de renda proporcionada pelo trabalho em um das fábricas instaladas em Diadema e São Bernardo do Campo impulsionou a volta de Edineide a Diadema, mas desta vez para estabelecer moradia. Em sua cidade natal, Edineide trabalhava com os pais em atividades rurais e com os afazeres domésticos. Não vislumbrava outras possibilidades de trabalho em Japoatã. Ao chegar em Diadema, o contato com os familiares e a necessidade de mão-de-obra

³⁵ Depoimento de Edineide Meneses Bispo, coletado pela pesquisadora em 06.06.2008.

barata nas fábricas instaladas em Diadema possibilitaram que em pouco tempo Edineide conseguisse um emprego. Na década de 1980, Edineide trabalhou como empregada doméstica e, na década de 1990, como embaladeira e auxiliar de inspeção em empresas de autopeças³⁶. Quando decidiu sair definitivamente de Sergipe, encontrou resistência dos pais, pois estes, além de estarem receosos com a saída da filha de casa, identificavam as dificuldades de Edineide em conseguir moradia na nova cidade. A moradia de aluguel obriga os sujeitos a um alto dispêndio mensal de valor fixo, além da alimentação e do transporte. Estes necessitam de uma estabilidade de emprego que garanta o pagamento mensal do aluguel da casa. Ficar desempregado e sem seguro desemprego, sob estas condições, significava ficar inadimplente com os pagamentos de aluguel e, conseqüentemente, ser despejado e ficar sem lugar para morar. Como diz a própria Edineide, significa: “ficar dependendo da casa dos outros o tempo todo”. O valor pago a Edineide pelo emprego de sua força de trabalho como empregada doméstica não era suficiente para que ela adquirisse uma casa ou mesmo um lote de terra. Como solução para esse problema, alugou um cômodo no quintal da casa da tia no bairro de Eldorado, em uma área de ocupação. A irmã e os amigos, que chegaram em Diadema em busca de melhores condições de vida, estabeleceram moradia de forma inicialmente provisória, todos juntos, neste cômodo, e por ali ficaram até 1997, quando Edineide, a irmã e a sobrinha diademense mudaram-se para os alojamentos do PHS.

Edineide é uma das muitas mulheres migrantes na cidade de Diadema. Outras pessoas encontraram na ocupação de áreas vazias uma alternativa possível para estabelecer moradia, diante do desemprego e dos baixos salários. Muitos sujeitos que chegaram a partir do final da década de 1960, em Diadema, sem condições de realizarem sua necessidade de moradia pelo mercado formal, ocuparam de forma precária terrenos sem uso, construindo suas casas com compensados e madeirites. Uma parte desses terrenos pertencia a empresas que por algum motivo não fixaram ali suas instalações, conforme previsto quando a área foi recebida por doação ou adquirida em um sistema de incentivo fiscal. Os

³⁶ Documento: Associação Nossa Luta Nossa Terra. Cadastro 9. Diadema, 16.10.1996.

sujeitos “semi ou não-qualificados” profissionalmente, que chegaram às cidades do Grande ABCD Paulista a partir do final da década de 1980, encontraram ofertas de empregos precários nas empresas de autopeças, subsidiárias das montadoras.

O processo de terceirização de setores da cadeia produtiva, implantado no Brasil na década de 1990, propiciou o surgimento de empresas menores a partir da implantação do modo de gestão toyotista, o que Giovanni Alves (2000) chama de “Fragmentação Sistêmica”. Essas pequenas empresas foram subcontratadas pelas transnacionais em um sistema de cooperação entre os capitalistas. A partir de procedimentos fundamentais de garantia da eficiência do processo e redução de custos, as transnacionais procuram adequar a lógica da produção ao sistema concorrencial na mundialização do capital e às novas fases da luta de classes. A localização privilegiada da cidade de Diadema, pela proximidade com as vias de escoamento, polo petroquímico e automobilístico, atraiu muitas dessas empresas terceirizadas. Segundo análise de Giovanni Alves, a “Fragmentação Sistêmica”, como parte do novo complexo de reestruturação produtiva³⁷, intensificou a precarização da vida dos trabalhadores, debilitando a associação destes como classe através da diminuição do número de trabalhadores por processo, da intensificação da exploração da força de trabalho, da captura da subjetividade operária³⁸ e da flexibilização da organização social da produção. Com a implantação da automação nas máquinas, os trabalhadores não-especializados passaram a realizar atividades polivalentes e plurifuncionais sem ganhos de

³⁷ Chamamos de complexo de reestruturação produtiva a implantação de novas tecnologias e formas de organizar a produção social capitalista. A reestruturação produtiva no Brasil teve grande impulso durante o Governo Collor como um processo de integração entre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e a mundialização do capital. Os polos industriais foram modernizados tecnologicamente e também foram alteradas estratégias de gestão, localização das fábricas, bem como a relação entre sindicatos e trabalhadores. Ver: ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2000.

³⁸ Segundo Alves (2000), significa estimular que os trabalhadores participem da produção de forma colaboracionista ao ponto em que estes deem sugestões para melhorias das operações, para que sejam realizadas com empenho e eficiência, a fim de atingir metas que gerem benefícios para empresas e funcionários. Desse modo, a “disposição intelectual-afetiva” dos trabalhadores é agregada ao produto.

salário, o que segundo a análise de Leite³⁹ elevou a insatisfação dos trabalhadores.

Segundo dados recolhidos em censo socioeconômico de 1995 sobre o município de Diadema, realizado pelo IMES⁴⁰, 62,6% dos entrevistados que tinham vínculo empregatício trabalhavam no ramo industrial. Os trabalhadores “sem qualificação” que residiam em Diadema representavam 26,1% dos entrevistados e os semi-especializados, 21,1%. A partir dos critérios ABA, 47,1% das famílias entrevistadas possuíam classificação de consumo D e 36,7% classificação de consumo C. Estes dados expressam o poder aquisitivo das famílias a partir de critérios que identificam a participação de seus membros no mercado consumidor combinado ao grau de escolaridade do responsável pela renda familiar. Os dados quantitativos não compõem expressão da realidade absoluta, mas um indicativo da concretude historicamente posta.

As análises sobre estes dados nos possibilitam demonstrar que grande parte dos sujeitos que moravam em Diadema recebiam pelo emprego da sua força de trabalho um valor que lhes permitia consumir apenas itens de primeira necessidade. Segundo o mesmo censo, 25,9% dos sujeitos cujo salário era a principal fonte de recursos da família recebiam renda líquida menor/igual a três salários mínimos⁴¹. Segundo Alves (2000:269), citando dados da pesquisa do Dieese de 1994, o salário médio nas empresas instaladas em São Bernardo do Campo e Diadema, em junho de 1992, era de US\$ 386,00 nas empresas de autopeças e US\$ 599 nas montadoras, enquanto que o valor do salário mínimo na época era de R\$ 147,80⁴².

Estes dados, postos em comparação, permitem demonstrar que a fragmentação sistêmica afetou de forma significativa os trabalhadores “sem qualificação”, com rebaixamento crescente de salários que já não eram compatíveis com a necessidade de reprodução da vida. Os trabalhadores que

³⁹ LEITE, Márcia de Paula. Reestruturação Produtiva, Novas Tecnologias e Novas Formas de Gestão da Mão de Obra. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso de (org.). **O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século**. Campinas: Scritta/Cesit, UNICAMP, 1994.

⁴⁰ Documento: **Sumário de Dados Socioeconômicos de Diadema**. Diadema, 1995, pp. 45-46.

⁴¹ *Idem*, p. 45.

⁴² Em reais de fevereiro de 2000.

fixaram moradia em Diadema compunham, assim, a fração dos que recebiam os mais baixos salários de sua classe na região.

Segundo o perfil traçado pela CDHU sobre a faixa de renda dos trabalhadores que participaram do Projeto Habitacional Sanko (PHS), objeto deste estudo, na modalidade “empreitada”⁴³, 57,20% das famílias tinham renda mensal menor/igual a quatro salários mínimos⁴⁴ e esta condição tornava impeditiva a inserção nos sistemas de financiamento por moradia.

Josemundo Dario de Queiroz, ativista na luta por moradia que chegou a ser Secretário de Habitação em Diadema, em depoimento, abordou o processo de precarização das condições de vida dos trabalhadores “sem qualificação” nesta urbe comparando dois momentos: a chegada da sua família na cidade em 1971 e o ano de realização da entrevista 2004:

Naquela época não se tinha onde morar, mas havia emprego. O sujeito ia para a favela, mas tinha emprego. Hoje, quem vai para a favela são as pessoas que não podem mais pagar aluguel, desempregadas. É uma exclusão mais cruel.⁴⁵

Decorre daí que os sujeitos construíram habitações fora da legalidade em condições inóspitas e ficaram inadimplentes com os pagamentos de aluguel, porque o poder de compra de seus salários não era suficiente para que estes comprassem um terreno ou uma casa em áreas planejadas, ou para que quitassem dívidas mensais com aluguéis. O primeiro momento citado por Josemundo refere-se ao início da década de 1970, momento de expansão no setor automobilístico que se manteve até os impactos da crise internacional atingirem a economia brasileira.

⁴³ Foram desenvolvidas duas modalidades no projeto Sanko: mutirão e empreitada. Os trabalhadores ativistas da Associação Nossa Luta Nossa Terra optaram pela empreitada, devido à impossibilidade de construir os apartamentos com trabalho em mutirão, já que estes vendiam sua força de trabalho para garantir a subsistência da família.

⁴⁴ Documento: CDHU. **Proposta de atendimento – Diadema – SANKO**. São Paulo, 06.05.1996. Segundo perfil de renda traçado pela CDHU: 11,70% das famílias tinham renda mensal entre 1 e 1,5 salário mínimo; 14,4%, renda mensal acima de 6,5 salários mínimos.

⁴⁵ Depoimento colhido pelo jornalista Adauri Antunes Barbosa e publicado pelo jornal O Globo em 11.05.2004, disponibilizado em <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=122127>. Consultado em 18.10.2008.

Josemundo identificou, por sua própria vivência, que as condições de desigualdade social no período de 1970 a 2004 foram aprofundadas e cita o crescente desemprego como fator de exclusão mais perversa.

Gradativamente, o modelo de desenvolvimento industrial adotado⁴⁶ no âmbito nacional foi implantado na cidade de Diadema. Este conjunto de relações levou a cidade de Diadema a se estabelecer, nas décadas de 1960, 70 e 80, como uma “cidade dormitório industrializada”⁴⁷, porque funcionários especializados das empresas instaladas na região, devido à proximidade com a capital do Estado, não transferiram moradia para Diadema. Os trabalhadores que residiam em Diadema, em sua maioria, não possuíam especialização e eram empregados em São Bernardo e Santo André, ocupando cargos que exigiam muito esforço físico e cuja remuneração não supria as necessidades básicas da família.

A gestão 1993-1996 considerou superada a condição de “dormitório” devido ao desenvolvimento econômico ocorrido entre final da década de 1980 e primeira metade da década de 1990⁴⁸, a partir da terceirização da cadeia produtiva das empresas multinacionais instaladas na região do ABCD. Tal fato não significou melhorias significativas quanto à condição de vida dos trabalhadores na cidade de Diadema, principalmente quanto à realização da necessidade de moradia.

A implantação da reestruturação produtiva no nível mundial na década de 1970 e no Brasil na década de 1990, o que Alves (2000) chamou de “nova ofensiva do capital sobre o trabalho”, foi o fator diferencial que aprofundou a dominação do trabalho vivo sobre o trabalho morto. A necessidade de conservação da força motriz do capital obriga os agentes destes processos a revolucionar continuamente suas bases tecnológicas e organizacionais. Essas transformações modificaram as condições da produção e suas relações sociais.

⁴⁶ Devido à facilidade de acesso à Baixada Santista, à região central e à zona sul de São Paulo proporcionada pela Rodovia dos Imigrantes e aos incentivos fiscais concedidos pela prefeitura, diversos tipos de indústrias foram instaladas em Diadema. Em 1980, estavam instalados na cidade 900 estabelecimentos industriais de médio e pequeno porte. Grande parte destas indústrias foi deslocada de regiões centrais da cidade de São Paulo, áreas que sofreram processo de valorização e como consequência uma remodelação no uso do solo.

⁴⁷ Termo utilizado por Simões (1982) para exemplificar o caso da cidade de Diadema.

⁴⁸ Documento: Diadema: Cada vez melhor. In: **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema**. Ano 1, nº1. Diadema, 1996, p.14.

No ABCD Paulista, especificamente na cidade de Diadema, caso exemplar dos impactos da reestruturação produtiva na vida dos trabalhadores, significou contínua pauperização dos trabalhadores, com rebaixamento dos salários; perda do valor real dos salários frente ao processo inflacionário; relações trabalhistas precárias aprofundadas pela Lei do Trabalho Temporário; desemprego estrutural tecnológico ocasionado pela chamada “modernização tecnológica”; diminuição dos benefícios sociais; aumento da exploração da força de trabalho e condições inóspitas de trabalho. O desenvolvimento das forças produtivas sob a lógica do capital aprofunda a exploração da força de trabalho e o desemprego em todos os âmbitos das cadeias produtivas, afetando os setores mais e menos desenvolvidos tecnologicamente, os trabalhadores “sem qualificação” e os “qualificados”.

O processo de “favelização” em Diadema expressa, portanto, o movimento geral de depauperização dos centros urbanos brasileiros em decorrência da crise que se abateu sobre o país nas décadas de 1980 e 90 e que se caracterizou, conforme a documentação, pelas seguintes particularidades: a emigração das áreas rurais para as áreas urbanas, devido à precarização das condições de vida nas áreas rurais e intenso processo de industrialização nos grandes centros, a desigualdade e a exploração no trabalho, o arrocho salarial, a alta rotatividade nos empregos, o desemprego e o tempo de locomoção da casa ao trabalho.⁴⁹

O desenvolvimento do capital atingiu em finais do século XX um estágio em que se amplia a busca pela sua autoexpansão, mesmo com os efeitos sociais devastadores, atuando apenas em suas disfunções superficiais⁵⁰. No Brasil, a objetivação do capital se deu a partir de suas particularidades históricas e segundo a singularidade histórica que propiciou a instituição de formas de capital estruturalmente incompleto e incompletável, sem processo revolucionário, o que Chasin conceitualmente chamou de via colonial de objetivação do capital⁵¹. A origem colonial faz com que as características desse processo continuem

⁴⁹ Documento: PMD. **Documento Base do I Encontro Municipal de Habitação**. Diadema, 1993, p. 3.

⁵⁰ Ver: MÉSZÁROS, Istvan. **O desafio do fardo e do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2002.

⁵¹ Ver: CHASIN, J. **A Miséria Brasileira – 1964-1994: do golpe militar à crise social**. Santo André: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.

marcadas nas formas sociais brasileiras com manutenção da ordem social pela violência estrutural. Ao longo das gestões administrativas, os sujeitos que compõem as organizações do Estado aperfeiçoaram as formas de controle, com o objetivo de manter a população distante das decisões efetivas sobre a ordem econômica.

As lutas dos trabalhadores do Grande ABCD Paulista contra a superexploração da força de trabalho durante a crise internacional do capital de 1970

Durante a ditadura militar (1964-1982), houve um processo de intensificação da exploração da força de trabalho com aumento da jornada, extenuação dos trabalhadores e arrocho salarial.⁵² Os ideólogos da ditadura militar brasileira, em discurso, afirmavam-se comprometidos com a implantação da democracia, que para ser alcançada necessitava de desenvolvimento econômico, e para isso fazia-se necessária a união entre capitalistas e trabalhadores para a construção de uma nação desenvolvida tecnológica e economicamente. Os membros da ditadura militar no Brasil justificavam suas ações afirmando que estas objetivavam o combate à miséria e à “exploração comunista” por meio de “instrumentos revolucionários” que significavam efetivamente repressão e intensificação da exploração da força de trabalho⁵³. A intervenção do Estado, segundo o militar Costa e Silva, fazia-se necessária no Estado Moderno, com o objetivo de disciplinar, no sentido social, as atividades econômicas para defendê-las. A intervenção estatal era justificada pela necessidade de agir preventivamente evitando um “mal maior”⁵⁴.

Neste sentido, o primado do desenvolvimento acelerado numa situação de guerra revolucionária, de intensa repressão ao trabalho, fez com que, precisamente, às custas das maiorias brasileiras, um governo antipopular, antinacional e pró-imperialista, assumisse a função de gestores bonapartistas do capital atrofico a fim de

⁵² Ver: ANTUNES, Ricardo. **A Rebelião do Trabalho: o confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978/1980**. São Paulo: Editora Ensaio, 1988.

⁵³ Conforme análise de Rago Filho (1998:174) sobre discurso do ex-ditador militar Costa e Silva, compilado em SILVA (1968:170).

⁵⁴ *Ibid.*, p.175, sobre discurso do ex-ditador militar Costa e Silva compilado em SILVA (1968:276).

impulsionar o crescimento econômico, na fórmula expressiva dita por um de seus intelectuais orgânicos: “É necessário primeiro fazer o bolo crescer, para na sequência poder dividi-lo”. (RAGO FILHO, 1998:176).

Na década de 1970, o sistema de acumulação capitalista estava mergulhado em uma grave crise de recessão. O processo de desenvolvimento do capital baseado na indústria de bens de consumo duráveis voltados ao mercado interno necessitou, para ser implantado pela administração dos militares, da importação de bens de produção dos países de economia central, o que significou endividamento externo. A situação internacional era adversa; com a nova crise do capitalismo mundial, os bancos estadunidenses aumentaram os juros a fim de se protegerem economicamente, o que gerou aumento colossal da dívida externa brasileira, com o agravante da falta de superávit, o que impediu amortizar a dívida.

Durante o governo do presidente Geisel, foi gestado e implantado o II Plano Nacional de Desenvolvimento no combate ao aumento da inflação e à paralisia econômica diante da recessão mundial. Neste período, foram realizados investimentos na implantação de indústrias de base por meio de empréstimos estrangeiros, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento industrial e econômico. Foram implantadas algumas medidas para reduzir a dependência de fontes externas de energia ampliando a pesquisa por petróleo e outras fontes de energia. Acordos entre Brasil e Alemanha, assinados em 1975, visaram suprir a necessidade de energia do país para propiciar o crescimento econômico. O endividamento externo brasileiro chegou a 43,5 bilhões com queima das reservas internacionais pelas taxas de serviço da dívida (RAGO FILHO, 1998:218-219).

No Brasil, o investimento privado nesse período regrediu e a taxa de crescimento da economia caiu. Devido ao endividamento ocasionado pelo aumento da taxa de juros realizados pelos bancos estadunidenses e consequentemente no Brasil, houve grande queda no consumo. Os membros do governo militar, pressionados por ajustes impostos pelo Fundo Monetário Internacional, concentraram esforços para equilibrar a balança de pagamentos. Nesse período, foi implantado sistema de negociação de títulos de dívida pública a

fim de financiar parte dos gastos e regular a liquidez do recurso de moeda. Isso significou aumento do endividamento do Estado brasileiro com o objetivo de saldar acordos de dívidas externas emitindo títulos de dívida pública em condições atraentes para os investidores.

Como grave consequência do esgotamento do “milagre econômico brasileiro” conectada à crise mundial do capital, houve um intenso processo de pauperização das condições de vida dos trabalhadores brasileiros. As características atroficas, de subordinação e dependência do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, agravadas pela permanência do bonapartismo, resultaram no aprofundamento das desigualdades no país.

A organização operária do ABCD assumiu a frente do confronto contra a coerção do capital sobre o trabalho e foi de tal importância que chegou a reunir mais de cem mil trabalhadores na assembleia sindical⁵⁵. As greves dos metalúrgicos no Grande ABCD Paulista (1978-1980), na luta pela reposição salarial contra a superexploração da força de trabalho, tomaram dimensões políticas frente à crise do “milagre econômico brasileiro”. A paralisação dos processos de formação de valor e valorização⁵⁶ dos valores empregados pelos capitalistas gerou efeitos estrondosos na ordem vigente, o que propiciou vários desdobramentos da luta, como a agudização da crise política que levou ao fim a ditadura exercida pelos militares, mesmo dentro das estreitas condições de realização da proposta sindical. Os baixos salários pagos aos trabalhadores brasileiros da indústria automobilística tornaram-se uma estratégia dos empresários para aumentar a competitividade dos produtos frente ao mercado internacional com alta extração de mais-valor por parte das empresas⁵⁷. O arrocho

⁵⁵ RAGO FILHO, Antonio. O artilho do politicismo: do Bonapartismo à institucionalização da autocracia burguesa. In: **Revista Projeto História**, nº 29, tomo 1. São Paulo: Educ, dezembro de 2004.

⁵⁶ Utilizamos aqui os conceitos de formação de valor e valorização conforme Marx (1988). O processo de valorização acontece na esfera da produção. O capitalista troca dinheiro por mercadorias que servem de matéria-prima ou de fatores no processo de trabalho e paga um dado salário pela mão-de-obra do operário para que este transforme em valor o trabalho objetivado na matéria-prima. O processo de valorização significa o prolongamento do tempo de trabalho para além do tempo pago pelo capital pela força de trabalho.

⁵⁷ ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2000, p. 165.

salarial, em virtude do processo inflacionário, evidente pela perda do poder de compra dos salários, teve seu índice falsificado pelos órgãos governamentais⁵⁸ com o objetivo de conter as mobilizações sociais. As denúncias sobre essa falsificação contribuíram para a organização e articulação dos trabalhadores contra a ditadura militar, na reivindicação pela redemocratização das instituições e pela implantação de política de reposição salarial.

Gilson Meneses, o primeiro prefeito petista da cidade de Diadema (1983-1988), como diretor de base do sindicato na Scania, participou da organização das paralisações que compuseram o período de greves no ABCD (1978-1980). Gilson foi demitido da Scania em 1980, bem como todos os membros da diretoria de base do sindicato.

O poder de negociação dos trabalhadores na lógica de acumulação capitalista organizada pela ditadura militar era obstaculizado pelo poder coercitivo exercido pela repressão policial que realizava prisões dos articuladores das greves. Tal fato, aliado à desarticulação da organização dos metalúrgicos com os outros setores trabalhistas, ocasionou um refluxo da organização grevista, o que impediu a ampliação do alcance das lutas por mudanças no âmbito social e político.

Durante o exercício de João Figueiredo como último ditador militar do Brasil, este foi pressionado por sua base de sustentação, parte dos capitalistas insatisfeitos com a crise econômica, e pelas greves e mobilizações dos trabalhadores. As greves operárias obrigaram o governo a negociar com os trabalhadores, o que resultou na mudança da periodicidade dos reajustes salariais que, antes anuais, passaram a ser semestrais, a partir de setembro de 1979. O que não saneou a crescente perda salarial dos trabalhadores. Segundo Rago Filho:

Em julho de 1983, todos os salários sofrem um corte imediato de 20% com relação à variação mensal do INPC. Diante do quadro recessivo e de um aprofundamento do arrocho salarial e do desemprego em

⁵⁸ RAGO FILHO, Antonio. O ardil do politicismo: do Bonapartismo à institucionalização da autocracia burguesa. In: **Revista Projeto História**, nº 29, tomo 1. São Paulo: Educ, dezembro de 2004.

massa, várias categorias de trabalhadores se uniram numa greve geral no 21 de julho de 1983. (RAGO FILHO, 1998: 244).

Segundo Rago Filho (1998:251), citando a coluna do jornalista do *Jornal da Tarde* José Marcio Mendonça intitulada “Os conselhos do doutor Huntington”, há grande proximidade entre a proposta do professor de Harvard, Samuel Huntington, de realizar mudanças no âmbito da administração pública federal mantendo o controle do processo político, e as resoluções do general Golbery do Couto e Silva, o “projeto de distensão” do governo Geisel e a política de abertura de João Figueiredo. Este cientista político estadunidense elaborou a análise “Abordagens da Descompressão Política” sob encomenda de Leitão Abreu, quando este era chefe do Gabinete Civil do governo Médici. Segundo Huntington, a institucionalização de procedimentos de sucessão para cargos políticos, a maior participação dos cidadãos nos processos de eleições dos cargos públicos, a implementação de políticas públicas e a liberalização dos direitos individuais, políticos e civis, compõem um processo de descompressão sem se render às pressões dos grupos de oposição. A partir desses procedimentos, Huntington propõe a imposição de legitimidade ao processo de transição pelo apoio e participação popular, mantendo os poderes de decisão nas mãos da mesma classe dirigente. Segundo Oliveira:

O projeto da distensão não se fundamenta no plano da economia, mas no campo da política. Sua finalidade não é responder a um desacordo ou a uma contradição entre os 2 planos, mas sim a de iniciar um processo destinado a colocar um ponto final na ditadura militar. (OLIVEIRA *apud* RAGO FILHO, 1998:254).

O aumento da inflação e do desemprego; serviços públicos que não atendiam às necessidades dos usuários; salário mínimo com o menor valor real já alcançado, considerando desde sua instituição em 1938⁵⁹; o aumento da violência no campo e na cidade; altos índices de mortalidade infantil; grande número de crianças abandonadas; crescimento desordenado das cidades; crise econômica e social; falta de políticas agrárias voltadas aos interesses dos pequenos

⁵⁹ Em março de 1983, o índice de salário mínimo real significava 52% do valor, tomando como referencial (100%) o valor do salário mínimo em 1938, ano de sua instituição (DIEESE, 1983).

produtores, ocasionando a emigração para os grandes centros urbanos e descaso do Estado com a questão habitacional – eram as características que afetavam os trabalhadores de Diadema e a maior parte da população brasileira no período final do governo dos militares.⁶⁰

As lutas sociais se desenvolveram em Diadema a partir de um processo de identificação individual e coletiva dos sujeitos que se reconheceram em condição de desigualdade e expressaram suas demandas de forma organizada conforme suas especificidades históricas, criando um feixe de forças. A impossibilidade de acesso à produção genérica da humanidade, resultado da separação dos trabalhadores em relação aos *meios de trabalho* e *produtos*⁶¹, imprime a identificação de classe a estes ativistas e os coloca em posição antagônica aos detentores dos *meios de trabalho* e *produtos*.

O conceito de classes sociais, definido por Izaguirre⁶² a partir da teoria marxiana, compreende os agrupamentos humanos situados em posições distintas nas relações de propriedade, os quais lutam entre si e entre as frações que compõem sua classe social. O confronto social se dá a partir de alianças na composição de forças sociais que constroem poderes e propiciam a luta para o alcance da satisfação de seus interesses.

Para uma análise dos conflitos sociais, a autora propõe examinar a estrutura social objetiva e subjetiva que concretizou as diferentes frações das classes sociais compostas pelos sujeitos a partir de suas similaridades e diferenças de inserção no processo produtivo.

⁶⁰ Documento: MOVIMENTOS DE MORADIA. Documento dos Movimentos de Moradia. In: **Caravana dos Movimentos de Moradia, 1989**. Brasília, 1989, p. 4.

⁶¹ Utilizamos o conceito “meios de trabalho” segundo Marx (1988). Os meios de trabalho, segundo Marx, são instrumentos que possibilitam o alcance dos objetivos dos sujeitos para saciarem suas necessidades. Os meios de trabalho são indicadores do grau de desenvolvimento técnico e das condições sociais de trabalho. A importância do conhecimento sobre os tipos de meios de trabalho utilizados pelos sujeitos está na possibilidade de compreensão que esta análise permite para apreensão da organização social dos sujeitos de forma específica segundo suas particularidades sócio-históricas.

⁶² A análise das lutas sociais em Diadema neste estudo respalda-se em Izaguirre, cujo texto possibilitou dar continuidade à abordagem metodológica que engendra as especificidades histórico-sociais da atuação dos sujeitos moradores de Diadema, os quais, diante da contingência de efetivar suas necessidades básicas por moradia, organizaram-se em processos de enfrentamentos. Ver: IZAGUIRRE, Inês. Algunos ejes teórico metodológicos en el estudio del conflicto social. In: **Movimientos sociales y conflicto en América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2004.

Em Diadema, tais sujeitos são motoristas, vendedores, mecânicos, operadores de máquinas, ajudantes gerais, cozinheiros, caixas, auxiliares de inspeção⁶³, que, separados das condições autônomas de desenvolverem suas atividades, vendem sua força de trabalho para garantir sua subsistência. O produto final dos processos de trabalho acumula o trabalho de todas as suas fases, desde *objeto de trabalho*⁶⁴, passando por todas as transformações que sofreu pela ação dos sujeitos. Na atividade coletiva para a produção e comercialização de um dado bem, não importa quais estão mais próximos ou mais distantes da ação produtiva direta. Todos os trabalhadores, engenheiros fiscais e operários, combinam suas capacidades de trabalho, compõem a produção de diferentes maneiras entre si e produzem um resultado que é um acúmulo das atividades de todos os envolvidos no processo. O resultado das capacidades de trabalho dos trabalhadores pertence ao dono da fábrica, que paga pela força de trabalho.

Progressivo processo de pauperização das condições de vida da classe trabalhadora residente em Diadema na autocracia burguesa

Em 1996⁶⁵, Edineide estava cursando a oitava série do primeiro grau (correspondente ao Ensino Fundamental) e era a única pessoa da casa empregada formalmente⁶⁶. Atuava como auxiliar de inspeção em uma empresa de autopeças, localizada no jardim dos eucaliptos em Diadema e recebia por hora de

⁶³ Documento: **Ata de Fundação da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 20.05.1995.

⁶⁴ Usamos o conceito “objetos de trabalho” também conforme Marx (1988), significando os objetos pré-existentes na natureza que pela atividade humana são separadas de sua condição natural.

⁶⁵ Documento: ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA NOSSA TERRA. **Cadastro 9**. Diadema, 16.10.1996.

⁶⁶ Documento: **Sumário de Dados Sócioeconômicos de Diadema**. Diadema, 1995, pp 44-48.

Segundo dados coletados no segundo semestre de 1995 quanto à escolaridade do chefe de família em Diadema, 8,1% deles não eram alfabetizados, 20,8% concluíram o primário (correspondente ao Ensino Fundamental I), 22,1% cursaram o Ginásio (correspondente ao Ensino Fundamental II) sem concluir, 6,5% concluíram o Colegial (correspondente ao Ensino Médio), 1,6% concluíram o Colegial Técnico e 1,0% o Ensino Superior. O conceito “chefe de família”, quando descrito pelos técnicos do IMES, é precedido da combinação da preposição *de* mais o artigo definido *o*, que nos indica que a pesquisa refere-se à parcela masculina da população. Há ainda uma indicação de que tal conceito refere-se aos residentes em Diadema com 18 anos ou mais. Tal pesquisa, portanto, não abarca a realidade das famílias cuja referência é feminina quanto aos cuidados e à subsistência dos(as) integrantes. Segundo essa mesma pesquisa, 54,2% das mulheres, em Diadema, não tinham trabalho remunerado.

trabalho executado R\$ 0,97. A renda mensal da família, somando o salário de Edineide com as atividades informais dos membros da família, chegava a R\$ 300,00⁶⁷.

Bom, eu trabalhava na época numa empresa que fica aqui na avenida. Uma firma de borracha. Trabalhava lá das seis às duas, na época tinha aquele matagal, na época da terraplanagem aí colocaram aqueles canos lá e quando era horário de verão só era Deus. Eu tinha que me apegar muito com Deus, que foi quem me deu força porque não era fácil não sair cinco horas, cinco e meia da manhã, porque era seis horas, né, e isso aqui era matagal, morro, né, e tinha o córrego, o esgoto. Eu trabalhava de inspeção, eu inspecionava peças para a Volks, a Mercedes, a Ford, várias empresas. Ainda tem a empresa. Trabalhei cinco anos e sete meses lá.⁶⁸

O trajeto do alojamento Sanko para o trabalho era realizado por Edineide a pé⁶⁹ em trinta minutos. Em seu relato, se evidencia a tensão à qual era submetida devido à necessidade de percorrer, antes do raiar do dia, um caminho que carecia de infra-estrutura básica de iluminação, pavimentação e esgoto. O alto custo do transporte, aliado ao baixo valor pago pela força de trabalho e à incipiente cobertura do transporte coletivo, não deixa escolhas aos trabalhadores quanto à forma de deslocamento para o trabalho. O valor pago pelas empresas de autopeças subsidiárias das grandes montadoras pela força de trabalho era tão baixo que possibilitava apenas aos trabalhadores não passarem fome. As outras necessidades básicas dos trabalhadores, como saúde, educação e moradia, eram

⁶⁷ Em 1980, segundo dados encontrados em documento elaborado por funcionários da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social (**Sumário de Dados Socioeconômicos de Diadema**. Diadema, 1995, pp. 36 e 46), das 49.913 pessoas empregadas formalmente em Diadema, 92,5% trabalhavam na indústria e 7,5% no comércio. Em 1995, das 98.470 pessoas empregadas formalmente, 64,8% trabalhavam na indústria, 13% no comércio e 22,2% no setor de serviços, desse total 26,1% eram trabalhadores não-especializados. A partir desses dados que compõem a realidade sobre o acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho formal, concluímos que entre 1980 e 1995 houve um crescimento do número de pessoas empregadas de 97,28%, resultado da instalação de novas empresas na região do Grande ABC. Mesmo com o crescimento do número de empregos formais em 1995, 45,9% dos entrevistados declararam não possuir renda fixa.

⁶⁸ Depoimento de Edineide Meneses Bispo, coletado pela pesquisadora em 06 de junho de 2008.

⁶⁹ Segundo dados coletados no segundo semestre de 1995 e compilados no documento *Sumário de Dados Socioeconômicos de Diadema* (Diadema, 1995, p. 47), do total de trabalhadores empregados formalmente em Diadema, 53,7% recebiam vale-transporte de forma integral ou parcial. Os dois meios de transportes mais utilizados pelos diademenses para deslocamentos para o trabalho eram os ônibus de operação regular (25,5%) e a pé (20,7%). Quanto maior a renda familiar, menos viagens eram realizadas a pé.

negligenciadas pelos empregadores, que diante da imensa massa de desempregados não encontravam dificuldades em preencher os quadros de funcionários.

Como Edineide, muitas pessoas moradoras da cidade de Diadema viveram nas décadas de 1980 e 90 o processo de pauperização das condições de vida que atingiu trabalhadores de todas as regiões do Brasil. Maricato⁷⁰ classifica as décadas de 1980 e 90 como décadas perdidas, considerando o impacto do declínio econômico e das altas taxas de desemprego na vida dos trabalhadores. A concentração da pobreza neste período acontece nas cidades, das quais Diadema é um *locus* em que podemos perceber com mais clareza os efeitos do impacto da reestruturação produtiva internacional a partir de 1970, sobre a frágil e historicamente desigual estrutura socioeconômica brasileira. Isto é possível devido ao fato de a cidade abrigar o delineamento do processo que impulsionou a precarização do trabalho: a fragmentação sistêmica; e também por abrigar os trabalhadores cuja renda não possibilitava constituir moradia nas áreas dotadas de infra-estrutura.

Tais características fazem com que Diadema chegue ao ano de 1982 como uma típica *cidade acampamento*, devido à precariedade de condições de moradia. A cidade possuía em seu território 192 favelas e 20% das vias pavimentadas (HEREDA e ALONSO, 1996:129-131), sem saneamento básico, programas de saúde ou qualquer outro tipo de investimentos visando sua urbanização.

Essas condições foram descritas por José de Filippi Júnior⁷¹, que aborda o recente processo de emancipação política da cidade, assim como descreve como esta sofreu com o grande crescimento populacional em curto espaço de tempo a partir da instalação de montadoras de veículos e autopeças na região do Grande ABCD. Segundo José de Filippi Júnior, o processo de industrialização no Grande ABCD foi realizado durante o período de um “regime político autoritário”⁷², a

⁷⁰ MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

⁷¹ José de Filippi Júnior foi candidato à reeleição pelo PT em 1996, tendo como concorrentes Gilson Meneses e José Augusto, por partidos diferentes, conforme veremos a seguir.

⁷² Contrariamente ao que afirmou José de Filippi Júnior, caracterizamos o período da ditadura militar brasileira de 1964 a 1985 como *autocracia bonapartista*, conforme Chasin (1993).

ditadura militar. Esse regime teria procurado compensar a falta de liberdade com o crescimento econômico de forma equivocada, sem considerar as questões ambientais, a apropriação da riqueza gerada por esse processo e as necessidades da população. Estes fatos teriam gerado um crescimento desordenado na cidade de Diadema, com 90% da população formada por emigrantes que residiam em loteamentos clandestinos.⁷³

Há o surgimento, na cidade de Diadema, de um grupo de trabalhadores cujas condições de vida continuam em constante precarização: estão subempregados em condições instáveis, com sua capacidade de associação e atuação conjunta debilitada e cujo salário não realiza as necessidades básicas da família. Sobre isso afirma Maricato:

O custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado. Em outras palavras, o operário da indústria brasileira, mesmo muitos daqueles regularmente empregados pela indústria moderna fordista (indústria automobilística), não ganha o suficiente para pagar o preço da moradia fixado pelo chamado mercado formal. A situação é frequentemente mais precária em se tratando de relações de trabalho também precárias. O acesso ao financiamento é quase impossível. (MARICATO, 2000:155).

Segundo Maricato⁷⁴, a partir da década de 1980 houve um crescimento populacional das cidades de porte médio (entre 100 e 500 mil habitantes) de 4,8%, enquanto as metrópoles cresceram em média 1,3%. O crescimento populacional das cidades localizadas nas periferias das metrópoles foi ainda maior. Na região metropolitana de São Paulo, entre 1991 e 1996 o crescimento populacional foi de 16,3% (IPEA, 1999). O crescimento populacional na cidade de Diadema na década de 1980 foi de 33,52% (IBGE/IMES) e entre 1990 e 1996 o índice registrado foi de 16% (IBGE/IMES). Para Maricato, tal crescimento resulta num aumento relativo das regiões pobres. Nos anos 1980 e 90, o crescimento do PIB no Brasil foi inferior às taxas de crescimento demográfico, o que propiciou

⁷³ Documento: Diadema: Cada vez melhor. In: **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema**. Ano 1, nº1. Diadema, 1996, p. 4.

⁷⁴ MARICATO. Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

ampliação da desigualdade social. A concentração da pobreza neste período acontece nas cidades. Esse processo está ligado ao modelo de industrialização e desenvolvimento implantado no Brasil, aliado ao expressivo crescimento populacional e à velocidade desse processo.

Tais fatos estão relacionados ao impacto da reestruturação produtiva internacional a partir de 1970 e à frágil e historicamente desigual estrutura socioeconômica brasileira.

Conforme dados SEADE/DIEESE (1997), com informações referentes aos meses de junho, os maiores índices de desemprego na região metropolitana de São Paulo entre 1985 e 1997 foram registrados nos anos de 1992 e 1996, com 16,2% da População Economicamente Ativa (PEA) desempregada. O menor índice de desemprego nesse mesmo período foi registrado em 1987, com 9,50% da PEA desempregada. A média do índice de desemprego entre 1985 e 1997 foi de 13,7%. Segundo dados recolhidos no segundo semestre de 1995 em Diadema, 15,1% dos entrevistados estavam desempregados. Deste total, 58,6% ocupavam em seu último trabalho remunerado um cargo sem especialização⁷⁵.

Em análise sobre o mercado imobiliário em Diadema, Somekh, Campos e Wilderode afirmam que a valorização da terra, a partir do desenvolvimento industrial e do conseqüente crescimento populacional, ocasionou a expulsão dos moradores que ocupavam áreas particulares de forma irregular e esses foram obrigados a se instalar em áreas públicas disponíveis, sem nenhum tipo de infraestrutura, o que impulsionou um processo de favelização na cidade⁷⁶.

⁷⁵ Documento: SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Sumário de Dados Socioeconômicos de Diadema**. Diadema, 1995, p. 46.

⁷⁶ SOMEKH, Nádía, CAMPOS, Cândido Malta e WODERODE, Daniel Van. **Mercado Imobiliário e Política Urbana: AEIS de Diadema**. Pesquisa apoiada pelo Lincoln Institute of Land Policy, São Paulo, 1993.

Tabela 02

| ÁREA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA CONFORME O USO (1995) | | |
|---|---------------------------|----------------------|
| USO | ÁREA M² | PORCENTAGEM % |
| Residencial | 15.336.157 | 49,96 |
| Industrial | 5.732.888 | 18,67 |
| Área mista: Comercial e Residencial | 1.124.850 | 3,66 |
| Institucional | 1.103.422 | 3,59 |
| Vazia ocupável | 5.540.183 | 18,05 |
| Represa Billings | 700.000 | 2,28 |
| Rodovia Imigrantes | 1.162.500 | 3,79 |

Fonte: Censo Econômico e Pesquisa Socioeconômica – PMD/95⁷⁷

Na cidade de Diadema, a área ocupada por residências significava 49,96% do total, no ano de 1995. Os Núcleos Habitacionais ocupavam 4,20% do território, ou seja, 1,31 km² (SDHU – PMD/96), e 70% estavam fixados em áreas públicas municipais⁷⁸. A população que habitava os Núcleos Habitacionais na cidade, em 1995, representava 31,33% do total dos habitantes de Diadema, 99.196 hab. Segundo registros encontrados na documentação produzida pelos técnicos da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da cidade de Diadema, o conceito de Núcleo Habitacional tem o mesmo significado que núcleos de favelas. Tal conceito foi construído a partir dos encontros com a população organizada em comissões e associações, na década de 1980, com o objetivo de expressar os desejos múltiplos dos moradores por mudança de condições de vida. Os termos “favela” e “favelados” continuaram a ser utilizados em documentos oficiais das três gestões petistas (1983-1996), inclusive para designar o tipo de programa implementado. A densidade demográfica nos Núcleos Habitacionais, segundo dados de 1996, é de 758,00 hab/km², taxa 7,34 vezes maior que a do município, se comparada aos dados referentes ao mesmo ano⁷⁹.

⁷⁷ Documento : SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Sumário de Dados Socioeconômicos de Diadema**. Diadema, 1995, p. 12.

⁷⁸ Documento elaborado pela Secretaria de Obras, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Diadema, com apoio do Programa Habitar Brasil/BID. **Diadema – Política Habitacional: novos rumos com participação popular**. Diadema, 2001, p. 14.

⁷⁹ Documento: : SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Sumário de Dados Socioeconômicos de Diadema**. Diadema, 1995, pp. 10-11.

Metade da área conceituada como “vazia ocupável”, segundo dados da PMD 18,05%⁸⁰ do total, compreende Área de Proteção Ambiental definida por lei estadual⁸¹. Não existem condições de habitabilidade nestas áreas, pois deveriam ser protegidas de ocupação devido às necessidades de preservação da represa Billings, um dos reservatórios de água mais importantes da região sudeste. As áreas de Proteção Ambiental não interessam ao mercado imobiliário formal e por ineficácia da ação governamental ficam desprotegidas. A exclusão habitacional obriga os sujeitos a realizar suas necessidades de habitação nas áreas vazias da cidade, o que significa em muitos casos: margens de rios e represas, locais onde não há disputa formal pelo uso da terra.

A área correspondente a 45,76% utilizada como residencial e que não é ocupada por Núcleos Habitacionais é composta por loteamentos comercializados legalmente. A região central da cidade, que abarca área residencial e comercial, em 1972 era a única a possuir sistema de água encanada.

Entrelaçados, estes acontecimentos históricos-sociais levaram a cidade de Diadema nas décadas de 1980 e 90 às páginas policiais dos jornais de todo o Brasil como uma das cidades mais violentas do país⁸². Todos os condicionantes das inóspitas formas de reprodução da vida que impedem os sujeitos de tornarem-se cada vez mais humanizados ao acessarem a produção de sua generidade, a prevalência dos processos de dominação, a separação das condições dignas de sobrevivência impedem a emancipação dos sujeitos e os obrigam a lutar diariamente pelos itens básicos que garantam a sua sobrevivência.

⁸⁰ Documento: Diadema: Cada vez melhor. In: **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema**. Ano 1, nº1. Diadema, 1996, p. 14.

⁸¹ Documento: **Lei estadual n. 7.663/91**, São Paulo.

⁸² Sobre a epidemia de violência em Diadema de 1979 a 1999 ver: RABELLO NETO, Dácio de Lyra. **Violência em Diadema: epidemiologia dos homicídios na cidade**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. Departamento de Epidemiologia. São Paulo, 2001.

3. A construção do poder público como espaço privado

O território hoje diademense, antes da emancipação política conhecido como área rural de São Bernardo do Campo, era composto por chácaras que foram vendidas para fins de loteamento. A disponibilidade de terrenos na região para serem comercializados oportunizou a atuação de indivíduos como intermediários no processo de compra e venda destes loteamentos. É o caso dos dois primeiros prefeitos de Diadema: o professor Evandro Esquível e o corretor de imóveis Lauro Michels, que se revezaram no poder entre 1960 e 1972. A partir das influências que Esquível e Michels conseguiram através dos negócios imobiliários, tornaram-se figuras de destaque no cenário político da cidade. A natureza do ofício de intermediar compra e venda de terras, aliada à histórica troca de favores e interesses pessoais instaurada nas relações políticas, propiciou um contato maior com os setores institucionalizados que regulam o regime de propriedade privada e infra-estrutura da região.

São contatos estabelecidos na esfera municipal e estadual com o intuito de conseguir documentações e viabilizar processos para compra e venda dos terrenos. Os interessados na aquisição e na venda de terras estão ávidos por viabilizarem seus negócios e em muitos casos suas necessidades imediatas de sobrevivência veem no intermediário um agente que conhece os trâmites legais e ilegais e tem a influência necessária, dadas suas experiências, para o alcance desses objetivos. Durante sua gestão como prefeito de Diadema (1964-1968), Michels obteve grande crescimento em seus negócios imobiliários e passou a investir em pecuária (SIMÕES, 1992).

As organizações do Estado, de forma politicista, expressam-se pela realização das necessidades de transformação de grupos a quem representam, através de processos de disputas de interesses. Nessas disputas de interesses privados, os sujeitos participam na esfera da organização pública de forma a influenciar a ação governamental conforme suas capacidades de mobilização. Nesta forma, identifica-se que as relações clientelistas prevalecem sobre a racionalidade burguesa: a garantia de isonomia é estabelecida juridicamente, mas

as condições para efetivação das leis não são iguais para todos, o que resulta na reprodução de privilégios e desigualdades. Na esfera local, sujeitos como Michels e os vereadores têm o aparelho burocrático do Estado à sua disposição para dirigir a aplicação destes aparatos a partir dos processos de interação de interesses, em que as corporações assumem papel predominante devido às suas capacidades de mobilização e influência econômica e política.

No processo de emancipação administrativa, durante a segunda metade da década de 1950, a correlação de forças políticas propiciou que o recorte territorial fosse feito de tal modo que as principais fábricas ficaram na área destinada a São Bernardo do Campo, o que levou a arrecadação dos impostos para esta cidade. Enquanto isso, Diadema continuou a atrair o contingente de trabalhadores, porque os terrenos desta cidade eram mais baratos que os da cidade vizinha, pois havia grandes áreas territoriais para serem ocupadas e, como a área não dispunha de infra-estrutura, também o pagamento de impostos era bem menor, isto quando eram recolhidos.

Por outro lado, a administração de Diadema dispunha de poucos recursos para iniciar um processo de implantação de infra-estrutura na cidade, já que a cidade possuía pouca receita. Em seu território, com a saída das grandes indústrias a partir do recorte territorial no processo de emancipação, ficaram apenas pequenas atividades comerciais e empresas manufatureiras ou semimanufaturadas, tocadas de forma familiar, como olarias, fábricas de móveis, pequenos comércios e poucas empresas de porte maior. As poucas obras públicas de infra-estrutura realizadas em Diadema nas décadas de 1960 e 70 foram negociadas em troca de favores e apoios político-partidários, atreladas às relações clientelistas entre políticos da esfera estadual e municipal.

A aplicabilidade da lei não está disponível para todos os sujeitos, o que podemos identificar pela constatação da necessidade de mobilizar agentes específicos no estabelecimento de acordos para garantir implantação de pequenas ações de infra-estrutura. A legislação estabelecida está a serviço dos que têm instrumentos para fazê-la valer na prática, seja através de contatos interpessoais e/ou uso de poder conferido por cargo, a fim de mobilizar o aparato

institucional a seu favor e pelos meios possibilitados pela propriedade monetária e de capitais, por trâmites legais ou ilegais.

A crise da década de 1980 foi acompanhada pelas expectativas de democratização do país após um período ditatorial de mais de 20 anos, nos quais as possibilidades de mobilização social para expressão de suas demandas foram totalmente cerceadas. Assim, a emergência de novas organizações partidárias veio acompanhada de forte mobilização social por demandas muito concretas de melhoria das condições de vida, particularmente expressas pelas populações urbanas. Dentre estas, destacavam-se as organizações de luta por moradia.

Tais lutas chegaram a ter uma expressão nacional, que se manifestou através da organização dos mais diferentes tipos. Dentre estas, destacou-se uma, que reuniu pessoas desempregadas ou de baixíssima renda que marcharam até Brasília em 1989, intitulada *Caravana a Brasília*, organizada pela União dos Movimentos de Moradia, com o objetivo de forçar a negociação de políticas públicas de atendimento às necessidades de habitação dos trabalhadores de baixa renda. Foi produzido documento para ser distribuído aos participantes do encontro e representantes dos poderes legislativo e executivo.

Os moradores de Diadema participaram ativamente desta luta, tanto fazendo parte das comissões que ajudaram a organizá-la, quanto produzindo documentos que espelhavam a situação de precariedade em que viviam e as alternativas de solução que propunham. No entanto, destaca-se nesta mobilização a mediação do poder público municipal, que atua enquanto agente social em defesa dos interesses de seus munícipes em suas petições ao poder central. É o que se observa, por exemplo, no Plano de Governo realizado pela prefeitura a fim viabilizar a implantação de uma política habitacional⁸³. Este material foi produzido pelos técnicos da Secretaria de Habitação da gestão do então prefeito Gilson Meneses (1983-1988), primeiro prefeito que expressava a tentativa da população de promover alterações na forma de fazer política e que, naquele momento,

⁸³ Documento: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Bases da política habitacional do município de Diadema**. Diadema, 1987.

vinculava-se à organização do Partido dos Trabalhadores e vinha das hostes metalúrgicas do ABC.

4. O politicismo das gestões petistas

A formação do Partido dos Trabalhadores está ligada à atuação do Sindicato dos Metalúrgicos em São Bernardo do Campo. Os dirigentes do sindicato, organizados em suas bases de atuação, impulsionaram a criação do partido nacionalmente, agregando setores cuja ideologia era bastante diversa entre si, a depender da prática social em curso, constituindo-se enquanto: Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, intelectuais de “esquerda”, estudantes, bancários, servidores públicos e professores⁸⁴. Tal diversidade culminou em uma série de embates dentre os quais o que mais se destacou foi o que gerou a criação de um partido que abarcasse conteúdos de reivindicação de diversos setores trabalhistas para defender e realizar tais demandas pela via da legalidade, através das regras vigentes no sistema político⁸⁵.

Para a conquista do registro partidário, foi realizado um processo de mobilização em massa a fim de alcançar o número de filiações necessárias. A filiação foi organizada pelos Núcleos de Base, que eram compostos por pessoas do mesmo domicílio eleitoral. Os Núcleos de Base tinham caráter consultivo e possuíam poucos membros ativos, devido ao processo de filiação em massa que agregou pessoas com interesses e histórias de participação popular diferentes. Segundo os estatutos do PT⁸⁶ que indicam o processo de organização dos Núcleos de Base, era intuito dos membros do partido utilizá-los como espaço de educação e mobilização política para a militância, o que acabou não sendo

⁸⁴ Para saber mais sobre a formação do PT ver: MENEGUELLO, Rachel. **PT, a formação de um partido, 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989; GADOTTI, M. e PEREIRA, O. **Pra que PT: origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1989.

⁸⁵ OLIVEIRA, Isabel Ribeiro de. **Trabalho e política: as origens do Partido dos Trabalhadores**. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 130.

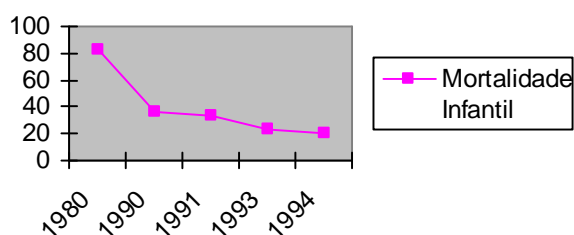
⁸⁶ Documento interno do Partido dos Trabalhadores de 10.02.1980, encontrado no acervo do diretório do PT de Diadema, que trata sobre os pontos de construção para elaboração do programa; GADOTTI, M. e PEREIRA, O. **Pra que PT: origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1989.

alcançado devido à necessidade do partido de cumprir as exigências para o processo de legalização e desmobilização dos Núcleos de Base depois das eleições de 1982. Sobre a descaracterização dos Núcleos de Base, Gadotti e Pereira (1989) afirmam que seu funcionamento limitou-se à função de comitês eleitorais e grupos de apoio a vereadores. Tal fato teria sido desencadeado por uma série de fatores, entre eles a lógica imediatista dos processos eleitorais, que demandava a organização de um grande número de pessoas para alcance dos votos necessários à eleição a cada dois anos. Essa organização se dava de forma desvinculada dos processos de luta e formação necessários ao entendimento das propostas ideológicas do partido, prevalecia a necessidade de conseguir votos da forma mais rápida e eficiente possível.

Foi neste momento que os munícipes elegeram como prefeito o ex-metalúrgico Gilson Meneses pelo Partido dos Trabalhadores (PT), eleição esta que constituiu uma das primeiras prefeituras deste partido no Brasil.

O período que compreende o governo ininterrupto do PT em Diadema, de 1983 a 1996, caracterizou-se como uma época de investimento em infra-estrutura na cidade. Os dados sobre os índices de mortalidade infantil deste período indicam a expressividade deste investimento. A queda acentuada da mortalidade infantil em Diadema é resultado de uma série de ações implementadas pelos governos petistas, como execução de obras de saneamento básico, extensão da rede de água encanada, campanhas de vacinação e acompanhamento pré-natal. Outros fatores se destacaram como diferenciais significativos na trajetória da urbanização e do fazer político desta cidade a partir da década de 1980, pois, além de os recursos terem sido canalizados para investimentos públicos, o processo decisório que definia tais investimentos passaram a contar com a participação popular.

Tabela 03 – Mortalidade Infantil



Fonte: Fundação Seade

Tanto as associações de luta por moradia quanto a relação que estas estabeleceram com o particular poder público expresso pelos governos do PT constituem nexos constitutivos que compuseram a situação socioeconômica-espacial da cidade no período abordado, e sua análise nos revela a concretude histórica que emerge das descrições encontradas nos documentos e os elementos pelo quais os indivíduos compreendem a lógica do mundo em que vivem, revelando a consciência destes sobre a operação prática da qual participaram cotidianamente.

Inversão da lógica de investimentos públicos sob a prática politicista durante as três gestões do PT na cidade de Diadema

As particularidades acima apontadas sobre as gestões petistas no período 1983-1996 se destacam ainda mais se confrontadas com as políticas de investimentos em moradia aplicadas pelas gestões anteriores.

Tais gestões, desde a década de 1960, já vinham realizando obras públicas que privilegiavam a região central da cidade e que beneficiaram seus negócios particulares, bem como o de seus aliados, embora procurassem negociar de forma hábil com a população mais carente, justificando que o investimento a ser realizado atingiria, em breve, todos os cidadãos diademenses. Assim, durante os governos municipais de Esquível (1960-1963 pelo PTN e 1969-1972 pelo ARENA), Michels (1964-1968 e 1977-1982, ambas pelo MDB) e Putz (1973-1976 pelo MDB), anteriores à gestão petista, observa-se um processo de constituição

da cidade, cujas mediações políticas entre a esfera municipal e a estadual resultaram no aumento das desigualdades, visíveis na planta urbana de Diadema.

A negociação sobre implementação de mudanças necessárias ao desenvolvimento econômico da cidade era realizada entre políticos e grupos que representavam força política e econômica nas esferas municipal, estadual, federal, de acordo com a abrangência dos interesses; sem mobilizar a população, com o objetivo de manter a organização destas sob o controle estatal.

O industrial Ricardo Putz (1973-1976) chegou à Prefeitura de Diadema pelo MDB apoiado por Michels. Putz representou os interesses de modernização da administração municipal. Em sua gestão, foi organizado um programa de apoio a projetos de moradia econômica, um Plano Diretor de Zoneamento e no último ano de mandato houve centralização das ações na região central da cidade, que foram parcialmente concluídas na gestão de Michels, como construção de praças, calçamento, Fórum e o Centro Cultural (SIMÕES, 1992).

Lauro Michels retornou à administração da cidade de Diadema em 1977 pelo MDB, mantendo a prática de realizar investimentos na região central em detrimento das regiões periféricas que careciam de infra-estrutura básica.

Além da quebra desta lógica de apropriação privada da ordem pública, o ex-metalúrgico Gilson Meneses, em sua primeira gestão (1983-1988), assumiu plataforma de governo que tinha como prioridade implantar políticas sociais no município com a participação deliberativa das associações populares no governo. A partir do segundo ano de mandato, foi instituída consulta popular sobre a elaboração do orçamento municipal através de comissões e conselhos. Embora houvesse muitas críticas quanto à representatividade dos conselhos que participavam deste processo, essa consulta foi realizada até o final da gestão de Gilson Meneses. Um dos projetos desenvolvidos nesse bojo foi o Programa de Urbanização de Favelas (PUF) sobre o qual nos aprofundaremos no capítulo sobre as Políticas Habitacionais.

Vários problemas configuram a relação entre as associações de luta por moradia e o poder público durante os governos petistas no período estudado. A análise dos nexos constitutivos que compuseram a situação socioeconômica-

espacial da cidade no período abordado nos indica a concretude histórica que emerge da documentação, a lógica interna que constitui as vivências dos sujeitos, revelando-se assim as consciências práticas, para além de suas intencionalidades.

A análise revela que a implantação da proposta de atuação direta da população nos programas de governo, através dos Conselhos Populares (CPs), não se deu conforme o proposto devido a uma série de enclaves sobre os quais nos deteremos no capítulo sobre a Participação Popular. Os CPs foram substituídos por programas pedagógicos-participativos que propunham a organização popular como mecanismo para deliberações sobre as prioridades de atendimento das demandas da população. A população era estimulada a se organizar e atuar junto aos técnicos da prefeitura em um sistema de cooperação e cogestão de políticas públicas. A prioridade de atendimento no PUF era dada às “favelas” cuja população havia se organizado primeiramente, no sentido de executar o programa. A organização a partir da participação popular privilegiava o processo de construção de políticas sociais na discussão de problemas que afligiam os moradores, o que resultou em uma implantação lenta e conflituosa do programa (SIMÕES, 1992).

Na disputa das prévias locais para a candidatura do PT ao município de Diadema em 1988, o diretor do Departamento de Saúde e Higiene, José Augusto, conseguiu aliados no diretório municipal e regional do PT derrotando o candidato apoiado por Gilson Meneses, Cláudio Rosa. Gilson Meneses desligou-se do PT no mesmo ano e filiou-se ao Partido Socialista Brasileiro. José Augusto, médico sanitário, participou como militante da organização por saúde na zona leste de São Paulo e foi indicado para ocupar o cargo de diretor do Departamento de Saúde e Higiene durante a gestão 1983-1988 pelos membros do Diretório do PT em São Paulo, ao qual era filiado.

José Augusto venceu as eleições para a Prefeitura Municipal com a força da legenda petista, beneficiado pela avaliação positiva sobre o desempenho da primeira gestão do PT em Diadema. Durante a gestão 1989-1992, foi mantido o Programa de Urbanização de Favelas. Os investimentos nas áreas da saúde e

saneamento, que em 1984 representavam 8% do orçamento, foram ampliados em 1988 e 1989 para 17% e em 1990 significaram 16% do total⁸⁷. O Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social (FUMAPIS) e seu conselho deliberativo foram instituídos em 1990 com os respectivos objetivos de captar e administrar, em cogestão com as associações de luta por moradia, recursos na área da habitação.

O engenheiro José de Filippi Júnior participou das duas primeiras administrações petistas em Diadema e chegou ao cargo de prefeito em 1993 pelo PT, com o compromisso de consolidar uma política habitacional com participação popular. Durante a gestão 1993-1996, foram implementadas ações que vinculavam a elaboração jurídica do plano de governo na área da habitação, a efetivação dos instrumentos urbanísticos e o envolvimento da população na execução dos projetos. No primeiro ano da gestão (1993), foi realizado o I Encontro de Habitação do município, reunindo representantes de organizações populares e sindicatos. Uma série de programas na área da habitação foram implantados, com a proposta de envolver os moradores na execução direta dos projetos desde a compra dos materiais até a autoconstrução. O Plano Diretor e as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) foram aprovados em 1993, em meio a muitas disputas entre os interesses dos proprietários de terras, associações de luta por moradia e vereadores. Como diretriz do Plano Diretor, o Conselho Deliberativo do FUMAPIS recebeu legalmente mais força, porém na prática não atingiu suas proposições, funcionou como um espaço de discussões de propostas para a Política Habitacional. A Lei de Uso do Solo, aprovada em 1996, compôs o conjunto de leis sobre planejamento e gestão urbana na cidade, definindo as áreas de zoneamento, urbanização e ocupação do solo.

Portanto, identificou-se através da análise documental e bibliográfica que a constituição do território diademense é marcada pelo desenvolvimento do polo automobilístico e petroquímico instalado no ABCD Paulista e pelo processo de

⁸⁷ Documento: AUPV: PROJETO CONSULTORIA E OBRA LTDA. **Plano Diretor de Diadema – Diagnóstico: área de socioeconomia e serviços comunitários.** Diadema, 1991.

reestruturação produtiva⁸⁸. O vertiginoso crescimento populacional da cidade de Diadema entre 1960 e 1990 teve como mola propulsora a necessidade de mão-de-obra nas empresas da região, aliada à grande quantidade de trabalhadores desempregados nas regiões nordeste e sudeste do Brasil. A chegada de grande quantidade de indústrias em Diadema deve-se a: a) localização privilegiada entre o litoral sul do Estado e a região sul da cidade de São Paulo; b) construção das vias de escoamento Anchieta e Imigrantes, que cortam a cidade; c) valorização dos terrenos da região sul da cidade de São Paulo, fato que impulsionou a saída das empresas e a instalação das mesmas nas cidades próximas, principalmente Diadema; d) implantação da fragmentação sistêmica no polo automobilístico, o que possibilitou a instalação de diversas empresas subsidiárias das montadoras em Diadema, pelos baixos preços dos terrenos, política de incentivos fiscais e proximidade com as vias de escoamento.

O acelerado desenvolvimento econômico da cidade não propiciou acelerado desenvolvimento social. Os trabalhadores das empresas de autopeças recebiam baixíssimos salários que não permitiam a satisfação de suas necessidades básicas via mercado. O valor pago pela força de trabalho possibilitava apenas a aquisição de produtos alimentícios pouco variados, somente o necessário para que os trabalhadores tivessem o que comer.

Os investimentos em infra-estrutura na cidade de Diadema entre as décadas de 1960 e 1980 foram destinados à área central da cidade, local em que estavam instalados o comércio e os moradores de maior poder aquisitivo; e também às áreas de uso industrial, que necessitavam de vias de escoamento, serviços de água encanada, esgoto e energia para funcionarem.

Com a chegada do PT à Prefeitura de Diadema, foi realizada uma série de investimentos em projetos de urbanização de “favelas”, além da criação de um conjunto de leis, em alguns casos ineficazes, que dispuseram sobre o ordenamento da cidade, incluindo projetos que viabilizaram a instalação de habitações destinadas aos trabalhadores com renda de até três salários mínimos.

⁸⁸ Na segunda metade década de 1980, o processo de reestruturação produtiva foi implantado no Brasil a partir do toyotismo restrito e, na década de 1990, houve a incorporação do toyotismo sistêmico (ALVES, 2000).

Ou seja, o projeto politicista do PT não se completou, pois os trabalhadores mantiveram-se impossibilitados de realizarem suas necessidades básicas, autonomamente, via mercado.

CAPÍTULO II POLÍTICA HABITACIONAL E DEMANDA SOCIAL

Com o intuito de investigar como os membros da administração pública municipal responderam às demandas sociais na área da habitação, analisaremos neste capítulo a política habitacional desenvolvida nas três gestões petistas no município de Diadema, a partir de suas especificidades e das práticas que se efetivaram. Uma breve análise sobre a política habitacional gestada pelo governo federal e estadual é aqui apresentada para a compreensão do quadro geral que afetou diretamente a forma como os sujeitos puderam ou não satisfazer as suas necessidades de moradia em Diadema. Os instrumentos urbanísticos e o aparato jurídico, implementados pelos membros da administração municipal em Diadema, foram delineados a partir dos financiamentos habitacionais⁸⁹, em consonância com o conjunto de leis organizado pela esfera federal e estadual.

A moradia é necessidade vital imediata de todos os indivíduos. Entende-se por moradia não só o espaço físico da habitação, mas o conjunto de serviços que possibilitam aos indivíduos manter condições adequadas e sadias de sobrevivência: rede de saneamento básico, abastecimento, proteção, acesso a infra-estrutura e serviços em educação, saúde e lazer; condições de habitabilidade adequadas às necessidades dos que ali residem para produzirem e reproduzirem seus modos de vida com liberdade de escolhas e apropriação da produção genérica humana. Portanto, o direito à moradia nessa análise é compreendido não só como o acesso à unidade habitacional, mas também como acessibilidade às condições adequadas de vida, segundo as necessidades reais dos indivíduos.

Dentro do modo capitalista de produção, o direito à moradia é regulado por outro, o direito à propriedade privada, e no Brasil as normas que regulam tal acesso já denotam, desde as primeiras regulamentações após a independência, o

⁸⁹ O município de Diadema destinou parte do orçamento municipal, primeiro sob gerência do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Social e posteriormente da Secretaria de Habitação, para a implantação de infra-estrutura nos bairros. Durante o último ano de governo de José de Filippi Júnior, os pagamentos efetuados pelos moradores pela Pavimentação Comunitária foram transferidos para o FUMAPIS e pela primeira vez foi possível deliberar sobre recursos que não eram provenientes do orçamento municipal e de financiamentos de programas federais e estaduais.

caráter autocrático da incipiente burguesia que detinha o controle do Estado. A lei nº 601, instituída em 1850⁹⁰ – mesmo ano da Lei de Cessação do Tráfico de Escravos –, regulamenta a apropriação privada de terras segundo interesses negociados entre os proprietários de terras, impedindo que imigrantes⁹¹ e outros trabalhadores a elas tivessem acesso.

A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria. (ROLNIK, 1999:23).

Limitar a aquisição da propriedade da terra permitiu aos indivíduos que gozavam de poder político e monetário no final do século XIX e início do século XX no Brasil: apropriar-se das áreas segundo seus interesses, em muitos casos de forma ilegal, forjando a documentação, dada a influência que lhes possibilitava acesso aos instrumentos legais de forma a manipulá-los; manter controle sobre os trabalhadores que, impossibilitados de adquirir terras pela compra e desprovidos de meios para garantir sua sobrevivência, necessitavam vender sua força de trabalho aos proprietários de terra pelo valor que fosse oferecido.

Após a lei de terras, foi instituída uma série de leis e órgãos com o objetivo de regular a apropriação privada da terra no Brasil. Essa sobreposição gerou uma série de conflitos que, aliados ao caráter patrimonialista, clientelista e autocrático do uso dos mecanismos jurídicos e políticos, ampliou as condições de desigualdade entre trabalhadores e proprietários dos meios de produção quanto ao acesso à terra. Os indivíduos cuja condição social possibilitava o acesso aos instrumentos de efetivação da lei faziam-na valer, em inúmeros casos, com uso do aparato violento e coercitivo da polícia ou utilizavam seus meios privados de

⁹⁰ Lei nº 601 de 1850, a chamada lei de terras, condiciona a apropriação de terras devolutas à compra.

⁹¹ Com a proibição do sequestro de africanos para serem escravizados no Brasil, os membros da administração do território nacional passam a incentivar e subsidiar a vinda imigrantes para o Brasil com o intuito de substituir a mão de obra escravizada por trabalhadores assalariados e um processo de branqueamento da população brasileira.

coerção para impor seus interesses particulares. A interferência dos mecanismos institucionais propondo soluções para esses conflitos aconteceu preponderantemente no campo da legislação, revelando-se ineficaz na prática. Como veremos ao longo do capítulo, constantemente as relações sociais que produzem o território vivido são ignoradas pelos fazedores das regras legais, através de falseamento da cidade real. Segundo Silva:

Esses instrumentos – o controle da expansão urbana, do parcelamento do solo, da intensidade de ocupação e dos tipos de uso, a tributação dos terrenos e das edificações – têm sido utilizados, ao longo da história, para garantir rendas e lucros fundiários privados. (SILVA, 1997:56).

Segundo Maricato, o tipo de planejamento urbano que predominou no Brasil alimenta as relações de clientelismo, pois não abarca a realidade concreta de toda a cidade, e submete os sujeitos aos ditames políticos, já que a lei não atende às demandas sociais, é ineficaz e preserva as condições de desigualdade e segregação na ocupação do espaço público. A ilegalidade na cidade tanto é tolerada como é incentivada com legislação e práticas que propiciam a realização da lógica especulativa do mercado imobiliário, que atende às classes médias e altas, reservando as áreas de valor comercial para exploração e deixando as áreas mais distantes e desprovidas de infra-estrutura para a população de baixa renda:

A ilegalidade é, portanto, funcional – para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. (MARICATO, 2002:123).

1. Programas e crédito habitacional para quem puder pagar

O planejamento urbano sob o sistema capitalista no século XX foi organizado segundo a lógica de intervenção estatal, para garantir a regulação do mercado. Cabia às organizações estatais garantirem as condições de desenvolvimento socioeconômico por meio de ações reguladoras e administrativas

no campo jurídico e político, dotando o território de infra-estrutura e divisão espacial necessárias ao processo de modernização em curso.

Nos processos de urbanização realizados em países de economias centrais entre 1930 e 1940, essa política significou desenvolvimento de padrões mínimos de qualidade nas habitações populares, reforma urbana, ampliação dos serviços de infra-estrutura, financiamento habitacional subsidiado, incluindo atendimento às necessidades concretas dos operários urbanos que, organizados, reivindicavam pagamentos de salários que possibilitassem melhores condições de vida. A intervenção do Estado, nos países de economias centrais, manteve sob controle as reivindicações dos trabalhadores a partir da realização do direito à moradia dentro da lógica de organização do espaço urbano que atende aos interesses de acumulação dos grupos econômicos. Foram criados bairros operários com um complexo de serviços que condicionavam os trabalhadores a uma circulação restrita para realizarem suas necessidades de sobrevivência (MASSIAH, 1995).

No Brasil, uma das expressões de intervencionismo das organizações estatais para planejamento do espaço urbano foi a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que compunha o II Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado durante o governo ditatorial do General Ernesto Geisel, em 1973. Uma série de planos urbanísticos foi desenvolvida com o objetivo de integrar verticalmente municípios e estados a esta política federal. Os planos elaborados pelos especialistas, alinhados à proposta de desenvolvimento dos militares, escamoteavam os conflitos existentes nas relações sociais brasileiras que se desdobravam na organização do território, tiveram aplicação restrita e assumiram caráter principalmente ideológico (VILLAÇA, 1999).

O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964⁹² e extinto em 1986, atuou como um sistema de financiamento e captação de recursos, apoiado no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), poupança e empréstimos. A política de programas de habitação desenvolvidos pelo BNH, voltada para a população de baixa renda, consistia no financiamento da construção de conjuntos habitacionais nas áreas periféricas da cidade, com investimento de infra-estrutura

⁹² Lei nº 4.380 de 21.08.1964.

básica, composta pelo acesso à rede de água, esgoto e energia elétrica. As áreas mais providas de infra-estrutura e com proximidade aos territórios mais valorizados da cidade eram destinadas ao mercado privado de habitação. Esta prática, que compunha a política de incentivos ao crescimento econômico realizada durante os governos militares, propiciou a ascensão de um mercado imobiliário a partir de financiamentos que atendiam às necessidades da classe média.

A população de baixa renda atendida pelo sistema de financiamento do BNH, afetada diretamente pelo arrocho salarial, precarização do trabalho e correção monetária dos contratos de financiamento, após o colapso do “Milagre Econômico”, teve dificuldades para manter os pagamentos por moradia, o que ocasionou um aumento progressivo da inadimplência.

Segundo Silva (1997), a gestão de recursos do BNH seguiu o padrão de políticas sociais implementadas durante a ditadura militar: mínimo de investimentos do Tesouro e sustentação financeira a partir de contribuições compulsórias provenientes dos salários dos trabalhadores. A maior parte dos recursos do BNH era proveniente do FGTS e tal fato perdurou até 1975, quando houve crescimento⁹³ da participação da poupança na composição dos recursos, chegando em 1985 a 65% do total⁹⁴.

A União dos Movimentos de Moradia fez grandes críticas quanto ao destino dos recursos do BNH. Segundo levantamentos indicados pela União dos Movimentos de Moradia, do total de recursos do BNH, de 1964 a 1986, 64% foram destinados a famílias cuja renda era superior a 10 salários mínimos, 24% dos financiamentos habitacionais atenderam famílias com até 6 salários mínimos e 10% foram utilizados em programas de financiamento de conjuntos habitacionais para famílias com renda até 3 salários mínimos. Os participantes destas organizações fizeram denúncias quanto ao uso dos recursos no BNH para fins que contrariam sua missão oficial, como amortização dos juros da dívida externa e financiamento de obras de infra-estrutura, como a ponte Rio-Niterói e a Usina de

⁹³ Crescimento propiciado por uma política de correção monetária plena da poupança.

⁹⁴ Dados citados em ARRETICHE (1990).

Itaipu⁹⁵. Segundo Azevedo e Andrade (1982), o financiamento de obras de infraestrutura trazia maior rentabilidade ao BNH, pois os juros praticados eram maiores que os alcançados com financiamento de habitações. Além disso, os financiamentos para as prefeituras e Estado a partir de programas de infraestrutura e desenvolvimento urbano eram aplicados de acordo com os interesses representados pela administração, o que em muitos casos significava discordância com os objetivos divulgados.

Com a extinção do BNH em 1986, uma série de reestruturações institucionais nas áreas de habitação e desenvolvimento urbano foi posta em curso, causando descontinuidade de políticas e desarranjo operacional. A Caixa Econômica Federal (CEF) e a Secretaria de Ação Comunitária (SEAC) passaram a administrar os programas de financiamentos habitacionais. Segundo Arretche⁹⁶, o fluxo de recursos disponível para a área habitacional diminuiu sensivelmente e os programas desenvolvidos entre 1986 e 1995 não alcançaram êxito.

O repasse de financiamento da CEF passou a ser feito diretamente para as empreiteiras, o que gerou um aquecimento do ramo imobiliário que atendia às classes médias e fortalecimento das construtoras, principalmente na cidade de São Paulo. Os programas que eram desenvolvidos pelo BNH foram mantidos pela CEF com diminuição de recursos disponíveis. Outros programas foram criados pela CEF, como é o caso do Programa de Casas Econômicas e PROHAP/Comunidade.⁹⁷

A SEAC desenvolveu programas voltados à população com renda até 3 salários mínimos estimulando os mutirões organizados a partir das associações. A União dos Movimentos de Moradia apontou como principais problemas dos programas desenvolvidos pela SEAC as relações de favorecimento político que norteavam os critérios de concessão de financiamento e o baixo valor financiado por unidade habitacional:

⁹⁵ Documento: UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. Documento dos Movimentos de Moradia. In: **Caravana dos Movimentos de Moradia, 1989**. Brasília, 1989, p. 2.

⁹⁶ ARRETHCE *apud* CARDOSO, Adauto Lucio. **Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. Texto disponível no site: web.observatoriodasmegropoles.net/

⁹⁷ Projeto de linha de financiamento proposta pela União dos Movimentos de Moradia e remodelada pela CEF, com o objetivo de atender às condições de financiamento das famílias de baixa renda.

(na faixa de 70 OTN), permitindo apenas a construção de embriões muito pequenos ou de módulos sanitários (banheiro-cozinha). (UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA, 1989:3).

O desenvolvimento das políticas da SEAC e da CEF em nível local foi realizado de forma desigual, de acordo com as alianças e interesses estabelecidos entre governo federal, estadual, municipal e grupos privados. Tal fato cerceia a realização das necessidades concretas das pessoas por moradia, pois a instância política organiza o aparato burocrático a fim de atender a interesses de acumulação de setores da burguesia, aprofundando a desigualdade de condições e acesso aos direitos. Várias negociações, para implantações de projetos habitacionais cujos recursos eram federais e estaduais, não eram efetivadas em municípios sem representação político-partidária expressiva no Congresso Nacional, Assembleia Legislativa e executivos estaduais e federais.⁹⁸

Durante as três gestões petistas em Diadema houve mobilização dos administradores para o estabelecimento de convênio com o governo federal visando a implantação de projetos de habitação, porém a cidade ficou, durante muitos anos, fora do fluxo de programas habitacionais do governo federal.

Em alguns casos em que foi possível firmar parcerias para a implantação dos programas federais, a negociação entre executivo federal e municipal não saiu do papel por problemas burocráticos e de repasses de verbas, apenas a placa propagandista do convênio foi fixada. Algumas obras de infra-estrutura básicas foram realizadas com recursos da união na gestão de José Augusto⁹⁹ (1987-1990) e em 1995 o programa habitacional Pró-Moradia foi desenvolvido na cidade com financiamento da CEF, para a construção do conjunto habitacional Júpiter, cujo

⁹⁸ Sobre os relatos de relações clientelistas que imperavam nas negociações entre executivos federais, estaduais e município de Diadema, sobre a implantação de políticas públicas na área da habitação, ver os seguintes documentos, dentro da temporalidade da pesquisa: UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA. Documento dos Movimentos de Moradia. In: **Caravana dos Movimentos de Moradia, 1989**. Brasília, 1989, p. 3; Documento base do I Encontro Municipal de Habitação. Diadema, 1993, p. 5.

⁹⁹ Documento elaborado por funcionários da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social: **Sumário de Dados**. Diadema, 1995, p.18.

projeto foi prejudicado pela existência de débitos anteriores da prefeitura junto à CEF¹⁰⁰.

Os projetos de financiamento e construção habitacional realizados pela CEF e pela SEAC entre 1986-1995¹⁰¹ não foram adequados à realidade da população de baixa renda, pois não atingiram os problemas reais enfrentados por essas pessoas, que, desprovidas de conseguirem sua subsistência a partir de sua ação individual, necessitavam realizar suas necessidades no mercado e ao mesmo tempo se viam impedidas de efetivar tal ação, dadas as condições em que se encontravam: desempregadas e subempregadas, sem acesso a serviços básicos e efetivação de direitos.

O governo do Estado de São Paulo, na gestão de Franco Montoro (1982-1986), a partir de recursos do Estado, criou em 1984 a Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CDH)¹⁰² que, em 1988, passou a se chamar Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU)¹⁰³, absorvendo o Departamento de Obras Públicas (DEOP) e a Companhia de Construções Escolares (CONESP) até 1992, quando passam a integrar a Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS), vinculada à Secretaria da Administração.

A CDHU, a partir da Lei n. 6556/89¹⁰⁴, retém 1% do ICMS dos municípios e realiza empreendimentos habitacionais através de convênio com as associações em sistema de cogestão ou diretamente por empreiteiras. Através do convênio entre CDHU e Associações foi possível a realização do PHS, sobre o qual nos deteremos mais profundamente a seguir.

Outra linha de recursos estaduais, neste período, tinha origem na Loteria de Habitação (Raspadinha), que repassava 35% de sua renda¹⁰⁵ para os municípios. Na cidade de Diadema, os recursos foram utilizados para a

¹⁰⁰ Documento interno produzido pelos técnicos da SEHAB sobre o FUMAPIS. Diadema, 1996, p. 3.

¹⁰¹ Período que coincide com a temporalidade da pesquisa, pós-BNH.

¹⁰² Documento: Decreto nº 22.061 de 28 de março de 1984.

¹⁰³ Documento: Decreto nº 30.052 de 15 de junho de 1989.

¹⁰⁴ A lei de aumento da alíquota retida pela CDHU é renovada anualmente.

¹⁰⁵ Documento base do I Encontro Municipal de Habitação. Diadema, 1993, p. 19.

implantação de rede de água e esgoto no conjunto habitacional Júpiter e para a construção do Centro Comunitário XV de Julho¹⁰⁶.

2. A utopia da Participação Popular

Gilson Meneses chegou à Prefeitura de Diadema pelo PT em sua primeira gestão (1983-1988) com o desafio de implantar as promessas de campanha a partir de recursos parcos e comprometidos com dívidas das administrações anteriores. O Programa de Urbanização de Favelas, carro chefe de sua plataforma de governo, consistiu na implantação de infra-estrutura básica e concessão de posse da terra aos moradores.

Assim, apesar da “pedagogia participativa”, observou-se que a implantação deste programa se deu, de fato, segundo a proposta idealizada por membros do Departamento de Planejamento. De acordo com o plano ideal da proposta de “pedagogia participativa”, todas as fases da urbanização seriam decididas pelas “Comissões Internas de Urbanização” (CIU), compostas por moradores de cada núcleo, desde a reordenação das habitações para a implantação dos serviços de infra-estrutura até a reserva dos espaços comunitários. Depois de aprovada a planta definitiva, o projeto era implantando em um sistema de mutirão pelos próprios moradores. Para articular e mobilizar os moradores no processo de urbanização, foi organizada a Comissão Municipal de Favelados (CMF), que se reunia periodicamente no auditório municipal, consolidando-se como fórum municipal das discussões das associações de luta por moradia (SIMÕES, 1992).

Durante a gestão de Gilson Meneses foram realizadas intervenções em 78 núcleos atendendo a 10.494 famílias¹⁰⁷. Nessas intervenções foram realizadas, conforme a necessidade de cada local, obras de implantação de rede de água,

¹⁰⁶ Documento interno produzido pelos técnicos da SEHAB sobre o FUMAPIS. Diadema, 1996, p. 3.

¹⁰⁷ Documento elaborado por funcionários da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social: **Sumário de Dados**. Diadema, 1995, pp. 50-53.

esgoto e luz; pavimentação, demarcação dos lotes, reordenação física, construção de escadarias, contenção de encostas e iluminação pública¹⁰⁸.

Não há consenso quanto ao número de núcleos urbanizados durante a gestão 1983-1988. As obras realizadas em cada núcleo eram diversas quanto à natureza da intervenção e quanto à velocidade com que eram realizadas. As intervenções se diferenciavam em cada local devido a inúmeros fatores, como nível de mobilização da Comissão de Urbanização de Favelas e conflitos que se desenvolviam no desenrolar dos processos. Havia situações em que a reordenação física não era necessária e as obras transcorriam com mais facilidade, em outras eram necessários diferentes tipos de obras pelas condições inóspitas do local. As dificuldades enfrentadas durante a urbanização em muitos casos ocasionaram a interrupção do processo e a sua retomada apenas na gestão seguinte, novamente a partir da mobilização popular.

Vale notar ainda que as discrepâncias entre os dados da urbanização de favelas em Diadema, na época considerada [1983-1988], refletiam a guerra interna na prefeitura. (SIMÕES, 1992:159).

Essa guerra interna à qual se refere Simões configura um segundo tipo de problema que revela o distanciamento entre a teoria e a prática. Expressa fundamentalmente os conflitos sobre as diretrizes de ação e as disputas de poderes entre o diretório nacional do PT e o prefeito Gilson Meneses. Esses confrontos estenderam-se para as práticas do dia-a-dia dos membros da administração e permearam as relações entre os técnicos da prefeitura e as associações de luta por moradia, que passaram a ser considerados segundo suas bases de apoio e não mais segundo as decisões coletivas: técnicos contratados, funcionários estatutários e comissionados, reproduziam as oposições internamente e procuravam “convencer” os membros das comissões a atuarem segundo dadas diretrizes, boicotando outras. Sobre estes aspectos nos deteremos

¹⁰⁸ Documento elaborado pela Secretaria de Obras, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Diadema, com apoio do Programa Habitar Brasil/BID. **Diadema Política Habitacional: novos rumos com participação popular**. Diadema, 2001, p. 15.

nos capítulos sobre a participação popular e a relação entre sociedade civil e governo municipal.

A política habitacional da gestão petista 1983-1988 teoricamente seguia quatro premissas básicas: 1) A solução para a carência habitacional só seria atingida com a superação da “miséria, da concentração de renda e dos desníveis sociais”¹⁰⁹. Segundo julgamento dos representantes da administração pública, atingir tal situação não estava ao alcance do município, por isso deveriam “atuar de forma curativa e suplementar”¹¹⁰. 2) O problema habitacional da cidade de Diadema tinha características estruturais, portanto a “questão devia ser abordada com uma proposta ampla e abrangente”¹¹¹. 3) O Governo Municipal de Diadema comprometia-se em garantir a contrapartida necessária ao estabelecimento de financiamentos para a implantação de programas habitacionais em parceria com o Estado e a União, mas afirmava que mesmo com todos os esforços o Estado “não vem assumindo essas responsabilidades. Nessa medida, ganha maior importância a pressão exercida pelos movimentos populares. Por outro lado, a falta desses recursos limita a ação da Prefeitura nas situações mais precárias de moradia”¹¹². 4) Os representantes da Prefeitura Municipal julgavam que a implantação de políticas públicas buscava atender aos diferentes interesses de diferentes grupos e “a opção da administração era clara em favor dos interesses da maioria da população. Assim, os movimentos sociais organizados deveriam ser a base dessa política”.

A proposta da aquisição de materiais de construção através de Compras Comunitárias foi sugerida em reunião realizada pela Comissão de Habitação. Segundo a primeira proposta, a prefeitura “restringiria-se apenas na organização da população quanto a aquisição do material, armazenamento e distribuição”¹¹³. Devido às dificuldades de realizar a compra dos materiais com pagamento à vista, definiu-se como aprimoramento da primeira proposta que “A Prefeitura compraria

¹⁰⁹ Documento: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Bases da Política Habitacional do Município de Diadema**. Diadema, 1987, p. 1.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 1-2.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 1-2.

¹¹² *Ibid.*, pp. 1-2.

¹¹³ *Ibid.*, Anexo 1: Soluções propostas

o material direto do fornecedor, cuidaria do armazenamento e repassaria o custo ao usuário de forma a ser estabelecida”¹¹⁴.

A definição sobre a implantação de instrumentos jurídicos de regularização da posse da terra das unidades habitacionais que se localizavam em terrenos públicos municipais, durante a gestão de Gilson Meneses, foi realizada no âmbito da burocracia municipal sob pressão das organizações de luta por moradia. Havia a possibilidade de aplicação do instrumento jurídico a partir da Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), instituída pelo Decreto-Lei federal nº 271/1967, proposta da equipe técnica de urbanização; ou a venda dos terrenos públicos para os moradores através de parcelamento dos valores, proposta do prefeito.

A aprovação da lei municipal de Concessão do Direito Real de Uso em 1985 na Câmara Municipal foi tensa e as discussões entre bancada de governo e oposição versaram sobre o tipo de urbanização que se propunha instaurar em Diadema, mas revelavam a preocupação dos vereadores com a repercussão pública e consequentes reflexos eleitorais dessa votação, devido ao grande número de pessoas envolvidas neste processo. Os vereadores da oposição identificavam na urbanização de favelas a oficialização da desordem que significava a ocupação “ilegal” de áreas públicas e privadas, mas, diante da pressão da Associação dos Favelados de Diadema, foi aprovada pela primeira vez no Brasil a aplicação municipal do CDRU¹¹⁵.

O processo de CDRU consistia na transferência de áreas *municipais de bens públicos e uso comum* para *bens patrimoniais disponíveis no município* com concessão de uso por 90 anos. Existia uma série de etapas a serem concluídas até chegar ao registro do Contrato de CDRU no Cartório de Imóveis em nome dos moradores: 1) A CDRU só era aprovada nas áreas em processo de urbanização. 2) Cada concessão necessitava ser aprovada por área em projeto de lei e posteriormente registrada no cartório de imóveis em nome da prefeitura. 3) Os

¹¹⁴ *Ibid.*, Anexo 1: Soluções propostas.

¹¹⁵ Relatos quanto ao processo de aprovação da CDRU são encontrados em documento elaborado pela Secretaria de Obras, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Diadema, com apoio do Programa Habitar Brasil/BID. **Diadema – Política Habitacional: novos rumos com participação popular**. Diadema, 2001, p. 16; SIMÕES (1992:153-166); Diadema: Cada vez melhor. In: **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema**. Ano 1, nº1. Diadema, 1996, p. 29; **Sumário de Dados**. Diadema, 1995, pp. 18-33.

moradores que receberiam a concessão eram identificados e registrados sob a fiscalização do Departamento Jurídico que realizavam alterações quando necessárias. 4) Os moradores recebiam os certificados individuais de CDRU. 5) Registrava-se o contrato de CDRU no Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores.

Até 2001, em apenas três áreas os moradores conseguiram registrar em seus nomes o contrato de CDRU¹¹⁶. Identificou-se que, durante a gestão 1983-1988, os processos de tramitação de projetos de lei – primeiro passo para a efetivação da concessão – concentraram-se em dois períodos: no primeiro ano de aplicação (1985), quando 17 projetos da lei de CDRU foram aprovados pela câmara municipal, e no último ano da gestão (1988), quando foram aprovados 31 projetos de lei. A entrega de certificados de CDRU às famílias ficou concentrada entre o último ano da gestão do prefeito José Augusto (1992) e ao longo da gestão 1993-1996. As famílias do núcleo habitacional Santa Maria VII foram as primeiras a receberem o certificado, mas o processo de entrega só foi concluído em 1992¹¹⁷. Durante as três gestões petistas 1982-1996 (dados até novembro de 2006), 5.735 famílias de 62 núcleos habitacionais receberam os certificados de CDRU, o que representa 24,86% dos moradores de Núcleos Habitacionais¹¹⁸.

Os membros da gestão 1993-1996 avaliaram os limites da eficácia da CDRU como política de regularização fundiária e integração dos núcleos habitacionais à cidade: a CDRU só era aplicada às áreas públicas municipais, enquanto as áreas urbanizadas continuaram isoladas da cidade “legal”; o investimento público em infra-estrutura valorizou a terra, o que causou a saída dos moradores para regiões mais precárias; houve continuidade da ocupação de

¹¹⁶ Documento elaborado pela Secretaria de Obras, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Diadema, com apoio do Programa Habitar Brasil/BID. **Diadema – Política Habitacional: novos rumos com participação popular**. Diadema, 2001, p. 17.

¹¹⁷ Não consta registrado no *Sumário de Dados* a data de aprovação da lei de CDRU para o núcleo habitacional Portinari. A entrega do certificado foi realizada em 1992. Documento elaborado por funcionários da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social: **Sumário de Dados**. Diadema, 1995, p. 34.

¹¹⁸ *Ibid.*, pp 23-33.

terrenos sem infra-estrutura; a reurbanização de favelas exigia o desadensamento das áreas, aumentando a demanda por novos terrenos¹¹⁹.

3. Entre o ideário da Lei e a concretude social: entraves e avanços

Durante a gestão 1989-1992, foi mantido o funcionamento do Programa de Urbanização de Favelas com a estratégia de execução em núcleos localizados em áreas públicas, devido à possibilidade de aplicação da CDRU e por necessitarem de obras menos custosas, e nos núcleos cujo trabalho já estava em andamento. As inovações mais significativas desta gestão quanto a políticas públicas em habitação foram a implantação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMAPIS) e a eleição de seu Conselho Deliberativo. A criação do FUMAPIS tinha por objetivo captar recursos para serem aplicados na área da habitação, o que não foi alcançado em seus dois primeiros anos de aplicação. O Conselho Deliberativo do FUMAPIS foi eleito em 1992 e empossado em 1994, conforme veremos neste capítulo.

Os debates sobre a ocupação da terra e direito por moradia, travados em âmbito nacional, contavam com a participação de diversas entidades, como a Federação Nacional dos Arquitetos, Instituto Pólis, FASE, União dos Movimentos por Moradia e Movimento Nacional de Luta pela Moradia, entre outros. Estas entidades articuladas no Fórum Nacional de Política Urbana, desde sua criação em 1987, pressionaram a Câmara Federal pela inclusão de propostas que culminaram nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e posteriormente regulamentação e aplicação prática exigindo o cumprimento da “função social da propriedade urbana e da cidade”.

A “função social” da propriedade urbana, citada nas constituições federais brasileiras desde 1934, teve conceituação na constituição de 1988 com o artigo 182, que estabelecia que o cumprimento da função social atendia “às exigências

¹¹⁹ Documento elaborado pela Secretaria de Obras, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Diadema, com apoio do Programa Habitar Brasil/BID. **Diadema – Política Habitacional: novos rumos com participação popular**. Diadema, 2001, p. 18.

fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”. A constituição federal de 1988 tornou obrigatória a elaboração do Plano Diretor Municipal, como instrumento técnico-jurídico da administração do espaço urbano, mas segundo Bassul “represou sua eficácia ao remeter a aplicação das penalidades instituídas à regulamentação em lei federal – exigência agora suprimida pelo Estatuto da Cidade”¹²⁰.

Para a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição federal de 1988 foram elaborados 16 projetos de lei, provenientes de diversos partidos, com destaque para o projeto de lei chamado Estatuto da Cidade, do senador Pompeu de Souza, que tramitou por 12 anos até ser aprovado.

A morosidade da tramitação do Estatuto da Cidade, conforme Bassul, deve-se ao descontentamento inicial do empresariado brasileiro com as regulamentações consideradas por eles como esquerdistas e estatizantes, além de outros setores sociais que viam na legislação uma ameaça aos seus interesses, como os evangélicos que identificavam restrições quanto à construção de templos pelo chamado Estudo de Impacto de Vizinhança.

Durante os diversos encontros promovidos, ao longo dos 12 anos de tramitação do estatuto, ganhou força o caráter conciliador, o que propiciou ao grupo de empresários identificar, na implantação do estatuto, um impulso ao desenvolvimento do mercado imobiliário, na medida em que coibia a reserva de áreas para a especulação imobiliária, aumentando a oferta de terrenos disponíveis no mercado; aos donos de terras ocupadas, indenização ou acordo de venda do terreno; aos moradores das chamadas áreas “ilegais”, a possibilidade de regularização; aos evangélicos, nova redação do trecho do estatuto que versa sobre o Estudo de Impacto da Vizinhança.

¹²⁰ BASSUL, José Roberto. A reforma urbana e o Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, v. 28, n. 84, setembro de 2002.

4. A cooptação eleitoreira

Com a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor Municipal, os membros da administração de Diadema iniciaram os debates sobre suas diretrizes nas reuniões realizadas em núcleos habitacionais, no Fórum de Desenvolvimento Municipal e durante o I Encontro de Habitação realizado em 1993. Nestes encontros, foi apresentada a proposta de Plano Diretor elaborada pelos técnicos da prefeitura, com a presença dos vereadores locais.¹²¹

A partir dos embates sobre as propostas que compunham o Plano Diretor, em 1994, foi publicada sua institucionalização através da Lei Complementar nº 25, de 25 de janeiro, baseada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, instituindo “Áreas Especiais de Interesse Social 1 e 2” (AEIS), e em 1996 a Lei Complementar nº 50, de 1 de março, regulamentando o uso e a ocupação do solo.

As AEIS 1 correspondiam a 3% da cidade e eram caracterizadas por serem terrenos particulares não ocupados. As AEIS 2 representavam 3,5% da área do município e compreendiam todos os espaços ocupados irregularmente por “favelas”.¹²² A construção de habitações em AEIS ficou restrita a Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), habitações destinadas à população de baixa renda. Os EHIS podiam ser realizados:

por órgão da administração direta ou indireta e/ou pela iniciativa privada, em especial proprietários de terrenos ou associações e cooperativa de moradores.¹²³

Os proprietários de terrenos localizados em AEIS 1 podiam utilizar 80% da área para EHIS e os 20% restante para instalação de comércios, indústrias ou residências, de acordo com o tipo de zoneamento definido para as áreas que faziam limite com o território. Nas AEIS 2, o mesmo poderia ser realizado caso houvesse consenso entre os moradores e a remoção das famílias que ocupavam a área a ser utilizada para fins comerciais e industriais, ou seja, EHIS. Ficou a

¹²¹ SCALLI, Cláudio. **Diadema: A Cidade Vermelha - desafios do poder local**. Dissertação de mestrado. São Paulo, PUC, 1998.

¹²² SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Cândido Malta; WILDERODE, Daniel Van. **Mercado Imobiliário e Política Urbana: AEIS de Diadema**. Pesquisa apoiada pelo Lincoln Institute of Land Policy, São Paulo, 1993.

¹²³ Documento: Art. 28, parágrafo único, da Lei Complementar nº 25/1994.

cargo da administração municipal elaborar ou aprovar propostas de urbanização para as AEIS.

Havia interesses divergentes entre os proprietários de terras na região quanto à implantação das AEIS 1. Dentre estas divergências, houve certa polarização. Alguns proprietários enxergavam na instituição das AEIS 1 uma possibilidade de comercializarem vantajosamente seus terrenos e realizarem investimentos em uma outra área ou negócio; outros tinham interesse na retenção dos terrenos para comercialização futura no aguardo da valorização dos mesmos. Os proprietários que compunham o segundo grupo citado mobilizaram vereadores da câmara municipal pela diminuição da percentagem das áreas que compunham as AEIS 1. Os técnicos da Prefeitura Municipal mobilizaram as associações para que pressionassem os vereadores a votar contrariamente a este projeto. No dia 9 de dezembro de 1995, em reunião com os participantes da Associação Nossa Luta Nossa Terra, Laila Mourad, arquiteta representante da Secretaria de Habitação, explicou o significado do conflito:

A Laila (arquiteta) iniciou a reunião explicando o que são as áreas de AEIS (áreas especiais de interesse social), que hoje está sofrendo uma diminuição, se a câmara votar essa diminuição, por isso, ser necessário que os movimentos acompanhem os trabalhos da câmara p/a não deixar que isto aconteça. As áreas de AEIS faz parte do Plano Diretor da Prefeitura, e isso faz com que abaixe o valor da terra.

Vai ser votado na câmara a lei de uso e ocupação do solo, que vai implicar na diminuição das áreas de AEIS. Por isso, será preciso estar ligando para o gabinete do vereador Rodrigues para informar sobre o dia da votação da lei.¹²⁴

A argumentação apresentada por Laila centrou-se na importância do instrumento AEIS para coibir a especulação imobiliária, propiciando às associações de luta por moradia adquirir terrenos e realizar empreendimentos para a população de baixa renda. Segundo pode-se analisar sobre a orientação de Laila, o vereador Rodrigues do PT articulou as associações contrárias à aprovação do projeto de diminuição das AEIS 1. A mobilização das associações de luta por moradia impediu a aprovação do projeto.

¹²⁴ Documento: NOSSA LUTA NOSSA TERRA. **Ata de reunião**. Diadema, 09.12.1995.

Segundo Baltrusis (1999), as AEIS surgiram a partir de uma experiência realizada na regularização de áreas ocupadas irregularmente em Recife através da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que instituiu em 1983 as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A implementação das ZEIS no Recife foi realizada quatro anos depois da sua aprovação por meio de articulações entre prefeitura e organizações de bairros. Em São Paulo, as ZEIS foram implantadas a partir do Plano Diretor aprovado em 1991 durante a gestão de Luiza Erundina pelo PT.¹²⁵ Os membros da administração municipal de Diadema na gestão 1993-1996 se apropriaram do conceito das ZEIS para a criação das AEIS. O intuito da criação das AEIS era implantar um instrumento que possibilitasse a urbanização da cidade de Diadema a partir da regularização das áreas ocupadas através da compra de terrenos em regime de parcerias e estimular a negociação dos terrenos vazios, seja a partir da iniciativa dos proprietários ou das associações. Várias associações passaram a negociar a compra e venda de terrenos e empreendimentos imobiliários diretamente com seus “clientes”. Com os instrumentos urbanísticos já regularizados em forma de lei, algumas associações deixaram a mobilização social para administrar a parte burocrática dos processos de urbanização das AEIS 1.

Podemos citar, dentre os vários exemplos de associações que se dedicaram a esta prática e que a mantêm até os dias atuais, a Associação Pró-Moradia e Liberdade, cujo coordenador, Ronaldo José Lacerda, muito ativo nas organizações de luta por moradia, foi suplente de representante das Associações no Conselho Deliberativo do FUMAPIS em 2000 e 2001 e candidato a vereador em 2002.

Houve grandes dificuldades na aplicação real das AEIS, seja no que se refere aos problemas na aquisição de terras para a construção de habitações populares, à falta de financiamento para a construção, à descontinuidade das políticas públicas em habitação adotadas, à dificuldade de controle das associações de luta por moradia, além de outros.

¹²⁵ SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Cândido Malta; WILDERODE, Daniel Van. Mercado Imobiliário e Política Urbana: AEIS de Diadema. Pesquisa apoiada pelo Lincoln Institute of Land Policy, São Paulo, 1993.

Em todo o Brasil foram identificados Planos Diretores que não saíram do papel. Vários municípios em São Paulo incluíram em seus Planos Diretores o instrumento das AEIS. Cada Plano Diretor representa os interesses de desenvolvimento da administração que o elabora. Muitas vezes, as administrações seguintes representam interesses divergentes do Plano Diretor gestado pela administração anterior, o que impossibilita a sua aplicação.

Segundo Mourad (2000), um dos poucos municípios que colocaram em prática a AEIS foi o de Diadema. A fim de propiciar a implantação de políticas públicas em habitação definidas no Plano Diretor, foram aprovadas em Diadema a Lei de Uso e Ocupação do solo, o Plano Ambiental, o Plano de Desenvolvimento Socioeconômico, a Lei de Controle Urbanístico, o Código de Obras e Edificações e o Código de Posturas.

Em 1993, para facilitar a administração das medidas de urbanização da cidade junto à população, foi criado o Conselho Municipal de Habitação e revitalizado o Conselho do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social.

O Conselho Municipal de Habitação foi criado no Encontro de Habitação em 1993. Este encontro teve por objetivo planejar as políticas públicas para habitação em Diadema para os quatro anos de gestão. O Conselho Municipal de Habitação possuía caráter deliberativo e tinha por missão implantar o projeto traçado pelo Encontro de Habitação, mas segundo Scalli (1998):

o fato de as reflexões coletivas (realizadas durante o I Encontro de Habitação) não terem sido sistematizadas e devolvidas aos movimentos, na avaliação de algumas lideranças populares, diluiu o seu impacto inicial.

O Conselho do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social foi instituído em 1994 a partir da sua incorporação como uma das diretrizes do Plano Diretor. Houve grandes atritos quanto à atuação do conselho, pois o prefeito e os vereadores continuaram decidindo sobre a aplicação dos recursos do fundo, deixando de lado os interesses representados pelos outros integrantes do

conselho. Os recursos do fundo tinham origem do orçamento municipal majoritariamente.

O Conselho Deliberativo do FUMAPIS era composto por membros natos e designados, com mandato de dois anos, e tinha por atribuições: aprovar diretrizes, normas e usos para a gestão do fundo; fiscalizar a aplicação do fundo; deliberar sobre os financiamentos; fazer proposições quanto à legislação que regulamenta o fundo; encaminhar orçamento do fundo aos órgãos competentes da prefeitura para a integração com a contabilidade geral¹²⁶. O quorum mínimo para deliberação do conselho era de seis membros e em casos de sessões extraordinárias três membros, cabendo ao presidente o voto de desempate. O que significou, entre 1994 e 1995, dada a escassez de recursos do fundo, deliberações entre os membros que compunham a estrutura governamental.

O único canal de comunicação entre população e governo, na área da habitação, entre 1990 e 1996 foram tais conselhos, de forma que os líderes comunitários foram obrigados a participar das eleições para conselheiros. O governo municipal se recusou a negociar com as associações que não participavam do conselho, o que provocou a invasão da prefeitura por parte de associações que se sentiram excluídas do processo. As eleições para o mandato de conselheiro do Conselho Municipal de Habitação em 1996 foram bastante concorridas. Alguns conselheiros eleitos tiveram votação que lhes possibilitariam mais tarde concorrer e ganhar a eleição para vereadores em Diadema. Tal fato, associado às realizações na área de habitação em Diadema, fez com que o conselho adquirisse força e mobilizasse toda a cidade.

Primeira experiência de implantação das Áreas de Interesse Social (AEIS) na cidade de Diadema

A primeira negociação entre proprietários de terras, associações e prefeitura, foi sobre a área desocupada que pertencia à Indústria de Espuma Sanko, cujos sócios, inicialmente, não receberam os integrantes das associações,

¹²⁶ Documento elaborado pelos membros da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Diadema. **Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social**. Diadema, 1991, pp. 1-2.

pois interessava à empresa negociar com a Prefeitura Municipal a fim de garantir os seus interesses¹²⁷. Os sócios da Indústria de Espuma Sanko, Domingos Vitiello Cirylo Netto e Celda Fiorine Vitiello Cirylo, tinham intenção de ampliar o espaço de produção nesta área, porém a legislação estadual não permitia a implantação de indústria de espumas naquele local.

A área que hoje compõe o PHS, com 96.800 m², agrega área de 50.000 m² comprada pelas associações de luta por moradia¹²⁸ e área de 46.800 m² desapropriada pela prefeitura e doada à CDHU para a construção dos conjuntos habitacionais¹²⁹. O valor da área total do empreendimento foi avaliado em R\$ 3.871.000,88¹³⁰, o que correspondia a 50% do orçamento da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Pela desapropriação do terreno foi fixado valor de indenização de R\$ 1.871.988,00. Deste valor, o total de R\$ 320.571,44 ficou depositado como garantia de pagamento dos débitos fiscais que incidiam sobre o imóvel¹³¹.

Cinco associações participaram deste projeto: a Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste (ALMUL)¹³², a Associação dos Sem Tetos do Taboão¹³³, a Associação Nossa Luta Nossa Terra¹³⁴, a Associação dos Funcionários na Luta

¹²⁷ A área localiza-se na Vila Conceição e possui 96.800m² (MOURAD, 2000).

¹²⁸ Participaram diretamente da compra deste terreno as associações Luta por Moradia Unidos da Leste, Sem Teto do Taboão, Sem Teto Nossa Luta Nossa Terra e Funcionários Públicos na Luta por Habitação.

¹²⁹ Contrato de doação nº 120000/3.1.00/401/96.

¹³⁰ Encontramos em MOURAD (2000) a informação de que o valor do terreno foi avaliado em R\$ 4 milhões, com a proposta de pagamento em que 50% do valor seria pago pela prefeitura e os outros 50% pelos movimentos sociais. SOMEKH, CAMPOS, WILDERODE (2001:6) relatam: "A área da Sanko, adquirida em 1994, por 2 milhões de reais...". Após análise dos documentos e cruzamento de informações, identificamos a necessidade de explicitar o processo, conforme registrado nos documentos de processo de desapropriação nº 438/95 e ata de reunião (anexo 1) da ASSOCIAÇÃO DE LUTA POR MORADIA UNIDOS DA LESTE. **Ofício para Departamento de Habitação – 27 de outubro**. Diadema, 1998.

¹³¹ Processo nº 438/95, que dispõe sobre desapropriação da área de 46.800 m² pertencente à SANKO INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA, caracterizada como AEIS de acordo com o decreto nº 4.679, de 30 de março de 1995.

¹³² Participaram com 500 famílias da compra da terra e mutirão.

¹³³ Participaram com 500 famílias da compra da terra e o programa desenvolvido foi a empreitada global.

¹³⁴ Participaram com 500 famílias da compra da terra e o programa desenvolvido foi a empreitada global.

por Habitação¹³⁵ e a Almiro Senna Ramos¹³⁶. A partir das informações prestadas pelas associações sobre o número de associados e a renda familiar, a CDHU apresentou para a escolha das associações dois programas de execução: Programa Paulista de Mutirão e Empreitada Global. A construção dos prédios foi parcialmente financiada pela CDHU com negociação do pagamento de contrapartida a ser quitado pela ALMUL, que optou pelo Programa Paulista de Mutirão. A prefeitura, como ação resultante da negociação para expropriação da área, propiciou à empresa Sanko a aquisição de outra área para a instalação da indústria de espumas.

Como condição para a assinatura do convênio entre a CDHU e as associações de luta por moradia, em 1996, foi firmado contrato entre a CDHU e a Prefeitura Municipal de Diadema para a implantação de serviços de infra-estrutura na área Sanko, com o objetivo de atender a 1.500 unidades habitacionais. A vigência do convênio foi fixada em 36 meses e, para a execução da obra, 24 meses prorrogáveis caso houvesse justificativa fundamentada do município para atraso das obras. Passados 26 meses da assinatura do convênio, as obras de infra-estrutura não haviam sido realizadas, conforme veremos no capítulo seguinte.

Urbanização de favelas durante a gestão 1993-1996

O Programa de Urbanização de Favelas desenvolvido durante a gestão 1993-1996 buscou novas formas de execução das obras necessárias. A implantação dos projetos de autogestão, autoconstrução, convênios de construção e compra comunitária possibilitou a redução de custos em até 30%¹³⁷ a partir do envolvimento da comunidade na administração e execução das obras. Os projetos de autogestão e autoconstrução foram executados em regime de mutirões, com apoio de assessorias responsáveis por elaboração de projetos para a construção

¹³⁵ Participaram com 100 famílias da compra da terra e o programa desenvolvido foi a empreitada global.

¹³⁶ Participaram com 220 famílias que estavam localizadas em área de risco e o programa desenvolvido foi o de pré-moldado.

¹³⁷ Documento: Diadema: Cada vez melhor. In: **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema**. Ano 1, nº 1. Diadema, 1996, p. 22.

de casas, treinamentos sobre técnicas de construção, estudos de viabilidades e capacidade de acomodação, diretrizes urbanísticas, laudos de avaliação do custo dos terrenos e orientação jurídica¹³⁸. O assentamento de guias, sarjetas e pavimentação nos núcleos habitacionais foi financiado para os moradores através do FUMAPIS, com pagamentos parcelados. Os custos com as obras de muro de arrimo, projeto e fiscalização foram assumidos pela prefeitura. Entre 1993 e 1995, foram gastos em urbanização R\$ 8.025.139,00. As previsões de gastos para 1996, ano de eleições municipais, superou esse total: R\$ 10.690.673,00¹³⁹.

Em alguns territórios em que não foi possível manter as moradias, seja porque estavam localizadas em áreas de risco e não havia condições físicas para a realização de intervenções e/ou porque havia outros interesses de utilização da área, foram realizadas remoções. Dentre os diversos casos em que foi necessária a remoção de famílias, citaremos o núcleo habitacional Almiro Senna Ramos, localizado à beira de um córrego na divisa entre Diadema e São Bernardo do Campo, que foi transferido para alojamentos na área Sanko. O córrego foi canalizado subterraneamente dando lugar a uma avenida.¹⁴⁰

O Programa de Pós-Urbanização criado em 1995 propôs a realização de ações inter-secretarias para levar aos núcleos habitacionais serviços públicos. Depois de concluídas as obras de urbanização dos núcleos, o departamento responsável pela pós-urbanização ofereceu serviços de elaboração de planta comunitária¹⁴¹, processo de denominação de ruas e travessas e numeração das casas. A construção de Centros Comunitários em cada núcleo tinha por objetivo servir de sede para os encontros dos moradores e abrigar serviços de saúde, educação, lazer e cultura. Os Núcleos de Atendimento à População (NAPs) foram

¹³⁸ Documento elaborado por funcionários da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Social: **Sumário de Dados**. Diadema, 1995, p. 112. **Documento para uma avaliação da Política Habitacional em Diadema**. Diadema, 1995, p. 4.

¹³⁹ Documento: Diadema: Cada vez melhor. In: **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema**. Ano 1, nº1. Diadema, 1996. p. 24.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 28.

¹⁴¹ Projeto possível através da parceria com a Faculdade de Engenharia Civil da Unicamp, com o fornecimento de *software* que agilizou a elaboração das plantas para a reconstrução das casas em alvenaria e promoção de melhorias.

implantados em locais estratégicos com proximidade aos núcleos, dotados de telefone público, serviço de pagamento de contas e assistência jurídica gratuita¹⁴².

Identificou-se que as políticas públicas desenvolvidas da cidade de Diadema pelas três gestões petistas com o intuito de atender às necessidades de moradia dos munícipes foram organizadas no âmbito legislativo e a série de entraves ocorridos durante a sua implantação indica uma outra particularidade da relação entre as associações de luta por moradia e o poder público. Classificam-se as características destes entraves segundo a natureza dos conflitos que eclodiram a partir do processo de elaboração e implantação destas políticas públicas.

Os membros da gestão 1983-1988 identificaram as péssimas condições de vida dos trabalhadores residentes em Diadema e assumiram a incapacidade de solucionar essa situação a partir do aparato burocrático da prefeitura. Admitiram, portanto, que as ações implementadas pelo governo municipal possuíam características curativas e suplementares e que não atacaram diretamente as causas que impossibilitaram os trabalhadores de realizar suas necessidades de moradia: a concentração de renda e situação de miséria dos trabalhadores¹⁴³.

Durante a gestão 1989-1992, a estratégia de ação pautou-se na realização de ações que garantiram ao governo visibilidade. A continuidade do Programa de Urbanização de Favelas foi centralizada nas áreas em que o processo já estava em andamento e que necessitavam de poucas intervenções. A grande inovação no campo legislativo, o FUMAPIS, durante esta gestão, não foi efetivada. A criação do fundo e de seu conselho gerou apenas movimentação para o processo de eleição dos conselheiros, durante o período de eleições municipais.

Os instrumentos urbanísticos e o aparato jurídico implantados na gestão 1993-1996 no município de Diadema visaram a consolidação de uma política

¹⁴² Documento: Diadema: Cada vez melhor. In: **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema**. Ano 1, nº 1. Diadema, 1996, p. 34.

¹⁴³ PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Bases da Política Habitacional do Município de Diadema**. Diadema, 1987, p. 1.

habitacional a partir das conquistas das associações de luta por moradia alcançadas em âmbito nacional e que já haviam sido concretizadas no campo legalista.

Foi possível identificar, durante as três gestões petistas, grande dificuldade de implementação da legislação por diversas razões, entre elas o burocratismo que implicou a sua efetivação, a necessidade de mediação dos sujeitos que compunham os quadros legislativos e executivos para o exercício da lei e a necessidade do governo municipal em manter sob controle as demandas sociais de acordo com a possibilidade de ação governamental frente aos interesses dos empresários e proprietários de terras. Em períodos eleitorais, os resultados de implementação da legislação vigente tiveram resultados mais expressivos. A superação das limitações do aparato legalista teve como tentativa de solução a criação de novas leis.

CAPÍTULO III

DA INTENÇÃO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA À CONCRETUDE DA AUTOCRACIA INSTITUCIONAL

Neste capítulo, analisaremos as propostas de participação popular na área da habitação elaboradas pelas três gestões petistas em Diadema e como efetivamente os sujeitos, ativistas na luta por moradia, participaram da elaboração e efetivação de políticas públicas.

Segundo análise de Villas-Boas¹⁴⁴, o PT procurou implementar na cidade de Diadema um aprofundamento da Democracia Participativa, estabelecendo canais de participação popular na gestão pública com o objetivo de fortalecer o poder local. O conceito de Democracia Participativa é explicitado por Villas-Boas como exercício direto da população na gestão pública, para a construção de novos instrumentos de ação, que permitam emergir para a discussão os diferentes interesses dos “diversos atores sociais”, propiciando transparência às ações governamentais.

Celso Daniel¹⁴⁵, que além de professor universitário e autor também foi Prefeito de Santo André pelo Partido dos Trabalhadores, afirma que, para a construção de administrações democráticas é necessário o estabelecimento de uma nova identidade com mudanças nas relações entre moradores da cidade e poder público, com prevalência do processo participativo. Outra ação a ser empreendida é a reforma administrativa, com o objetivo de operacionalizar o aparelho burocrático do Estado, propiciando a realização das demandas com mais eficiência e de forma democrática. Daniel analisa que as administrações públicas, historicamente, priorizaram investimento e capacitação de recursos segundo interesses privados e corporativos, portanto, uma administração que se pretende democrática deve inverter a lógica de prioridades investindo em ações de interesse público. O autor analisa separadamente o poder político do governo e os

¹⁴⁴ VILLAS-BOAS, Renata. **Avaliação da Participação Popular na Gestão da Política Habitacional de Diadema**. Encomendada pela Prefeitura Municipal de Diadema ao Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. São Paulo: Instituto Pólis, 2005, pp.1-2.

¹⁴⁵ DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. In: **Espaço & Debate**, nº 30. São Paulo, 1995.

poderes locais não institucionalizados. Os poderes locais são constituídos por outros poderes: econômico, que se refere à capacidade de produção e consumo; social, que representa a organização das pessoas a partir de carências comuns através de organizações de lutas; simbólico, significando as relações de influência de grupos “elitistas” sobre o poder decisório. Para Daniel¹⁴⁶, os canais de participação popular propiciam às organizações de luta o alcance de direitos. Mesmo quando estes não estão deliberando diretamente, a partilha do poder ocorre quando os membros da administração pública decidem pressionados pelas demandas populares. Tal lógica argumentativa nos remete aos preceitos habermanianos que, antagonicamente a Marx, considera o Estado como condicionador da vida humana. Este autor, sobre a participação direta da população na gestão pública, retoma o princípio kantiano de que a razão emana dos sujeitos. A teoria do Agir-Comunicativo de Habermas¹⁴⁷ é uma elaboração filosófica que parte do plano ideal para realizar aplicação prática. Segundo sua análise, vivemos em um dado estágio de desenvolvimento do capital organizado em que não existem contradições, apenas posições linguísticas que quando postas em interação se reelaboram pelo bem comum. Através do exercício da Ética Procedimental, proposta por Habermas, os sujeitos chegariam à forma mais eficiente sobre como decidirem. Partindo da ideia de que o “como fazer” nos procedimentos democráticos é imprescindível para o alcance da isonomia, devem participar do processo decisório todos e todas sobre os(as) quais incidirão as decisões. Apenas os membros da comunidade, a partir das experiências e ponderações mútuas, poderiam efetivamente escolher meios e formas para decidirem. Segundo esse princípio, é possível atingir valores válidos para todos os membros da comunidade a partir das experiências dos mesmos. A validade universal seria atingida por meio da racionalidade, pelas vias da experiência pessoal. Uma lei é validada quando ao mesmo tempo os “parceiros do direito” são autores e destinatários do direito. Para Habermas, a linguagem é o marco

¹⁴⁶ DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: **Revista Pólis**, nº 14. São Paulo, 1994.

¹⁴⁷ Ver: HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Edições Loyola. 2002.

distintivo do homem sobre os outros animais. Como ato de fala, a linguagem tem o poder de criar algo diferente do que existia. O *télos* da linguagem, segundo Habermas, é o consenso, que só não é atingido quando o Sistema, mundo das necessidades, sobrepõe-se à articulação do Mundo da Vida. O Mundo da Vida é um conceito transcendental e não imanente, representa infinitos espaços de interatividade linguística entre os sujeitos na busca pelo consenso. O Sistema é o reino das necessidades satisfeitas pelo trabalho, que se põe como ação racional referente a fins, um agir instrumental racional.

A aglutinação de interesses para Habermas não está ligada à forma como os homens produzem. O que liga o Sistema ao Mundo da Vida é a Política, como espaço de interação linguística cujo *télos* é o consenso. A repolitização do Mundo da Vida através da esfera interativa passaria a determinar o que acontece na esfera econômica. Para Habermas, o Estado Democrático, resultado do desenvolvimento do capitalismo, necessita ser aperfeiçoado para atender aos interesses da população, garantindo a equiprimordialidade aos cidadãos.

Villas-Boas, seguindo os mesmos preceitos, afirma que historicamente a organização do Estado forjou “uma máquina administrativa centralizada, burocratizada e inoperante, incapaz de responder as exigências que o processo de participação da sociedade na gestão apresenta”. Portanto, a descentralização do Estado a partir dos canais de participação popular seria um caminho para instrumentalizar o “gerenciamento dos conflitos entre os diversos interesses sociais” (VILLAS-BOAS, 1995:2).

1. A construção da hegemonia partidária através da mobilização popular

A proposta de participação popular foi muito difundida no Brasil a partir das ações das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), organizadas por membros da Igreja Católica influenciados por teóricos de base marxista, durante o período em que a administração pública federal estava sob intervenção dos militares. As ações das CEBs pautavam-se pela mobilização, educação e conscientização da população com o objetivo de sensibilizá-las para que elaborassem, reivindicassem

e implantassem propostas para os seus problemas cotidianos, valorizando a ação independente das esferas governamentais. Coexistiam na organização das CEBs sujeitos que divergiam quanto a posicionamentos políticos e formas de ação. O que propunha a unificação da organização era a convivência comunitária e o compartilhar de experiências e conhecimentos na luta pelas demandas sociais (MAINWARING, 1989). A partir dessa proposta de mobilização popular, várias organizações autônomas surgiram como ações de luta, dentre as quais se salientaram as lutas pela alfabetização de adultos, organizadas por trabalhadores e intelectuais ligados a organizações populares, que propunham aos alfabetizados que se imbuíssem da tarefa de multiplicar o conhecimento emancipador, alfabetizando a partir de metodologia baseada nas propostas pedagógicas de Paulo Freire, valorizando o conhecimento acumulado por cada pessoa durante o processo de educação. Nas gestões petistas, estas lutas passaram à institucionalidade, recebendo a denominação de Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA). Em São Paulo, Diadema e outras cidades, os ativistas na luta por alfabetização foram cooptados para a esfera da administração pública, que passou a administrar sua organização com elaboração de cartilhas que padronizavam a metodologia de ensino e contratação de educadores(as) com o pagamento de uma bolsa-auxílio.

Tal ação desarticulou estas lutas, submetendo sua organização à lógica institucional, limitando seu poder de oposição e radicalização. Muitas pessoas foram atraídas para participar do projeto como educadores(as) pela bolsa oferecida e sentiram necessidade de reivindicar melhores pagamentos, já que esta não era compatível com as necessidades básicas de reprodução de vida de uma família. A padronização da metodologia de ensino, a partir da criação de cartilhas, distorceu a proposta inicial, pois propunha uma forma de educação engessada, que não levava em consideração os diferentes conhecimentos dos sujeitos, pré-ideava um estágio de aprendizado padrão que era reproduzido em bairros cujas características eram muito diversas entre si.

A formação do PT, cuja base de referência é o ABCD Paulista a partir da expressão assumida durante o período de greves (1978-1980), contou com

diferentes organizações de lutas que, devido às divergências ideológicas, inclusive competiam entre si¹⁴⁸. Estas diferentes tendências formaram no PT agrupamentos que disputaram a hegemonia ideológica quanto à definição de diretrizes. O grupo majoritário, que centralizou as decisões do partido até as eleições de 2006, era composto na sua maioria por lideranças sindicais, funcionários públicos e setores da Igreja Católica.

Encontra-se na proposta de criação dos Núcleos de Base, como forma de organização das bases do PT, uma estreita ligação com as formas de mobilização realizadas pelas CEBs. A implantação dos Núcleos de Base tinha por objetivo estabelecer ligação entre a direção do partido e suas bases de apoio, a fim de que estas pudessem decidir sobre as diretrizes do partido; assim, os membros do PT se obrigariam a manter a atuação direcionada aos interesses da classe trabalhadora. Os Núcleos de Base, inicialmente, constituíam-se como espaços de educação, conscientização e articulação política, mas gradativamente, na medida em que o partido passou a priorizar a atuação política voltada para disputar espaços nas administrações públicas, tais comitês passaram a atuar como células eleitorais¹⁴⁹.

Durante o processo de organização da campanha política municipal em Diadema em 1982, os candidatos petistas assinaram uma Carta de Compromissos lavrada em cartório. Nesta carta, constam algumas diretrizes quanto à proposta de representação do PT em Diadema, em que os candidatos a cargos eletivos se comprometeram, entre outras ações, a renunciar aos direitos de decisão de atribuição do cargo eletivo em favor dos Conselhos Municipais de Base, a dedicar-se igualmente ao exercício dos mandatos e organizações populares e a realizar doação de metade dos salários para o diretório municipal. A punição para aqueles que não seguissem essas diretrizes, conforme registro na Carta de

¹⁴⁸ SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores na Grande São Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

¹⁴⁹ Sobre os Núcleos de Base ver: GADOTTI, M e PEREIRA, O. **Pra que PT: origem, projeto e consolidação do partido dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1989.

Compromissos, era a expulsão do partido.¹⁵⁰ A proposta de instituição dos Conselhos de Bases foi alicerçada na organização dos Núcleos de Base, divididos por domicílio eleitoral.

Após a conquista da Prefeitura de Diadema, em 1983, os Núcleos de Base se desarticularam e ficaram sem atuação. Inúmeras tentativas de reorganização destes núcleos foram realizadas, principalmente em momentos de crise de legitimação da gestão de Gilson Meneses devido aos inúmeros conflitos, tanto com o diretório do partido em Diadema, quanto com o diretório estadual e a executiva nacional. Tais conflitos, aparentemente, versaram sobre a atuação da administração de Gilson Meneses, que foi considerada em desacordo com as diretrizes do PT, e sobre filiações de sujeitos cuja atuação destoava dos princípios do partido, mas uma análise mais detalhada revela as disputas por uso dos poderes conferidos pela conquista da Prefeitura de Diadema em um momento em que o partido não havia alcançado ainda um número expressivo de representantes eletivos, com a eleição de apenas 8 deputados federais, 12 deputados estaduais, 2 prefeituras e 117 vereadores¹⁵¹.

O primeiro conselho a ser organizado durante a gestão de Gilson Meneses foi o Conselho Popular de Eldorado (CPE), aglutinando as Sociedades Amigas do Bairro da região e associações de loteamentos populares. As divergências entre petistas e não-petistas, administração municipal e representantes do Diretório do PT em Diadema, esvaziaram as reuniões do CPE, seja por ações da administração que isolaram as reivindicações articuladas pelos representantes do Diretório Municipal, seja pela ausência dos não-petistas nas reuniões do CPE, criando oposição às propostas articuladas (SIMÕES, 1992).

Com os insucessos de organização dos Conselhos Populares, foram implantados outros espaços de participação popular, agora aglutinados por área de atuação, como foi o caso da Comissão Municipal de Favelados (CMF) e das

¹⁵⁰ Documento: **Carta de Compromissos dos futuros parlamentares do Partido dos Trabalhadores de Diadema**. Documento elaborado pelos representantes do PT-Diadema. Convenção Municipal de 11 de julho de 1982.

¹⁵¹ MENEGUELLO, Rachel. **PT: A formação de um partido 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 125.

Comissões Internas de Urbanizações (CIUs), sobre as quais nos deteremos mais profundamente.

Uma das primeiras organizações populares de expressão com atuação em Diadema foi o Movimento de Defesa do Favelado (MDF), de origem na cidade vizinha, Santo André, e organizado por membros da Igreja Católica. O MDF atuou contra a ação de despejo dos moradores que ocupavam a área do Jardim União em 1980 em Diadema, momento em que o prefeito da cidade era Lauro Michels.

Segundo Simões (1992:79), a CMF iniciou sua organização a partir das ações do MDF em Diadema, impulsionado pelas vitórias parciais das lutas contra a ação de despejo dos moradores do Jardim União movida pelo advogado do proprietário da área ocupada. Com o intuito de efetivar uma ação mais específica em Diadema em 1980, os membros do MDF identificaram a necessidade de organizar uma associação composta por sujeitos que residiam nesta cidade em terrenos considerados irregulares, para reivindicarem junto ao poder público municipal a posse dos terrenos e a implantação de infra-estrutura básica, fundando assim a CMF. O Prefeito Municipal de Diadema, no momento de inserção da CMF na cidade, era Lauro Michels, que não recebeu seus representantes. A falta de efetividade das ações da CMF levou ao esvaziamento das lutas.

2. Limites da governança: comissões populares e Programa de governo: Urbanização de favelas

Quando Gilson Meneses assumiu a Prefeitura de Diadema em 1983, realizou contato com os membros da CMF e propôs a realização de reuniões regulares do conselho, com o objetivo de discutir as ações de urbanização necessárias à cidade e a mobilização da população por núcleos para a criação das CIUs. Havia diretrizes distintas quanto ao caráter dos conselhos e comissões a serem implantados em Diadema durante a gestão de Gilson Meneses (1983-1988). Os membros do diretório do PT de Diadema propunham a organização de conselhos a partir dos Núcleos de Base, apresentados como grande diferencial do

PT em relação aos outros partidos políticos, pela proximidade com as lutas sociais. Segundo documento preliminar de elaboração do Programa do PT, os Núcleos de Base articulariam a diversidade de interesses das diversas lutas sociais na elaboração do Programa de Governo¹⁵². Gilson Meneses e os membros do PT estadual e nacional propunham instituições de conselhos de caráter comunitário, organizados por bairros e compostos por moradores.

As CIUs foram compostas por moradores dos núcleos habitacionais, cuja articulação e auto-organização eram determinantes para que os membros do Programa de Urbanização de Favelas (PUF) estabelecessem ordem de prioridade de implantação do processo de urbanização. Segundo o que os membros do PUF chamavam de “Pedagogia Participativa”, a “auto-organização” dos moradores era requisito essencial para o início das negociações para a urbanização.

O conceito “auto-organização” utilizado nos documentos oficiais refere-se à compreensão da resposta dos moradores frente às propostas elaboradas pelos técnicos da prefeitura. As assistentes sociais realizavam reuniões com os moradores organizados por núcleos com o objetivo de apresentar a proposta de urbanização elaborada pela prefeitura. Os sujeitos que concordavam e se apropriavam das propostas de intervenção da prefeitura articulavam novos encontros, convidando mais moradores para discutirem todas as ações necessárias ao processo de urbanização. O objetivo dos encontros era o alcance do consenso. A orientação que os técnicos da prefeitura tinham para resolver impasses e conflitos era a retomada de encontros até o alcance do consenso. Nos momentos de grande tensão em que os conflitos não eram passíveis de negociação, o prefeito usava de seu prestígio para negociar soluções, embora procurasse evitar situações em que tivesse que se posicionar contrariamente aos munícipes¹⁵³.

¹⁵² Documento interno do Partido dos Trabalhadores, de 10.02.1980, citado por Simões (1992), que trata dos pontos de construção para elaboração do programa.

¹⁵³ Um exemplo de intervenção de Gilson Meneses nos processos de negociação de interesses conflitantes é o caso da demarcação de lotes que padronizava o tamanho das áreas a serem ocupadas pelas famílias. Simões (1992:151) cita o caso do morador que ocupava uma área maior que os demais e que a utilizava para o plantio de hortaliças. Este não considerava justo redistribuir território que considerava ser seu devido ao uso e posse. Depois de uma ocupação da área, como estratégia para forçar a remarcação, o morador citado acionou vereadores e a Sociedade Amiga

O procedimento de uso da autoridade conferida pelo cargo para solucionar conflitos pela posse e uso da terra em Diadema é repetidamente utilizado durante as três gestões petistas, como foi identificado no caso da negociação do Projeto Sanko, como analisaremos mais profundamente neste capítulo.

Sobre as Comissões e Associações dos Núcleos Habitacionais em Diadema, Villas-Boas (1995:11) identifica diferentes tipos de atuação: algumas comissões articularam ações em outras áreas além da habitação, como saúde, educação e cultura, tanto de forma reivindicativa como utilizando o espaço dos Centros Comunitários existentes para promover atividades autônomas de alfabetização, por exemplo. Outras comissões funcionaram como “espaços de afirmação do poder” por parte de lideranças autoritárias. Segundo Villas-Boas, essas lideranças sentiam-se ameaçadas por “propostas mais colegiadas apresentadas pela Secretaria de Habitação”.

Observa-se nas afirmações de Villas-Boas a indicação de conflitos entre o que a prefeitura propunha e o que os representantes dos moradores nas comissões queriam que fosse realizado, particularmente sobre a forma de implantação das propostas, assim como o uso político destas ações.

Assim, as “propostas colegiadas” passaram a significar a articulação realizada pelos representantes do PUF que eram técnicos representantes da administração, para alcance de um consenso entre a população. Pois desde a apresentação de propostas, segundo análise documental, observa-se que esta ficava a cargo da administração pública. Quando se propunha a realização de encontros para que as pessoas pudessem participar das decisões, isso significava exposição de planos de ação elaborados pelos técnicos da prefeitura para apreciação da população, que colocava ou não impedimentos para a execução¹⁵⁴.

As ações da CMF estavam limitadas pelo aparato burocrático da prefeitura. Os encaminhamentos da CMF passavam pela aprovação dos funcionários da

do Bairro para intermediar o conflito. Estabelecida nova hierarquia de negociação, o prefeito interveio negociando a redistribuição do terreno.

¹⁵⁴ Os documentos internos que orientaram a ação dos técnicos do PUF indicam detalhamentos sobre o processo de organização da comunidade para implantação da urbanização. Maria Helena Moreira Alves, em documento elaborado para o XI Congresso Internacional de Estudos Latino-Americanos em 1983, intitulado *Diadema: uma experiência de governo popular em um contexto autoritário*, detalha o processo de implantação da Pedagogia Participativa proposta pelo PUF.

prefeitura que analisavam a viabilidade financeira e de execução das propostas. Até para se reunirem, os conselheiros necessitavam se adequar à normatização imposta pelos membros da prefeitura, já que utilizavam para esse fim o espaço do auditório do Paço Municipal.

Durante a negociação entre a CMF e a equipe do PUF sobre a estratégia de regularização das áreas, uma série de divergências impediu que se chegasse a um consenso que possibilitasse a implantação de um projeto comum. Parte das pessoas que participavam da CMF era favorável à compra das áreas pelos moradores e tinham apoio do prefeito, enquanto a equipe do PUF era favorável à definição de uma legislação prévia, o que posteriormente veio a consolidar-se como Concessão de Direito Real de Uso.

A solução encontrada pela equipe do PUF para o impasse foi expulsar as lideranças “autoritárias” da CMF e substituí-las por sujeitos afinados com a proposta da Secretaria (SIMÕES, 1992:154).

A pressão dos conselheiros para a aprovação da CDRU, articulando o comparecimento da população em peso na Câmara Municipal, foi considerada pelos membros da administração municipal um grande avanço na perspectiva da participação popular em Diadema¹⁵⁵. No entanto, conforme pesquisa acerca da participação dos moradores em lutas sociais, realizada no primeiro ano da gestão de Gilson Meneses em Diadema, “um número significativo de pessoas” não participava dos conselhos e comissões instituídos e não tinha conhecimento sobre as ações da prefeitura. Diferentemente do que apregoavam as lideranças do PT na região, a população relacionava-se com a prefeitura a partir de seus interesses individuais, e muitas pessoas se dirigiam aos órgãos municipais em busca de dinheiro, comida, emprego e outros tipos de assistência.¹⁵⁶

As dificuldades de diálogo e consequentes morosidades nos processos de urbanização levaram Gilson Meneses a propor em 1984 a transferência do

¹⁵⁵ Documento: **Diadema Política Habitacional: novos rumos com participação popular**. Documento elaborado pela Secretaria de Obras, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Diadema, com apoio do Programa Habitar Brasil/BID. Diadema, 2001.

¹⁵⁶ ALVES, Maria Helena Moreira. **Diadema: an experience of popular government within an authoritarian context**. XI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). Cidade do México, 1983, p. 26. Mimeo. Citado por SIMÕES (1992).

Programa de Urbanização de Favelas para o Departamento de Promoção Humana (Assistência Social), com a justificativa de ampliar a colaboração entre assistentes sociais e a equipe de urbanização e de que o novo prédio acomodaria melhor os funcionários.

Tal proposta gerou descontentamento entre os membros da equipe do Programa de Urbanização de Favelas que viam nesta ação uma desarticulação da pedagogia participativa desenvolvida pelo Departamento de Planejamento. A população organizada manifestou-se contrariamente à mudança, muito influenciada pelas informações que recebiam através dos assistentes sociais e outros funcionários do PUF. O descontentamento se acentuou quando a CMF solicitou uma reunião de esclarecimentos a Gilson Meneses e não foram atendidos. O impasse culminou em reunião entre funcionários do PUF, representantes das lutas por moradia, chefes de departamentos e o próprio Gilson Meneses. Segundo relatos de alguns participantes da reunião e documento elaborado por funcionários do PUF, Gilson Meneses anunciou que não voltaria atrás na decisão de mudar a administração do PUF, o que gerou pedido de demissão em massa dos funcionários do PUF. Segundo o prefeito, a justificativa para a tomada de decisão, sem consulta à CMF e contrariando os interesses da equipe do PUF, era que:

O Planejamento estava cheio de teorias, e administração tem que ser na base do feijão com arroz, ou seja, tudo muito simples e rápido. (...) Se não há plano de governo, a culpa é do Planejamento, porque era quem tinha obrigação de fazer. (...) Não posso aplicar o programa do PT integralmente à administração.¹⁵⁷

Com a mudança do PUF para o Departamento de Promoção Social, a CMF deixou de se reunir e as demandas por infra-estrutura em Diadema foram atendidas de acordo com o cronograma institucional do Estado e do Município, com participação das associações de luta por moradia nas reuniões de comunicação das ações a serem realizadas.

A partir das novas diretrizes de ação da gestão 1983-1988, houve coibição violenta às tentativas de ocupação de terras em Diadema, como o caso da

¹⁵⁷ Discurso proferido por Gilson Meneses e registrado em SIMÕES (1992:165).

ocupação dos terrenos circunvizinhos ao núcleo Santa Maria. Gilson Meneses declarou que a cidade não tinha mais espaços para favelas, mas que as coerções violentas às ações de luta por moradia foram realizadas sem sua conivência (SIMÕES, 1992:166). Apenas em 1988 o PUF retornou à gerência do Departamento de Planejamento como tentativa de reaproximação do prefeito com a população.

Ao analisarmos algumas características consideradas como sinais de autonomia e amadurecimento da CMF, como o já citado apoio para a aprovação da CDRU e reivindicações por serviços como creches, identifica-se que esta afirmação desconsidera a lógica específica das relações sociais desenvolvidas entre os moradores de núcleos habitacionais e membros da Prefeitura Municipal. A análise da concretude social extraída dos modos específicos de vida em Diadema na organização dos conselhos e comissões na gestão 1983-1988 permite a compreensão de uma sociedade cujos conflitos têm base nas necessidades básicas dos sujeitos que não têm garantidas, na prática, condições mínimas de sobrevivência em detrimento dos interesses dos donos de terras e empresários, que queriam negociação lucrativa, políticas públicas e investimentos que valorizassem seus negócios.

Para efetivarem suas necessidades, os sujeitos necessitaram se organizar dentro da lógica do aparato burocrático do Estado e segundo sua intermediação. Seu nível de atuação esteve restrito à forma politicamente estruturada, não segundo as necessidades específicas das pessoas e por elas diretamente deliberadas e postas em execução, mas segundo a disponibilidade e aprovação de verbas, programas e leis definidos por representantes eletivos ou cargos de confiança destes.

O alcance do “consenso” para a elaboração e efetivação de políticas públicas na área de habitação passava pelo processo de articulação das propostas governamentais junto aos membros do conselho e das comissões para que estes se apropriassem dos modos de fazer político segundo a ideologia dos sujeitos que ocupavam os cargos de decisão da administração pública municipal e não segundo as necessidades concretas da população.

Embora as disputas se dessem em torno de necessidades básicas dos sujeitos e apesar de muito se ter falado em formação de “cidadãos” a partir da chamada “pedagogia participativa”, os mandatários das reivindicações, a partir das relações sociais desenvolvidas em Diadema, determinadas pelos acontecimentos históricos desenvolvidos durante a primeira gestão petista, não alcançaram autonomia para exercer diretamente seus direitos e não tiveram instrumentos para ampliar sua atuação para além das suas necessidades imediatas.

Os instrumentos elaborados no âmbito governamental, mesmo fundamentados teoricamente como uma proposta progressista, foram utilizados para cerceamento da participação da população na administração pública, ora cooptando a população incorporando-os na execução de políticas públicas em habitação elaboradas pelos representantes da prefeitura, ora limitando as possibilidades de implementação das reivindicações populares.

Nos momentos em que o “consenso” não era alcançado pelo processo de cooptação dos representantes da população nos canais de participação, estes foram substituídos por outros, afins ao projeto político elaborado pelas chefias de departamento, ou impedidos de participar diretamente. Os conflitos presentes nas negociações entre associações de luta por moradia, prefeitura e proprietários de terras em muitos momentos eram inegociáveis. Os interesses de um grupo social não puderam ser negociados sem oposição aos outros interesses, principalmente quando se tratou de articulação de poderes no uso da máquina administrativa.

3. A participação enquanto controle social

Com a eleição de José Augusto para prefeito da cidade de Diadema em 1989 pelo PT, foram promovidas mudanças na administração pública e nas políticas em habitação, como a criação da Secretaria de Habitação e do Departamento de Divisão do Trabalho Social (DDTC), que iniciou suas atividades em 1991.

Segundo Soares (2006), os assistentes sociais participaram ativamente da reforma administrativa promovida durante a gestão 1989-1992, em consonância com os debates promovidos para discussão da Lei Orgânica da Assistência Social, em um processo de descentralização das políticas para a assistência social, que em Diadema culminou com a extinção do Departamento de Promoção Social e a transferência dos profissionais de Assistência Social para outras secretarias recém-criadas. Hierarquicamente, os departamentos estabeleceram-se como divisões dentro das secretarias.

O documento¹⁵⁸ que serviu como base para o I Seminário Interno dos Profissionais da Assistência Social em Diadema indica que a atividade dos assistentes sociais na Divisão de Habitação estava centrada em dois eixos: 1) na definição de prioridades e ações necessárias para atendimentos emergenciais em casos de enchentes e desabamentos em áreas de risco, no acompanhamento das atividades da Defesa Civil e fornecimento de alimentação e abrigo quando necessário; 2) “Ajudar no fortalecimento das associações regionais tendo a preocupação da discussão da questão da habitação num sentido amplo, objetivando maior aproximação das associações aos movimentos existentes (associação de construção, associação comunitária); encaminhando para a discussão e intervenção junto à Política Nacional e Estadual de Habitação, levando em conta a dificuldade no que se refere a verbas para esta área; acompanhamento da Associação de Construção Comunitária de Diadema, Associação de Compras, atendendo a dois aspectos: a relação direta da Prefeitura com estes movimentos e a ajuda técnica na discussão interna destes movimentos”¹⁵⁹.

As associações regionais, mencionadas no documento descrito, eram compostas pelas comissões de núcleos habitacionais, associações de moradores de aluguel e “favelas”, agregadas por região, cuja organização foi estimulada pela gestão 1989-1992 para agilizar as discussões que antecediam o processo de urbanização e discussões de políticas públicas habitacionais.

¹⁵⁸ Documento elaborado pelos servidores públicos profissionais da Assistência Social em Diadema por ocasião do I Seminário Interno. Diadema, 1989.

¹⁵⁹ *Ibid.*

As pessoas tinham carências comuns por moradia e identificavam no poder público uma instância capaz de satisfazer estas carências, por isso reivindicavam aos membros da administração a resolução dos problemas que as afligiam. O fortalecimento, proposto como eixo de ação para os profissionais da Assistência Social, consistia na organização das reivindicações da população dentro dos “movimentos existentes (associação de construção, associação comunitária)”, ou seja, os canais de participação e mobilização popular estabelecidos pela prefeitura a partir de programas de autoconstrução e autogestão. Segundo as diretrizes de ação citadas acima, os assistentes sociais articulariam as discussões nas organizações populares e fariam o encaminhamento das propostas nas instâncias municipais, estaduais e federais, a partir da realidade financeira das administrações, enxergando seus próprios limites de atuação¹⁶⁰.

Durante a gestão 1989-1992, aconteceram dois dos mais violentos combates aos ativistas na luta por moradia, que ficaram conhecidos como Caso do Buraco do Gazuza e Conflito da Vila Socialista. Dada a complexidade de tal tema, não centraremos na análise necessária para a compreensão da lógica interna deste episódio de violência institucional, sendo necessário o desenvolvimento de outra pesquisa que se proponha a este fim.

No primeiro ano de seu governo (1989), o prefeito José Augusto convocou a Polícia Militar para promover o desalojamento das famílias que ocupavam ilegalmente a área do Buraco do Gazuza. Segundo relato do Diadema Jornal:

José Augusto explicou que convocar a Polícia Militar era uma prerrogativa sua, já que estava no exercício de seu cargo, diante de um conflito que extrapolava o controle dos funcionários diretamente envolvidos na retirada das famílias, sendo, inclusive, ameaçados pela efervescência dos acontecimentos.¹⁶¹

A cúpula do Diretório Regional do PT, em avaliação da conduta de seus filiados no episódio de desalojamento das famílias, votou pela expulsão do vereador que apoiou a resistência dos ocupantes à ação de despejo, Manoel Boni, e pela suspensão do prefeito José Augusto e do vereador Romildo Fernandes.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ DIADEMA JORNAL. **Expulsão de Boni é confirmada e PT suspende Prefeito e vereador.** Diadema, 25 a 27 de janeiro de 1990.

Em relação à decisão do partido em suspendê-lo, afirmou José Augusto:

Preocupo-me com a decisão do Diretório Regional, porém minha aflição não é pessoal, mas de ordem partidária, pois já somos a segunda gestão da primeira prefeitura do PT e isto nos traz maiores responsabilidades e, logicamente, repercute de maneira negativa no nosso trabalho¹⁶².

No dia 21 de setembro de 1990, aproximadamente 300 famílias ocuparam um terreno particular localizado na região sul de Diadema, na altura do km 21 da Rodovia dos Imigrantes, que veio a constituir a Vila Socialista. O proprietário do terreno, Pedro Simões Filho, moveu uma ação para desocupação da área, que foi executada em 11 de dezembro de 1990 por oficiais de justiça e 700 policiais militares, resultando em 2 mortes, mais de 100 feridos, 46 ativistas presos, dentre eles 4 vereadores e 2 dirigentes sindicais que apoiavam a ocupação¹⁶³. Segundo registrado em processo tramitado no Ministério Público de São Paulo:

Consta, ainda, que MANOEL BONI, qual. a fls. 109, JOÃO TEIXEIRA NETO, qual. a fls. 118, ROMILDO RAPOSO FERNANDES, qual. a fls. 127, ANTONIO RODRIGUES, qual. a fls. 136, SEVERO ALVES MAIA, qual. a fls. 145, TEREZINHA MARIA DA ROCHA, qual. a fls. 154, e JOSÉ DO CARMO ALMEIDA, qual. (...) diretamente a fls. 403, agindo com unidade de desígnios, incitaram, publicamente, por diversas vezes, os invasores da “Vila Socialista” à prática da criminosa resistência, bem como ativamente se opuseram à execução do ato legal, mediante a já narrada violência aos funcionários competentes para executá-lo e aos policiais que os auxiliavam.

Os vereadores Manoel Boni, cujo braço foi mutilado durante a ação da polícia, e Romildo Raposo Fernandes permaneceram presos por três meses com a justificativa de que ambos respondiam a processos anteriores.

Neste período, estavam sendo realizadas eleições estaduais e o então candidato ao governo do Estado pelo PMDB, Luís Antonio Fleury Filho, em comício havia se comprometido a desapropriar o terreno da Vila Socialista em

¹⁶² Depoimento publicado no DIADEMA JORNAL. **Expulsão de Boni é confirmada e PT suspende Prefeito e vereador.** Diadema, 25 a 27 de janeiro de 1990.

¹⁶³ Documento: MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Requerimento de Ação Penal contra os acusados na forma dos arts. 498 e segts. da lei adjetiva penal caso Vila Socialista.** Diadema, 26 de dezembro de 1990.

benefício dos ativistas que ocupavam a área, fato que veio a se concretizar no primeiro semestre de 1991¹⁶⁴.

Captação de recursos e marketing: Conselho Deliberativo do FUMAPIS

O processo de criação do Fundo de Apoio à Habitação de Interesse Social (FUMAPIS), iniciado em 1990, durante a gestão 1989-1992, não significou novos recursos para a área de habitação em Diadema. Os recursos gerenciados pelo FUMAPIS continuaram sendo os mesmos disponíveis no orçamento municipal para habitação e urbanismo. A inovação proposta está na criação de um Conselho Deliberativo do FUMAPIS. Conforme ofício de encaminhamento de projeto de lei que institui o fundo:

Além da facilitação do acesso ao insumo básico para a moradia, que é terra, a assistência técnica necessária e o fornecimento de financiamentos, deve o Poder Público acolher e incentivar a participação da população na cogestão do problema habitacional e, para tanto, deve fomentar a participação popular organizada. Forma bem interessante de atuação popular organizada no campo da moradia são as associações ou cooperativas, que devem buscar, integradamente com o Poder Público, os meios necessários ao equacionamento da questão.¹⁶⁵

A intervenção proposta para solucionar o problema do déficit habitacional, a falta de infra-estrutura básica em Diadema, durante a gestão 1989-1992, restringiu-se à aprovação de uma lei que na prática nada mudou.

Conforme a lei que dispõe sobre a criação do Conselho Deliberativo do FUMAPIS¹⁶⁶, este era composto pelos chamados Membros Natos que eram o(a) Presidente do Conselho e o(a) Secretário(a) Executivo(a), cargos respectivamente ocupados pelo(a) Diretor(a) do Departamento de Planejamento Habitacional e Chefe da Divisão de Planejamento Habitacional, os dois mais altos cargos

¹⁶⁴ Documento: DIÁRIO DO GRANDE ABC. **Fleury decide desapropriar a “Vila Socialista”**. 20 de março de 1991.

¹⁶⁵ Documento: **Ofício nº 480/90 de encaminhamento ao presidente da câmara municipal da cidade de Diadema, Milton Capel, do Projeto de Lei que institui o FUMAPIS**. Diadema, 1990, p. 3.

¹⁶⁶ Lei municipal nº 1.093/91 com regulamentação pelo Decreto nº 3.966.

decisórios da Secretaria de Habitação. O presidente do conselho, como atribuição do cargo, presidia e orientava os debates; tinha direito ao voto e, em caso de empate, decidia favoravelmente à questão que considerasse mais relevante; requisitava estudos, informações e documentos necessários às tomadas de decisões; autorizava a realização de sessões extraordinárias com o quorum mínimo de três pessoas, desde que um dos presentes fosse representante das associações.

Os membros designados eram indicados por secretários e pelo prefeito. Os representantes do Departamento de Finanças, do Departamento de Planejamento e da Divisão de Planejamento Habitacional atuavam como um braço do setor no conselho, propunham, deliberavam e orientavam o andamento dos debates segundo a lógica de organização e as diretrizes impressas no dia-a-dia dos departamentos dos quais faziam parte.

Os cinco representantes da população de Diadema e seus respectivos suplentes eram indicados pelas associações de luta por moradia, legalmente constituídos. As associações de moradia que estivessem constituídas há mais de um ano e Comissões dos Núcleos Habitacionais reconhecidas pelo Departamento de Habitação tinham direito de indicar uma pessoa para concorrer ao cargo de conselheiro.

O sexto representante governamental do conselho e seu respectivo suplente eram vereadores indicados pela Câmara Municipal. A definição dos nomes a serem indicados aconteceu durante as sessões da Câmara em meio a uma série de acordos entre as bancadas cuja representação era mais expressiva.

O Conselho Deliberativo do FUMAPIS, conforme legislação¹⁶⁷, tinha por função aprovar diretrizes, normas e usos para a gestão do fundo; fiscalizar a aplicação do fundo. Todas as solicitações de “pedido de vista da matéria objeto de deliberação do Conselho” necessitavam de aprovação do presidente, com recomendação registrada em regimento interno para que este consulte o conselho.

¹⁶⁷ *Ibid.*

A relação entre as associações e a real prática participativa alegada pelo governo petista se manifesta exemplarmente no episódio da escolha dos representantes deste conselho. Em reunião realizada no anfiteatro do Paço Municipal às 15h30 no dia 02 de março de 1991¹⁶⁸, foram discutidas as indicações para as candidaturas ao Conselho Deliberativo do FUMAPIS. Compareceram a esta reunião ativistas na luta por moradia, dentre estes alguns fizeram uso da palavra e teceram considerações sobre a iniciativa da criação do conselho, assim como fizeram as indicações de candidatos(as) para sua composição. Os arquitetos Lício Gonzaga Lobo Júnior e Rosana Denaldi, representando a prefeitura, explicitaram as normas de funcionamento do FUMAPIS e do conselho, cujas implantações significavam, segundo os citados, uma forma “alternativa” na luta pela moradia, considerando as diferentes condições de habitabilidade em Diadema. Durante a reunião, alguns representantes de associações contaram sobre a trajetória das associações de que participavam, como era o caso de Carlos Lopes Ribeiro, participante da Associação de Luta por Moradia (ALUMO)¹⁶⁹, uma das cinco associações que participaram do PHS. Carlos afirmou que a associação foi fundada em 23 de abril de 1987, data posterior à instituição da CDRU (1985). Carlos contou sobre a história de atuação da ALUMO na luta por moradia em conjunto com outras associações em organizações de lutas no âmbito municipal, estadual e nacional. Segundo Carlos, o FUMAPIS potencialmente se apresentava como um importante espaço de deliberação e encaminhamento das propostas de políticas públicas na área da habitação, por isso propôs o nome de Antonia Aparecida Moreira como representante da associação nas eleições para o Conselho Deliberativo.

A Associação dos Moradores dos Núcleos Habitacionais da Região Norte congregava 66 núcleos de favelas, contando com a participação de cerca de 5 mil famílias, segundo citação de João Bosco, representante da entidade na reunião de indicação de candidatos. A organização da associação se dera, segundo ele, também na década de 1980, estimulada pela possibilidade de obtenção da CDRU.

¹⁶⁸ Documento: **Ata de eleição de conselheiro do FUMAPIS**. Diadema, 02.03.1991.

¹⁶⁹ A ALUMO posteriormente passou a se chamar Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste (ALMUL).

A Associação de Construção Comunitária, cuja organização partiu de uma proposta articulada pela prefeitura, foi representada por Maria Aparecida Tijiwa, que também atuava como vice-coordenadora da Associação dos Sem Teto do Taboão, uma das cinco associações participantes do PHS. Esta se disponibilizou a concorrer ao cargo de conselheira do FUMAPIS.

Apesar das inúmeras reuniões, o primeiro Conselho Deliberativo do FUMAPIS foi eleito em 1991¹⁷⁰ e tomou posse apenas em 1994 para um mandato de dois anos, cujos conselheiros(as) eleitos(as) foram: Aceli Pereira dos Santos, pelo Núcleo Habitacional União, João Pereira da Silva, do Núcleo Habitacional 15 de julho, Antonio Alves, pelo Núcleo Habitacional Maria Cândida de Oliveira, Geraldo de Melo, pela Associação de Luta por Moradia por Mutirão de Vila Nogueira, e Antonia Aparecida Finotti Moreira, pela ALUMO.

Segundo depoimento de Edmundo, participante da Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste (ALMUL), sobre o primeiro mandato dos conselheiros do FUMAPIS: “foi criado esse Conselho, mas um Conselho inútil, que não fazia nada, que não se discutia, porque não era vontade do Prefeito”.¹⁷¹

Edmundo explicita os desafios práticos da pretensa autonomia da participação popular restrita aos instrumentos de interlocução criados segundo a organização burocrática do Estado. As discussões e deliberações tratadas no conselho estavam submetidas aos trâmites legais acessíveis aos membros da administração municipal que fizeram uso das informações privilegiadas, limitando a ação dos conselheiros, segundo as necessidades de organização do poder público.

¹⁷⁰ Documento: Portaria nº 175, de 26 de junho de 1991, que solicita publicação dos indicados natos e designados do prefeito e secretaria e os eleitos representantes das associações aos cargos do Conselho Deliberativo do FUMAPIS.

¹⁷¹ O depoimento de Edmundo da Silva Ribeiro foi coletado em 1997 por Eliete Rocha de Almeida, Fabiana Lo Bello, Janete Barros Nunes e Silmara de Paulo Santos, quando o depoente ocupava o cargo de presidente da ALMUL, uma das cinco organizações que participaram do projeto Sanko. Os depoimentos estão transcritos no Trabalho de Conclusão de Curso: *Participação popular no Programa de Urbanização de Favelas: a contribuição do Serviço Social na experiência do município de Diadema (gestão 93-96)*, apresentado à PUC. São Paulo, 1997.

Em documentos internos do FUMAPIS¹⁷², nos quais não constam datas que indiquem exatamente o período de sua elaboração – mas que, comparando aos nomes que compõem o corpo do Conselho Deliberativo, apontam tratar-se da sua gestão 1994-95 –, identifica-se uma proposta de urbanização que organiza as ações por macro-áreas: Central, Serraria, Conceição, Vila Nogueira, Casa Grande, Inamar, Eldorado, Piraporinha, Canhema, Campanário e Taboão. Foram designados como responsáveis pela implantação do projeto um arquiteto e um sociólogo e são citados 180 moradores como referências para o diálogo com a população, dos quais 70 eram mulheres. Do total das pessoas citadas, 88 pessoas estão indicadas com a sigla PT, significando a representação do Partido dos Trabalhadores no núcleo habitacional.

A segunda eleição do Conselho Deliberativo do FUMAPIS em 1995, ano que antecedeu as eleições municipais, contou com a participação de um número expressivo de votantes e candidatos cuja atuação nas negociações com o poder público era reconhecida pela população em geral (SCALLI, 1990). Dadas as circunstâncias históricas da realização destas eleições, a mobilização pelos votos para conselheiro tornou-se uma prévia das eleições para vereador.

O FUMAPIS, efetivamente, existiu apenas no papel, pois as verbas utilizadas para a realização das obras de urbanização eram provenientes do orçamento municipal e dos pagamentos realizados pela população por implantação de infra-estrutura, o que limitou a ação dos(as) conselheiros(as). No último ano da gestão de José de Filippi Júnior, pela primeira vez foi possível deliberar sobre os valores do fundo, tendo sido transferido dinheiro proveniente dos pagamentos realizados pela população pelo Plano Comunitário de Pavimentação para o Fundo.¹⁷³ Em análise sobre a atuação dos dois mandatos do Conselho Deliberativo do FUMAPIS, Edmundo afirmou:

¹⁷² Documentos: **Relação dos Conselheiros e suplentes do Conselho Deliberativo do FUMAPIS**. Diadema, sem data; **Relação das equipes responsáveis pela urbanização e indicação das lideranças a serem consultadas no processo divididas por macro-área e núcleo habitacional**. Diadema, sem data.

¹⁷³ Documento: VILLAS-BOAS, Renata. **Avaliação da Participação Popular na Gestão da Política Habitacional de Diadema**. São Paulo: Instituto Pólis, 1995, p. 9.

O conselho do FUMAPIS ele é exatamente um conselho para gerenciar, não é só deliberativo. (...) deliberar só aquilo que a administração quer. (...) Aí, eu retribuo [sic: atribuo] esse erro não só à administração, mas eu acho que nós mesmos enquanto liderança de movimento, que era conselheiro do FUMAPIS também, porque a gente cobrava, mas não agia. Porque o conselho do FUMAPIS é um órgão que tem poder, se a administração não tá fazendo aquilo que foi deliberado, ele [o movimento] tem até obrigação de entrar na Justiça pra intervir na situação. E isso a gente não fez até por entender que era uma prefeitura democrática e popular, que com todos os defeitos, mas a gente tava participando da discussão.¹⁷⁴

Os conselheiros não moveram ações em defesa das deliberações não operacionalizadas na prática. Alguns destes, que eram militantes do PT, procuraram resolver os conflitos dentro da lógica estabelecida pela prefeitura, enviando ofícios e levando as reivindicações às reuniões organizadas pelos membros da administração.

A gente acha que na administração do Filippi teve muita cooptação de liderança. Liderança que também não tá preparada para discutir a questão do movimento enquanto movimento, do movimento como um todo. (...) Olha, isso acontece, aliás, acho que não foi só na gestão do Filippi, foram em todas que passaram, pelo menos as que eu participei. Acho que primeiro as pessoas tentam pegar as pessoas pela barriga. Um monte de lideranças, às vezes, precisa de um emprego, então, geralmente, a administração oferece lá um emprego. Oferece um biquinho pra fazer aqui e acolá, e essas lideranças já não se juntam com aqueles que querem brigar independente do emprego, acho que isso é uma coisa, acho que a interferência política dos vereadores, e aí não só da direita, acho que do PT, também, essa interferência política pelo voto dentro dos movimentos organizados, eu acho que é um fracasso nos movimentos. (...) O vereador precisa de um votinho, e sabe que ele só consegue um votinho, na área, se ele estiver de bem com o prefeito. Se ele não estiver de bem com o prefeito, ao invés dele organizar o povo, pro povo cobrar os seus direitos de forma organizada, eles preferem chegar lá pra liderança e fazer conchavo mesmo com a administração pra conseguir uma obrinha e um votinho também, né?¹⁷⁵

¹⁷⁴ O depoimento de Edmundo da Silva Ribeiro foi coletado em 1997 por Eliete Rocha de Almeida, Fabiana Lo Bello, Janete Barros Nunes e Silmara de Paulo Santos, quando o depoente ocupava o cargo de presidente da ALMUL, uma das cinco organizações que participaram do projeto Sanko. Os depoimentos estão transcritos no Trabalho de Conclusão de Curso: *Participação popular no Programa de Urbanização de Favelas: a contribuição do Serviço Social na experiência do município de Diadema (gestão 93-96)*, apresentado à PUC. São Paulo, 1997.

¹⁷⁵ *Ibid.*

Edmundo, ao tecer estes relatos sobre a participação dos moradores de núcleos na administração pública municipal, oferece informações que, confrontadas com os documentos oficiais, possibilitam reconstruir como se deram as relações entre Prefeitura Municipal e as associações de luta por moradia. Os documentos oficiais instituem legalmente canais de participação popular que na prática encontram uma série de dificuldades para serem operacionalizados. A organização das demandas sociais a partir das associações e a interlocução destas com a Prefeitura, através dos canais de participação popular, teoricamente possibilitariam a realização das necessidades da população no âmbito da administração regional. Mas, na prática, os canais de participação popular apresentaram obstruções diversas, dentre elas Edmundo cita o uso de cargos públicos e poderes conferidos para regularem as relações entre os interesses populares e os interesses privados de manutenção de poderes. Os sujeitos, separados das condições objetivas autônomas para garantir sua subsistência, necessitam da mediação do mercado para realizar suas necessidades materiais e espirituais. Precisam vender sua força de trabalho por um valor que é utilizado para a reprodução da sua vida material e estão vinculados a essa relação de compra e venda pela impossibilidade de produzirem autonomamente sua condição de existência. Os administradores à frente da prefeitura, na condição de compradores da força de trabalho e organizadores da vida social, estabelecem as normas e procedimentos para alcance de dados objetivos inerentes à ideologia e organização que representam. Os sujeitos que agem contrariamente às normas estabelecidas são despedidos e substituídos por outros, segundo interesses dos que têm condições objetivas de decisão.

Outra situação tratada por Edmundo refere-se à negociação entre o poder legislativo e executivo em Diadema, quanto ao uso político das obras executadas pelo poder público. A relação direta dos membros da prefeitura com a população e as obras realizadas eram utilizadas como benesses na obtenção de votos durante o processo eleitoral.

4. O Projeto Habitacional Sanko (PHS): institucionalização das organizações

Em junho de 1993, primeiro ano da gestão de José de Filippi Júnior em Diadema pelo PT, foi realizado o I Encontro Municipal de Habitação com a participação de cerca de 800 pessoas¹⁷⁶, entre elas a nova equipe da Secretaria de Habitação, vereadores, representantes de sindicatos e ativistas na luta por moradia. O documento elaborado pelos técnicos da prefeitura expôs o plano de governo da gestão 1993-1996 para a área da habitação com o estabelecimento de metas para o desenvolvimento de programas de urbanização de favelas, autoconstrução, recuperação ambiental e paisagística, financiamento do FUMAPIS e ações comunitárias de integração e “capacitação” dos moradores para gerenciamento das obras em um processo “educativo” de “valorização do trabalho coletivo”. O encontro foi organizado para envolver os diferentes segmentos sociais da cidade com a proposta de governo. Não houve reelaboração das propostas apresentadas a partir do encontro¹⁷⁷.

Após este primeiro evento, reuniões foram realizadas em 40 núcleos habitacionais para a apresentação da proposta de Plano Diretor elaborada pelos técnicos da prefeitura. Foi encontrado, anexo ao diagnóstico utilizado para a elaboração do Plano Diretor, um documento sem data nomeado *Plano Diretor: verdades e mentiras*. Este documento foi construído para uma fácil compreensão da proposta, utilizando citações de músicas e metáforas para explicitar as mudanças da cidade de Diadema ao longo da história e as necessidades de regulamentar a utilização dos espaços, buscando a legitimação do Plano Diretor junto à população. Serão transcritos aqui alguns trechos do documento a fim de reconstruir e analisar o modo como foram estruturadas as reuniões que antecederam a aprovação do Plano Diretor. O que se propõe para a análise deste documento é compreender a intenção dos membros da administração pública

¹⁷⁶ Dados encontrados em SCALLI (1998:35) e VILLAS-BOAS (1995:6).

¹⁷⁷ Conforme Scalli (1998:36), “o fato de as reflexões coletivas não terem sido sistematizadas e devolvidas aos movimentos, na avaliação de algumas lideranças populares, diluiu o seu impacto inicial”.

municipal na promoção de encontros de apresentação do Plano Diretor. Ao tratar do que significava a proposta do Plano Diretor, os elaboradores do documento explicitam:

O Plano Diretor é como a consulta do médico que pergunta onde dói, usa uns aparelhinhos de medir pressão, pulsação, respiração e depois diz o que é que o doente tem e o que ele precisa fazer para melhorar. Se o doente segue os conselhos, ele pode sarar.¹⁷⁸

Tal metáfora indica que a cidade estava doente e que necessitava de cuidados. O processo de elaboração do plano não era posto em discussão como um projeto político. Assumido como a forma de “consulta do médico”, o Plano foi apresentado como um instrumento que reunia conhecimentos, considerações de quem sabia o que era melhor para a cidade e que propunha “não a cura” para os problemas de organização da cidade, “mas ajuda(r) a sarar” aos poucos.

A justificativa apresentada no documento citado está pautada na importância do cumprimento da legislação em vigor, a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município. A preocupação com os recursos necessários para a implantação do Plano Diretor foi descrita em forma de diálogo entre duas personagens fictícias que aparecem ao longo do documento. Embora não haja descrição específica de quem seriam estas personagens, seus posicionamentos nos permitem reconhecer que se trata de um(a) funcionário(a) da prefeitura que apresentava o plano a uma pessoa moradora da cidade:

- Mas precisa dinheiro para comprar remédio. E se não tiver?
- Por isso é que o Plano Diretor não faz milagre.

Neste trecho, a “política de transparência”, adotada pelos representantes petistas do governo municipal mostrando as “gavetas vazias”, aparece como justificativa para o não atendimento integral das demandas sociais e solução de todos os problemas da cidade. Analisa-se que esta argumentação assume a manutenção da ordem hierárquica de aplicação de verbas definidas pelos administradores municipais, mantendo a lógica que privilegia os investimentos em

¹⁷⁸ Documento: **Plano Diretor: verdades e mentiras**. Diadema, sem data.

desenvolvimento econômico e gastos com acordos políticos que incluem pagamentos de comissionados e obras encomendadas.¹⁷⁹

Quando discorre sobre os efeitos do plano na vida cotidiana da população, fortalece-se a noção do instrumento como ordenador social que possibilita a melhoria da qualidade de vida da população:

É bom ter asfalto, mas não é bom ter carro correndo pra tudo quanto é lado sem dar sossego e segurança para os pedestres, para as crianças, os idosos, os deficientes físicos, não é? O Plano Diretor pode orientar essas ações, destinar áreas para habitação popular, controlar a instalação e expansão de indústrias, comércio, escolas e outras atividades de modo a oferecer emprego, conforto e lazer à população.

Ao final do diálogo, o(a) fictício(a) funcionário(a) da prefeitura propõe que a pessoa da comunidade se aproprie da ideia do Plano Diretor e as duas personagens convocam a população para pressionar pela sua aprovação na Câmara dos Vereadores:

– Que bom! Então podemos ir pra casa tranquilos, que o Plano Diretor já está trabalhando por nós, não é?

A gente não sabe escolher presidente.
Inútil. A gente somos inútil.

– Não. O Plano Diretor precisa ser aprovado na Câmara dos Vereadores e a participação popular é muito importante para garantir e ampliar os benefícios que a cidade e a população merecem ver concretizados.

– Pode deixar que a vizinhança do meu bairro vai saber disso rapidinho.

Na sessão de aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal em 1994, compareceram aproximadamente 1000 pessoas¹⁸⁰, que pressionaram pelo aumento da percentagem proposta de AEIS 1 pela prefeitura de 2% para 4%. Os vereadores, pressionados, aprovaram a destinação de 3% das áreas de AEIS 1.

¹⁷⁹ Podemos citar como exemplo de “política de transparência” os chamados Orçamentos Participativos. Além de muitas das prioridades serem organizadas nas comunidades pelos assessores dos vereadores, segundo interesses políticos e clientelistas, muitas das prioridades votadas não chegam a sair do papel, com a justificativa de que não há verbas para a realização.

¹⁸⁰ Documento: VILLAS-BOAS (1995:7).

Durante o início do processo de instituição da legislação urbanística, foram encontradas muitas dificuldades que geraram descontentamento da população quanto aos resultados práticos das mobilizações. Durante os encontros com a população, os membros da administração municipal procuraram responder a estes questionamentos divulgando as realizações de governo na área de habitação:

Por que será que as pessoas acham que não existe Política Habitacional em Diadema? (...) Canais de participação, movimentos fortes, compromisso político da administração para atender às demandas e um quadro técnico competente com propostas espelhadas na realidade da população. Estas são algumas das condições que se encontram aqui em Diadema, e apesar destes vários fatores positivos, apesar de existirem programas que privilegiem a participação popular, a independência dos movimentos, apesar do grande volume de obras, se diz que aqui no município, que Diadema não tem Política Habitacional, se diz que a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – SHDU – não faz política, se diz que o DDH não ouve a comunidade organizada.¹⁸¹

O Projeto Habitacional Sanko (PHS)

O primeiro processo de negociação de terras que utilizou o instrumento instituído pelo Plano Diretor AEIS 1 foi o PHS. No dia 1º de maio de 1995, uma data simbólica para as organizações de lutas sociais e para o PT, foi apresentado às associações de luta por moradia das regiões norte, sul e leste de Diadema a chamada Proposta de Ocupação da Área Sanko.

O que vamos discutir hoje não é o Projeto, é uma Proposta de Ocupação da área, um estudo para vermos quantas famílias podem morar nesta área depois dela toda urbanizada.¹⁸²

Embora a proposta a ser discutida no encontro tenha sido apresentada como ocupação da área, o que foi tratado versou sobre o convencimento da população a respeito do tipo de habitação a ser construída segundo dois estudos realizados: casas ou prédios de apartamentos, e sobre a necessidade das

¹⁸¹ Documento: **Para uma avaliação da Política Habitacional em Diadema**. Diadema, 1995, p. 1.

¹⁸² Documento: **Área da Sanko – Uma área que vai virar bairro**. Diadema, Usina-CTAH, 1995.

famílias, interessadas em participar do projeto, formarem associações com estatutos registrados e CGC. A construção de prédios foi apresentada, pelos membros da prefeitura, como o projeto mais viável para o empreendimento, considerando a demanda de lutas de 780 famílias e a demanda de 750 famílias em atendimento às áreas de risco e remoções por motivo de urbanizações de favelas.¹⁸³

As negociações para aquisição da área já estavam em curso quando a reunião de apresentação da proposta foi realizada. A área foi declarada como de interesse social em março de 1995 através de decreto e da celebração do convênio entre Prefeitura de Diadema, associações comunitárias e CDHU mais de um ano depois, em junho de 1996.

As pessoas interessadas em participar do PHS não necessitavam ter participação anterior nas associações de luta por moradia, mas precisavam realizar inscrição em uma das cinco associações participantes do empreendimento: Associação Almiro Senna Ramos, Associação dos Funcionários na Luta por Habitação, Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste (ALMUL), Associação dos Sem Teto do Taboão e Associação Nossa Luta Nossa Terra.

As associações Luta por Moradia Unidos da Leste, Sem Teto do Taboão e Nossa Luta Nossa Terra têm origem nas organizações suscitadas pelos canais de participação popular de luta por moradia instituídos desde a primeira gestão petista em Diadema e se constituem como tal a partir das Associações Regionais organizadas durante as gestões de José Augusto (1989-1992) e José de Filippi Júnior (1993-1996). Por necessidade de documentação oficial das associações para estabelecimento de convênio com a CDHU e a prefeitura, para o PHS, as associações foram registradas oficialmente em cartório, conforme as exigências institucionais¹⁸⁴. A organização das associações de luta por moradia por regiões, segundo a lógica estabelecida pelos administradores municipais para a realização das reuniões, estabeleceu-se como uma das marcas identitárias dos sujeitos, além da necessidade por moradia. Identifica-se tal fato a partir da análise

¹⁸³ *Ibid.*, p 3.

¹⁸⁴ Documento: **Ata de Fundação da Associação Nossa Luta, Nossa Terra – 20.05.1995.** Diadema, 1995.

documental das atas de reunião em que cada associação faz referência à região à qual pertence e pela escolha dos nomes de fundação. A Associação Nossa Luta Nossa Terra, antes do registro oficial, era chamada de Movimento de Aluguel da Região Sul e congregava pessoas com histórias de vida bastante diversas entre si, mas que viviam uma situação comum: devido aos baixos salários e desemprego, tinham imensas dificuldades de manterem os pagamentos de aluguéis:

Em Diadema cheguei em 82, mas eu já vim de São Paulo. Eu vim da Bahia, Iguai, fiquei em Poções... quando eu vim pra cá, já vim de Poções para cá. Eu vim para cuidar do meu sobrinho para a minha irmã ir trabalhar. Depois arrumei um namorado. Casei com 19 anos. Nasci em 63. Casei depois de um ano e seis meses. A minha filha nasceu e ela estava com 19 dias quando vim para Diadema. Aí compramos um terreno no Eldorado, fomos morar de aluguel até construir uma casinha. Aí construímos a casinha. Minha filha já tinha 10 anos quando eu me separei. Aí fui pagar aluguel. Rolou na justiça a casa e teve a oportunidade de se inscrever na associação, na época me inscrevi. Nós ficamos um ano inscritos na associação até o registro. Aí me inscrevi na associação, tava pagando aluguel, aí surgiram os alojamentos pra gente vir morar aqui e tomar conta do terreno para os outros não invadir.¹⁸⁵

Eremita Gonçalves da Costa separou-se do marido e foi morar de aluguel na Rua Cachalote, em Eldorado, com os dois filhos – Patrícia e Rogério – em um cômodo pelo qual pagava R\$ 100,00 mensais. Como manicure, ela recebia R\$ 200,00 mensais, valor que não era suficiente para o sustento da sua família e não possibilitava que esta se mantivesse adimplente com o pagamento do aluguel¹⁸⁶. Eremita era a responsável financeiramente pela família e contava com um emprego informal para alimentar e abrigar a ela mesma e seus filhos.

A Associação Almiro Sena Ramos foi fundada para cumprir as formalidades exigidas para a realização do convênio com a CDHU. O atendimento às famílias residentes nesta área de ocupação constituiu uma demanda de área de risco. Entre janeiro e fevereiro de 1995, período de intensas chuvas, 220 famílias que ocupavam a beira da Avenida Almiro Senna Ramos ficaram desabrigadas pelo desaguamento do córrego local (SCALLI, 1998:90). As famílias foram abrigadas

¹⁸⁵ Depoimento de Eremita Gonçalves da Costa, coletado pela pesquisadora em 06.06.2008.

¹⁸⁶ Documento: **Cadastro Socioeconômico Nossa Luta Nossa Terra nº 27**. Diadema, 30.11.96.

provisoriamente no terreno destinado ao PHS em alojamentos que foram construídos sem planejamento, e tal fato propiciou uma série de encontros para negociar a remoção de algumas famílias para concluir a terraplanagem no local.¹⁸⁷ Dentre os moradores da área próxima à Avenida Almiro Senna Ramos, destacam-se Raimundo Oliveira Pires e a companheira Cléia Pereira da Silva¹⁸⁸. Os dados coletados pelo Cadastro Socioeconômico referem-se apenas a Raimundo, de 24 anos, natural do estado da Bahia, que exercia atividade profissional como operador de prensa no período em que sua moradia foi atingida pela enchente. Chegou a Diadema aos 14 anos no ano de 1985, e no mesmo ano estabeleceu moradia na área de ocupação próxima à Avenida Almiro Senna Ramos. Depois da enchente, Raimundo e a companheira foram transferidos para alojamento construído na área onde seria realizado o PHS. O alojamento que serviu de residência para Raimundo e Cléia era servido de água encanada e luz elétrica individual. A rua não era pavimentada e não possuía iluminação pública.¹⁸⁹

A Associação dos Funcionários na Luta por Habitação teve sua instituição incentivada pelos membros da prefeitura, que realizaram cadastramento dos funcionários através das pontes de recursos humanos das secretarias. Apenas os(as) estatutários(as) e celetistas com salário igual ou menor que R\$ 470,04, sem imóvel, puderam se inscrever. Os(as) funcionários(as) poderiam se inscrever em qualquer uma das associações envolvidas no projeto, mas a organização suscitada pela inscrição de forma institucional propiciou a aglutinação das pessoas de forma corporativa. Aqueles(as) que já participavam de alguma associação mantiveram sua filiação. Eloiza Claudia Gomes era funcionária da Empresa de Transportes Coletivos de Diadema (ETCD) e recebia como salário pela sua atividade profissional o valor de R\$ 471,08. Eloiza era solteira e morava de aluguel em uma casa na Rua André Vidal de Negreiros com dois dependentes. Ficou sabendo do PHS através dos cartazes de divulgação das inscrições para os

¹⁸⁷ Documento: ASSOCIAÇÃO DE LUTA POR MORADIA UNIDOS DA LESTE. **Ofício para Departamento de Habitação – 27 de outubro**. Diadema, 1998, p. 3.

¹⁸⁸ Documento: ASSOCIAÇÃO ALMIRO SENA RAMOS. **Listagem de Associados**. Diadema, 1995, cadastro 87.

¹⁸⁹ Documento: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Cadastro nº 127. Cadastro Socioeconômico e Habitacional Sanko**. Diadema, 1995.

funcionários da prefeitura, fixados em seu local de trabalho e pelos(as) colegas, que a incentivaram a procurar a ponte de recursos humanos para fazer inscrição. Ela não participava de nenhuma associação de luta por moradia e compareceu em 30 de agosto de 1995 à ponte de recursos humanos da ETCD para realizar a sua inscrição. Eloiza assumiu o compromisso de pagar durante 34 meses o valor de R\$ 50,00, correspondente à sua fração do terreno.¹⁹⁰

A Associação dos Sem Teto do Taboão foi criada a partir da instituição de legislação que propiciava a CDRU em 1985. Um de seus associados, Justino Feitosa de Rosa, residia em uma área de ocupação na Rua Pablo Neruda e trabalhava na ETCD. Justino era solteiro e garantia o seu sustento e o de mais três pessoas, com as quais residia, a partir de seu salário de R\$ 470,00. Vera Lúcia Maurício Lima, soteropolitana de 48 anos, chegou em Diadema em 1977 e estabeleceu residência na divisa com São Paulo. Vera casou em 1979 e foi morar de aluguel no bairro Eldorado em Diadema. Por ocasião das reuniões de divulgação do Plano Diretor da cidade de Diadema em 1994, durante a gestão de José de Filippi Júnior (1993-1996), ficou sabendo que a instituição das AEIS 1 propiciaria que as associações devidamente registradas pudessem comprar terrenos e firmar convênios com a prefeitura para financiamento habitacional. Vera juntou-se a outras pessoas, muitas participantes do Movimento Famílias de Aluguel, e formaram a Associação Nossa Luta Nossa Terra em 1994, com registro de CGC em 1995, com o intuito de participarem do PHS:

Quando nós compramos o terreno achamos que não ia demorar tanto. Aí a proposta na época, o Filippi era prefeito, aí ele perdeu a eleição e acabou mudando muita coisa. A CDHU só fechou o projeto em 97 quando iniciou as obras e foi em 2000 que começou a entregar as unidades. A demora foi fechar o projeto e a execução.¹⁹¹

A implantação do Projeto Sanko aconteceu na segunda gestão de Gilson Meneses, mas pelo Partido Socialista Brasileiro. Em dezembro de 1996, foi

¹⁹⁰ Documento: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. **Cadastro 10433. Cadastro Socioeconômico e Habitacional Sanko**. Diadema, 1995.

¹⁹¹ Depoimento de Vera Lúcia Maurício Lima concedido à pesquisadora em 01 de junho de 2008.

realizada reunião entre as cinco associações, e o já definido secretário de habitação da gestão de Gilson Meneses, Artur dos Reis, reafirmou o compromisso de continuar as ações programadas para a implantação de infra-estrutura na área.¹⁹²

Alguns fatores foram determinantes para a escolha dos projetos de construção dos apartamentos, realizados pelos participantes da associação. Entre eles, a necessidade de cada família designar alguns membros para participarem do mutirão. Segundo Maria Aparecida Tigiwa, “Não dava para fazer um mutirão com 1,5 mil famílias como a CDHU queria. Isso representa quase cinco mil pessoas”¹⁹³.

A Associação Luta por Moradia Unidos da Leste optou pelo Programa Paulista de Mutirão; enquanto a dos Sem Teto do Taboão, a Nossa Luta Nossa Terra e a dos Funcionários Públicos na Luta por Moradia votaram pela Empreitada Global, cujo projeto urbanístico e arquitetônico foi desenvolvido pela Assessoria Passo¹⁹⁴. Os membros da Associação Almiro Senna Ramos optaram pela construção dos prédios com pré-moldados.

O projeto deles (da ALMUL) foi diferente do nosso, porque foi mutirão. Eles optaram pelo mutirão e as outras associações não. Porque assim, para trabalhar no mutirão ou tinha que tá, por exemplo, uma parte desempregada, porque era trabalhar a semana inteira, não era só final de semana. Porque pagar aluguel, tinha que pagar terreno, às vezes você precisa pagar outra pessoa para trabalhar no final de semana. Então as associação que optou pela empreitada global foi por causa disso, pela falta de condições de você deixar o seu serviço para fazer mutirão. Senão nós não ia conseguir pagar. A votação foi feita nas associações, na verdade era para todos serem mutirão. Mas os próprios associados optaram se iam querer mutirão ou se queria empreitada global. Era mais fácil empreitada global.¹⁹⁵

¹⁹² Documento: ASSOCIAÇÃO DE LUTA POR MORADIA UNIDOS DA LESTE. **Ofício para Departamento de Habitação – 27 de outubro**. Diadema, 1998.

¹⁹³ Depoimento coletado pelo jornalista Fabio Josgrilberg, por ocasião da manifestação dos cinco movimentos do Projeto Sanko durante a reunião do presidente da CDHU, Gorro Hama, e do então prefeito de Diadema, Gilson Meneses.

¹⁹⁴ Documento: ASSESSORIA PASSO. **Relatório de acompanhamento período 05/99 a 10/99**. Diadema, 1999.

¹⁹⁵ Depoimento de Eremita Gonçalves da Costa, coletado pela pesquisadora em 06 de junho de 2008.

Os associados que optaram pela Empreitada Global assumiram o compromisso de pagamento parcelado em 25 anos da construção de cada unidade habitacional financiada pela CDHU pela regra básica SFH¹⁹⁶. O valor de pagamento das parcelas do financiamento foi fixado entre 10% e 15% do salário do associado, conforme sua renda.

Em reunião realizada em abril de 1997 entre representantes da CDHU, 500 associados da Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste (ALMUL), coordenadores da associação, assessoria técnica da associação, representantes da coordenação do Programa Paulista de Mutirão e o Secretário de Habitação do Município de Diadema, foi definido que, na hipótese de o valor do financiamento aprovado ficar abaixo do valor orçado para o projeto de mutirão, a Prefeitura Municipal arcaria com a contrapartida a ser paga pela ALMUL.

Os apartamentos construídos segundo proposta do Programa Paulista de Mutirão foram orçados em R\$ 11.786,28. O financiamento aprovado foi de R\$ 11.300,00. O pagamento do valor de R\$ 486,28, por unidade habitacional, não financiado, ficou a cargo dos cofres públicos da administração municipal. Foi autorizado através de Lei Municipal¹⁹⁷ o repasse de R\$ 243.626,18 provenientes das verbas do FUMAPIS, ou seja, do orçamento da Secretaria de Habitação, para a complementação do financiamento. Os serviços de infra-estrutura negociados para implantação do projeto foram:

rede de água, esgoto e energia elétrica, bem como se necessário das obras de: estação de tratamento de esgoto; elevatória de esgoto; emissário de esgoto; adutora; poço artesiano; reservatório de água e dos serviços de terraplenagem, drenagem, guias e sarjetas.¹⁹⁸

O valor por unidade habitacional financiada pela CDHU em regime de empreitada foi de R\$ 21.217,65, com pagamento da primeira mensalidade pelo associado de R\$ 171,40¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Documento: CDHU. **Proposta de atendimento – Diadema – Sanko**. São Paulo, 06.05.1996.

¹⁹⁷ Lei nº 1.595 de 31 de outubro de 1997

¹⁹⁸ Contrato nº 1.2.00.00/3.1.00.00/401/96. Processo nº 43020003-04.

¹⁹⁹ Documento: CDHU. **Proposta de atendimento – Diadema – SANKO**. São Paulo, 06.05.1996.

Enquanto as obras do PHS não foram concluídas, famílias ocuparam 196 alojamentos e 85 barracos padrão²⁰⁰ onde o esgoto corria pelos traçados de rua. Poucas famílias puderam mudar para os alojamentos enquanto aguardavam a construção dos prédios²⁰¹, portanto, a maioria dos associados necessitou pagar aluguel ao mesmo tempo em que pagava os valores referentes à sua fração do terreno. Tal fato, aliado ao desemprego e pauperização das condições de vida dos trabalhadores, gerou uma série de dificuldades para que os sujeitos mantivessem em dias seus pagamentos com as associações:

Muita gente voltou a pagar aluguel. Tinha pessoas que pagava a água e pagava luz, tinha pessoas que vinha a conta, mas não pagava. Mas para nós foi um alívio. Mas tem pessoas que não aguentou, saiu de lá, pagava aluguel, passou dificuldades, umas saíram por condições financeiras, outras, como posso dizer assim, não confiou que ia saí, não confiou na nossa luta, não confiou que ia sair e desistiu. Hoje pouquíssimas pessoas do nosso tempo, meu e de Eremita, ta aqui morando.²⁰²

A vivência nos alojamentos marcou muito a vida das pessoas que conviveram durante anos em condições provisórias de moradia. Foi o momento em que eclodiram os primeiros conflitos entre os participantes das associações de luta por moradia que compuseram o PHS, referentes à adaptação tanto aos modos de viver dos sujeitos, com suas diferentes experiências de vida, bem como às condições físicas e espaciais da moradia e à falta de uma rede de serviços básicos.

Sofremos. Muita gente foi embora, porque nós enfrentamos muitas coisas, tivemos muitas barreiras, tivemos muita fé em Deus. A preocupação de sair para trabalhar e minha irmã e deixar minha sobrinha pequenininha e tinha que deixar com umas pessoas que não era nem assim chegada, parente, pessoas que a gente conheceu aqui nos alojamentos. A gente vinha de um lugar sossegado que não tinha com o que se preocupar. A gente tinha muito motivo suficiente para a gente sair um segundo e se preocupar com filho, com irmão que chega porque era muito perigoso, muito perigoso. Aqui era perigoso por causa de bandido. Eles respeitava muito a gente. A prefeitura juntou gente que se

²⁰⁰ Fonte: DPH/PMD 11.12.96. Citado por SCALLI (1998:73).

²⁰¹ Documento: ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA NOSSA TERRA. **Ata da Assembleia Ordinária da Associação Nossa Luta Nossa Terra 31.05.1997**. Diadema, 1997. Foram cedidos 15 alojamentos para a Associação Nossa Luta Nossa Terra.

²⁰² Depoimento de Edineide Meneses Bispo, coletado pela pesquisadora em 06 de junho de 2008.

dava bem, com gente de fora. Só que tem muitos deles que respeitavam a gente. Não tenho o que falar que eles pegavam e ameaçavam a gente. Mas para a gente era tudo novo, tudo para a gente era novo. A gente morava de aluguel, aí vem para alojamento, que era uma favela, né. Gente que batia na porta para pedir um cano para fumar. A gente não estava acostumado. Mas só que era assim, eles não mexiam com a gente. Teve uma época assim que eles vigiavam para ver quem entrava e quem saía. Tinha horário e aí tinha que se identificar. E pra gente tudo isso era novo. Era apavorante, né. Mas com o tempo a gente foi se acostumando. Tinha gente que era metido a valentão. Mas quantas pessoas foram embora.²⁰³

As pessoas moraram cerca de cinco anos nos alojamentos. Morei três anos no alojamento. A mudança para os alojamentos abriu a nossa cabeça. Até então eu não conhecia essa realidade, porque tínhamos (as pessoas que moravam de aluguel) uma visão de que quem morava em casa de madeira era ruim, mas não era assim, são pessoas humanas, boas.²⁰⁴

Vera e Edineide fizeram análises sobre a convivência nos alojamentos entre pessoas que tinham histórias de vida e modos de vida muito diferentes entre si. Elas citaram particularmente o caso da convivência entre as pessoas cuja moradia anterior era em residência de aluguel e as que residiam em áreas de ocupação em habitação de madeirite.

Vera relembrou a impressão positiva que teve ao estabelecer contato com as pessoas que vinham das “casas de madeira”, porque, até a chegada ao alojamento, persistia entre suas convicções um estereótipo negativo sobre os moradores de área de ocupação. Porém, durante o convívio diário com seus vizinhos, Vera enxergou que estes eram como ela e sua família, pessoas que dependiam da venda de sua força de trabalho para sobreviver e que exerciam atividades remuneradas instáveis, cujos salários não possibilitavam a aquisição de uma moradia pelas vias do mercado e que, ali vivendo sob as mesmas condições, padeciam de muitas necessidades comuns.

Edineide falou sobre a convivência, durante o período em que viveram nos alojamentos, com pessoas que eram dependentes químicos. Cita que houve a

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Depoimento de Vera Lúcia Maurício Lima concedido à pesquisadora em 01 de junho de 2008.

necessidade de controlar a entrada de pessoas no terreno, por medo de possíveis invasões realizadas por outras associações de luta por moradia e para coibir a ação de sujeitos que pudessem causar conflitos entre os moradores. Edineide não deixou claro quem controlava a entrada de pessoas no terreno, mas explicitou ao longo do depoimento os medos que vivenciou.

Segundo ofício da ALMUL²⁰⁵, de outubro de 1998, dois anos e dois meses após o contrato firmado entre a CDHU e a prefeitura para a execução das obras de infra-estrutura, a terraplanagem não havia sido concluída; o platô do reservatório vertical de abastecimento de água não estava concluído; não foi implantado sistema de drenagem, mesmo que provisório, o que tornou as ruas em dias de chuva intransitáveis; os muros de arrimo não haviam sequer sido projetados; a implantação da rede de água, esgoto e coleta de esgoto não havia sido planejada.

As situações inóspitas de moradia nos alojamentos se prolongavam cada dia mais. Estas aliadas às dificuldades de pagamento das mensalidades, fizeram com que muitos moradores desistissem de aguardar a construção do conjunto habitacional. Muitos moradores venderam os alojamentos em acordos que envolviam o pagamento do valor por parte do comprador em troca da ocupação do alojamento na espera da construção dos prédios. A venda dos alojamentos era proibida, conforme acordado entre Prefeitura e associações²⁰⁶, mas na prática se deu livremente, com a fixação até de um parâmetro de valor para a realização da transação.

Lutas por moradia na cidade de Diadema: lutas por igualdade na democracia burguesa

Com o objetivo de explicitar as particularidades da participação popular na cidade de Diadema, centraremos a análise na implementação do Projeto Habitacional Sanko (PHS), focando a institucionalização da Associação Nossa

²⁰⁵ ASSOCIAÇÃO DE LUTA POR MORADIA UNIDOS DA LESTE. **Ofício para Departamento de Habitação – 27 de outubro**. Diadema, 1998.

²⁰⁶ Documento: ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA NOSSA TERRA. **Ata da Assembleia Ordinária da Associação Nossa Luta Nossa Terra 31.05.1997**. Diadema, 1997.

Luta Nossa Terra como caso particular exemplar cuja gênese é de aglutinação de trabalhadores que pagavam aluguel na região sul de Diadema e estavam em eminente situação de inadimplência em decorrência de diferentes tipos de precarização do trabalho. Este projeto, propiciado pela instituição das AEIS que compuseram o Plano Diretor de 1994, significou a primeira experiência de convênio entre o órgão estadual CDHU, a Prefeitura Municipal de Diadema e as associações de luta por moradia e foi concebido como solução estratégica para a falta de recursos públicos disponíveis para a aquisição de novas áreas de provisão e desenvolvimento de empreendimentos habitacionais voltados para a população de baixa renda. Portanto, a partir da análise da prática social desenvolvida nesta que constituiu a alardeada tentativa de efetivação da aliança entre o Estado e os trabalhadores, explicitaremos a existência ou não de coerência entre o discurso contido nas propostas e a efetivação concreta destas políticas, isto é, sua prática social.

Para o desenvolvimento do PHS os trabalhadores necessitaram se organizar como entidade jurídica com a fundação de associações, eleição de coordenadores e instituição de um estatuto.

A ata de fundação da Associação Nossa Luta Nossa Terra data de 20 de maio de 1995²⁰⁷, portanto, mais de um ano depois da instituição do Plano Diretor organizado pela prefeitura, 50 dias depois de a área Sanko ter sido declarada como área de interesse social²⁰⁸ e 36 dias antes da assinatura do Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda desta mesma área²⁰⁹. A constatação desta ordem de sucessão de acontecimentos é um indicativo de constituição do processo analisado.

Portanto, nos ateremos ao que foi possível constatar das concretudes historicamente postas em Diadema, consideradas enquanto abstrações razoáveis, reconhecendo a possibilidade de elementos importantes constitutivos do processo não terem sido captados.

²⁰⁷ Documento: ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA NOSSA TERRA. **Ata de Fundação da Associação Nossa Luta, Nossa Terra**. Diadema, 20.05.1995.

²⁰⁸ Documento: Decreto nº 4.679 de 30 de março de 1995.

²⁰⁹ Documento: **Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda**. Diadema, 26.07.1995.

O regulamento interno da Associação Nossa Luta Nossa Terra trata exclusivamente das condições para a realização do empreendimento imobiliário. A normatização da atuação dos associados e as especificações quanto à função administrativa da associação são os objetos de discussão da assembleia extraordinária que aprovou o regimento interno da associação e, neste primeiro momento, observa-se como a articulação entre estes indivíduos permitiu-lhes dar o primeiro passo no sentido de concretizar a necessidade básica de ter uma casa: adquirir o terreno onde ela poderia ser construída.

A ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA NOSSA TERRA adquiriu juntamente com três (03) Associações, uma gleba de terra com área total de 50.000,00 [sic] metros quadrados, imóvel este devidamente registrado e caracterizado na matrícula nº 32483 no cartório de registro de imóveis de Diadema, fazendo frente para a Rua Érico Veríssimo, Bairro Conceição – Diadema. Caberá a ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA NOSSA TERRA uma fração ideal de 15,2% da área acima conforme instrumento particular de compromisso de compra e venda, datado 26 de julho de 1995. Na referida gleba de terras, será executado Projeto Habitacional de interesse Social, a ser financiado pela CDHU – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL URBANO DO ESTADO DO ESTADO [sic] DE SÃO PAULO.²¹⁰

Mas, a partir deste documento e de outros que instituem a normatização do convênio que resultou no PHS, é possível constatar que o objetivo da formação de uma entidade jurídica por parte dos trabalhadores era atender a uma exigência instituída legalmente pelos representantes da Prefeitura Municipal de Diadema e da CDHU para a realização do empreendimento imobiliário²¹¹. A inicial

²¹⁰ Documento: **Ata da assembleia extraordinária para aprovação do regulamento interno da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 16.03.1996.

²¹¹ Documento: CDHU. **Relação de documentos necessários à Doação por Associações e Mutirões**. Sem data. Para a efetivação da parceria para realização do empreendimento imobiliário Sanko, a CDHU solicitou alguns documentos. São eles: certidão vintenária do imóvel expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis; certidão de matrícula do Cartório de Registro de Imóveis já em nome da Associação, devidamente atualizada, com negativa de ônus e alienações; certidão de Valor Venal do imóvel, atualizada no mês em que será lavrada a escritura de doação; Certidão Negativa de Tributos Municipais com localização e metragem do imóvel e número de cadastro na Prefeitura Municipal; Dados completos do representante da associação que irá assinar escritura de doação; Estatuto Social da Associação, registrado em Cartório; Ata de Eleição da atual Diretoria da Associação, registrada em Cartório; Ata da Reunião de Diretoria da Associação, autorizando a doação de terreno à CDHU, registrada em Cartório; Certidão da Receita Federal atualizada, cópia autenticada; CND do INSS, atualizada, com firma reconhecida do Chefe do Posto de Arrecadação,

organização autônoma dos trabalhadores que desde muito tempo pressionava, por um lado, os empresários para a obtenção de melhores salários que os possibilitassem sair da informalidade e, por outro, o poder público para o desenvolvimento de políticas que lhes dessem acesso à habitação, sofreu assim uma institucionalização. Isto é, os representantes do Governo Municipal de Diadema não fizeram cumprir a função que compete ao Estado liberal de fazer a mediação entre o capital e o trabalho, suprimindo as necessidades básicas do trabalhador e optaram por um tipo de “parceria” com o trabalhador, através da institucionalização de sua organização.

Esta institucionalização foi necessária para dar viabilidade jurídica à aplicação de recursos da esfera estadual e municipal em financiamentos de empreendimentos habitacionais realizados em regimes de mutirões e/ou contratação de empreiteiras diretamente pelas associações. O argumento era que tal contratação direta baratearia o custo da empreitada. Para o recebimento dos financiamentos, as associações necessitavam cumprir todas as exigências estabelecidas nos convênios firmados entre representantes do governo municipal e a CDHU. O que se observa, e conforme foi indicado neste capítulo, é que as políticas públicas desenvolvidas por estes representantes do Estado criaram uma estrutura que modificou a organização autônoma dos trabalhadores e limitou sua atuação.

Como parte integrante do processo que veio a consolidar o PHS, em 26 de julho de 1995 foi firmado o Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda²¹² do terreno que sediou o PHS. Este documento, que institui a compra da área Sanko pelas associações, contém cláusulas em referência à parceria com a CDHU, indícios de que o convênio já estava em discussão desde longa data sendo anterior às negociações de compra do terreno e à instituição jurídica das associações.

cópia autenticada; Cópia do RG e do CIC do representante da Associação que irá assinar a escritura de doação, autenticada. Certidões Distribuidores Cível/Protesto/Federa.

²¹² Documento: **Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda**. Diadema, 26.07.1995.

Na cláusula 14ª deste documento, foi descrito o compromisso da vendedora na outorga de hipoteca em favor da CDHU como garantia do financiamento a ser concedido às associações:

Cláusula Décima Quarta – A vendedora compromete-se a outorgar hipoteca que recaia sobre a área objeto deste contrato em favor da CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – como garantia real do financiamento que esta concederá à Associação dos Sem Teto do Taboão, Associação Nossa Luta, Nossa Terra e Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste para a construção de unidades habitacionais populares.²¹³

A vendedora citada no documento é a entidade jurídica Sanko Industrial Química LTDA.

Coube à Associação Nossa Luta Nossa Terra o correspondente a 15,2% do terreno negociado²¹⁴. Em assembleia geral extraordinária, foi tratado como único ponto de pauta a aprovação da doação da referida parte à CDHU:

Esta assembleia aprovou por unanimidade a doação dos 7.006 metros quadrados do terreno supracitado, que tem uma superfície total de 50.000 metros quadrados, para a CDHU. Este terreno está sendo comprado da Sanko Espumas Indústria e Comércio LTDA, que comprometeu-se a outorgar hipoteca em favor da CDHU como garantia real do financiamento das 180 unidades habitacionais desta associação, como reza no instrumento particular do compromisso de compra e venda na cláusula décima quarta de 26 de julho de 1995. Sem outros pontos para serem discutidos encerrou-se esta assembleia às 17 horas, sob a presidência de Antonio Onofre Rodrigues.²¹⁵

Embora os direitos reais do terreno já tivessem sido concedidos à CDHU em 26 de julho de 2005, como condição para a aprovação do financiamento do empreendimento, três meses depois houve uma votação entre os associados da Nossa Luta Nossa Terra para a aprovação desta doação. Votação esta que foi unânime e em cuja ata consta como único esclarecimento a citação da cláusula 14ª do Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda. A referida

²¹³ Documento: **Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda**. Diadema, 26.07.1995.

²¹⁴ *Idem*.

²¹⁵ Documento: **Ata da Assembleia Geral Extraordinária da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 28.10.1995.

votação constituiu-se, portanto, como referendo de uma norma previamente estabelecida pela CDHU como condição legal necessária para a efetivação do PHS.

O valor negociado para a compra do terreno, cujo pagamento total realizado pelas associações foi fixado em R\$ 2 milhões²¹⁶, mais correções monetárias de 50% do índice do IPC-FIPE.²¹⁷ Cada associação efetuou pagamento de acordo com a fração ideal do terreno que lhe coube conforme o acordo de compra e venda:

Cláusula Terceira – Da área descrita na cláusula segunda caberá à ASSOCIAÇÃO DOS SEM-TETO DO TABOÃO-DIADEMA, uma fração ideal de 42,4% (por cento); ASSOCIAÇÃO NOSSA, LUTA NOSSA TERRA, uma fração ideal de 15,2% (por cento); ASSOCIAÇÃO DE LUTA POR MORADIA UNIDOS DA LESTE, uma fração ideal de 42,4% (por cento).

Cláusula Quarta – Os comparadores cederão 7,81% (por cento) do total de suas frações ideais à associação de funcionários públicos municipal, a ser criada para este fim, logo que esta esteja legalmente constituída.²¹⁸

Ficou a cargo da Associação Nossa Luta Nossa Terra o pagamento de 15,2% do total dos R\$ 2 milhões que, acrescidos de correções monetárias, significou um total de R\$ 324.877,29²¹⁹. Para a quitação do terreno, os associados efetuaram o pagamento de quatro parcelas de R\$ 50,00, mais 36 prestações no valor de R\$ 51,00²²⁰.

Coube à coordenação da associação a função administrativa de receber os depósitos bancários dos associados para a quitação do terreno e de repassá-los

²¹⁶ Documento: **Cláusula Quinta. Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda.** Diadema, 26.07.1995.

²¹⁷ Documento: **Cláusula Décima. Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda.** Diadema, 26.07.1995.

²¹⁸ Documento: **Instrumento Particular de Compromisso de Compra e Venda.** Diadema, 26.07.1995.

²¹⁹ Documento: SANKO. **Recibo de quitação.** Diadema, 18.12.1998.

²²⁰ Documento: **Ata da Assembleia Extraordinária para aprovação do regulamento interno da Associação Nossa Luta Nossa Terra.** Diadema, 16.03.1996.

Documento: Ata da primeira reunião de assembleia da Associação Nossa Luta, Nossa Terra. Diadema, 26.08.1995.

O primeiro valor de mensalidade informado nas assembleias foi de R\$ 48,03. Em reunião realizada em dezesseis de setembro de mil novecentos e noventa e cinco foi votado acréscimo de três reais na mensalidade destinados a gastos da Associação. Ver: Documento: Ata da segunda reunião de assembleia da Associação Nossa Luta Nossa Terra. Diadema, 16.09.1995.

aos antigos donos do terreno. O acompanhamento dos depósitos de cada associado era realizado pela coordenação da associação, através do recebimento dos comprovantes²²¹.

É possível compreender as bases das relações sociais desenvolvidas entre associados com diferentes níveis de participação na Associação a partir dos processos de exclusão e inclusão de sócios, baseados no Regulamento Interno:

- I – Será excluído o sócio que:
 - a) deixar de pagar 03 (três) prestações consecutivas à Associação sem justificativa;
 - b) desistir de participar da Associação por livre e espontânea vontade;
 - c) faltar em 03 (três) assembleias consecutivas sem justificativa;
 - d) faltar em 05 (cinco) assembleias alternadas;
 - e) descumprir o presente regulamento;
- II – A exclusão somente acontecerá por decisão da assembleia e depois de ouvido o sócio;²²²

Muitos sujeitos subverteram a normatização, imposta através do Regimento Interno da Associação e de acordos com a Prefeitura e a CDHU²²³, atuando de forma autônoma para tratar de seus interesses, vendendo diretamente os seus alojamentos por um valor que alcançou um parâmetro comum nas negociações. O valor pago pelos alojamentos variou de R\$ 1.800,00 a R\$ 2.000,00:

Sr. Luiz vendeu o alojamento para Almerileide Souza Andrade. No cadastro consta o nome de Cíntia Alves de Jesus, que morou durante um período quando comprou-o do Sr. Luiz e este, quando voltou do norte, comprou novamente o alojamento e vendeu-o.²²⁴

Helena vendeu para Helena Almeida da Silva, por R\$ 1.800,00.²²⁵

Regiane Palmeira da Silva e Expedito Esídio Andrade compraram o alojamento, por R\$ 2.000,00, de Sueli Sena de Oliveira, que atualmente está morando no Taboão.²²⁶

²²¹ Documento: **Ata da primeira reunião de assembleia da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 26.08.1995.

²²² Documento: **Ata da Assembleia Extraordinária para aprovação do regulamento interno da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 16.03.1996.

²²³ Documento: NOSSA LUTA NOSSA TERRA. **Ata da Assembleia Ordinária da Associação Nossa Luta Nossa Terra 31.05.1997**. Diadema, 1997.

²²⁴ Documento: **106A – Atualização dos alojamentos Sanko**. Diadema, 1997

²²⁵ Documento: **119A – Atualização dos alojamentos Sanko**. Diadema, 1997

²²⁶ Documento: **59A – Atualização dos alojamentos Sanko**. Diadema, 1997

José Nildo Roberto Araújo comprou o alojamento, por R\$ 2000,00 de Josefa Estevam Jesus que foi embora para o norte.²²⁷

Tais fatos obrigaram a coordenação da associação e os representantes da prefeitura a cadastrarem os associados com o objetivo de fazer vigorar a normatização estabelecida²²⁸.

Os sócios que negociaram diretamente com a associação foram submetidos à normatização vigente. Quando a negociação para o pagamento das mensalidades em atraso não era alcançada, o associado era excluído e tinha direito a receber de forma parcelada 50% dos valores pagos sem correção monetária. A vaga do sócio excluído era disponibilizada para os sujeitos inscritos na lista de espera da associação por ordem de cadastramento²²⁹, de que é um exemplo a prescrição abaixo.

Foi passado pelo coordenador o Sr. Antônio Onofre Rodrigues à assembleia que de acordo com o Regimento Interno o Associado que tiver mais de 3 (três) mensalidades em atraso [sic] será excluído, desta forma o Sr. Alan Kardek José Tavares portador do RG nº 25.899.150-1 foi excluído e seu título foi passado para a Sra. Maria Rita da Mota Vasconcelos portadora do RG nº 2794860. E a associada Sra. Maria dos Anjos Oliveira Silva portadora do RG nº 25.318.966-4, desistiu da compra da fração ideal que lhe caberia do terreno Sanko. Porém a mesma não compareceu até a presente data para receber o que lhe cabe conforme Regimento Interno o seu título foi passado a Sra. Maria José Arcanjo Pereira portadora do RG nº 27.784.631-6.²³⁰

A inclusão e a exclusão dos membros da associação estiveram atreladas ao pagamento das parcelas necessárias à quitação da compra do terreno. Não foram encontrados em atas de reuniões registros de expulsão de associados por não participação nas reuniões. Não foi descartada a possibilidade de tal fato ter

²²⁷ Documento: **105A – Atualização dos alojamentos Sanko**. Diadema, 1997

²²⁸ Documentos: **106A – Atualização dos alojamentos Sanko**. Diadema, 1997. **119A – Atualização dos alojamentos Sanko**. Diadema, 1997. **59A – Atualização dos alojamentos Sanko**. Diadema, 1997. **105A – Atualização dos alojamentos Sanko**. Diadema, 1997

²²⁹ Documento: **Ata da Assembleia Extraordinária para aprovação do regulamento interno da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 16.03.1996.

²³⁰ Documento: **Ata da Assembleia Ordinária da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 11.10.1997.

acontecido, mas o que se considera para esta análise é que o fator financeiro, decisivo para a permanência dos sujeitos como associados, dependia de estes estarem empregados e recebendo salários que possibilitassem o pagamento das parcelas para a quitação do terreno.

Para justificar a expulsão de Alan Kardek José Tavares, o coordenador da Associação, Antônio Onofre Rodrigues, citou o Regulamento Interno sem maiores esclarecimentos sobre a especificidade do caso. Não foram registradas em ata de assembleia a razão do atraso das mensalidades de responsabilidade deste associado e as tentativas de negociações para pagamentos das mensalidades, embora provavelmente tenham ocorrido diversos contatos com este fim. A concretude histórica que emerge da análise destas documentações evidencia a necessidade dos membros da coordenação da associação de agregar pagantes e desagregar inadimplentes com o objetivo de tornar viável o empreendimento.

Segundo Edineide, dois motivos são destaques entre as razões para a não permanência dos primeiros sócios no empreendimento, passados 13 anos das primeiras negociações: falta de condições financeiras para efetuar o pagamento das mensalidades do terreno, do financiamento da CDHU, das contas de água e luz e a desconfiança quanto à efetivação do projeto:

Mas tem pessoas que não aguentou, saiu de lá, pagava aluguel, passou dificuldades, umas saíram por condições financeiras, outras, como posso dizer assim, não confiou que ia sair, não confiou na nossa luta, não confiou que ia sair e desistiu. Hoje pouquíssimas pessoas do nosso tempo, meu e de Eremita, tá aqui morando.

Grande parte dos associados continuou morando em casas alugadas até a entrega dos apartamentos, acumulando com essa obrigação financeira o pagamento das mensalidades referentes ao PHS. Muitos que estabeleceram moradia nos apartamentos do PHS não conseguiram manter os pagamentos de água e luz e por isso voltaram para as áreas de ocupação em que estes recursos eram disponibilizados de forma clandestina e o valor de aluguel era mais acessível: “Mas quantas pessoas foram embora. Muita gente voltou a pagar

aluguel. Tinha pessoas que pagava a água e pagava luz, tinha pessoas que vinha a conta, mas não pagava”²³¹.

Tais fatos, associados a outros fatores sociais e psicológicos não identificados nesta pesquisa, ocasionaram a evasão de 35,5%²³² do público alvo do empreendimento, que foram substituídos por sujeitos que tinham condições de efetuar os pagamentos necessários à aquisição do apartamento.

Atualmente, 116 sujeitos dos 180 que compunham a demanda social inicial da Associação Nossa Luta Nossa Terra atendida pelo PHS permanecem residindo nos apartamentos²³³. Houve apenas um caso identificado de perda do apartamento por dívidas com a CDHU. Segundo dados levantados durante as entrevistas, grande parte dos moradores está inadimplente com a CDHU, mas negocia os pagamentos periodicamente. Os principais fatores, captados por esta pesquisa, que incidiram diretamente na venda dos apartamentos são perda do emprego; não quitação das mensalidades referentes à compra do terreno, o que ocasionou troca de associados; renda insuficiente para quitar os pagamentos de

²³¹ Depoimento de Edineide Meneses Bispo, coletado pela pesquisadora em 06.06.2008.

²³² Para o alcance do resultado explicitado nesta pesquisa, consideramos remanescentes da demanda inicial (RDI) os sujeitos que adquiriram o apartamento através da vinculação associativa com a Associação Nossa Luta Nossa Terra. As trocas de associados mediadas pela associação pouco puderam ser captadas por esta pesquisa, pois trataram-se de substituições que em muitos casos apagaram os registros anteriores. Conseguimos identificar alguns destes casos e citamos como exemplo a associada Maria José Arcanjo, cujo título de associada foi recebido de Maria dos Anjos Oliveira Silva, conforme registrado no documento: **Ata da assembleia ordinária da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 11.10.1997. Em pesquisa realizada para levantamento dos RDI, Maria José Arcanjo foi considerada uma remanescente, pois a troca de associados foi realizada pela associação com aquisição do apartamento vinculada a esta sociedade.

²³³ Houve grande dificuldade em mensurar o número de sujeitos que compunham os RDIs da Associação Nossa Luta Nossa Terra, devido ao desconforto da associação e dos moradores em informar a venda de apartamentos fora do prazo legal estabelecido. Segundo o contrato de financiamento com a CDHU, estes apartamentos só poderiam ser negociados após a quitação. Como negociação para levantamento destes dados, foram realizadas, pelos membros da associação, duas pesquisas indicando a ocorrência de venda dos apartamentos destinados a seus associados, pois havia um mal-estar causado pela possibilidade de a coleta destes dados, feita por alguém de fora da associação, trazer problemas aos moradores novos e à associação. Os dados destas duas pesquisas foram cruzados. A partir deste cruzamento, visitei 10% dos moradores, de cada um dos 4 blocos, indicados na pesquisa como RDIs para confrontar os dados apresentados. Do universo destes 20 moradores entrevistados, 2 informaram ter comprado apartamento de outro morador, sem se associar, logo no início da construção dos prédios e que por isso se consideravam RDIs. Tal fato indica a possibilidade de uma margem de erro na quantificação exata dos RDIs identificados nesta pesquisa. O que não pôde ser completamente sanado pela impossibilidade de levantar estas informações de todos os 116 moradores indicados como remanescentes.

água, luz e financiamento da CDHU; retorno à cidade natal; e não adaptação à moradia em apartamentos.

Portanto, o que se evidencia é que o alcance das lutas por moradia desenvolvidas pela Associação Nossa Luta Nossa Terra esbarrou em limites estabelecidos por uma série de restrições econômicas e políticas. Observa-se portanto que, embora estes sujeitos procurem efetivar mudanças de acordo com a ordem social organizada a partir da lógica do aparato burocrático “democrático”, enxergam sua prática social como revolucionária, socialista, quando efetivamente contribuem para a manutenção das condições de desigualdade realizando movimentos de acomodações de conflitos.

Tal característica foi objeto de reflexões pela já citada Izaguirre, em análise sobre a diferenciação que as lutas sociais apresentam conforme o tipo de luta e o âmbito de sua ação. As lutas de caráter democrático se caracterizam como batalhas por igualdade na tomada de decisões. As lutas de caráter socialista objetivam mudanças na ordem social que reproduz as desigualdades. As lutas sociais de caráter democrático e socialista podem se desenvolver com foco em um âmbito: econômico, político, teórico, cultural e ideológico; ou em combinação de mais de um âmbito. Comumente, as análises sobre os conflitos sociais, realizadas por Izaguirre, têm identificado diversas contradições entre as ações objetivas e as subjetividades dos sujeitos que compõem os grupos de lutas.

A chegada do PT, um partido oriundo das hostes do sindicalismo, ao poder do governo municipal trouxe expectativas de realização das demandas populares na esfera política. As ações dos ativistas por moradia foram desenvolvidas no interior da lógica política que acomodou os conflitos sociais, de acordo com a estrutura administrativa organizada e condicionada pelos representantes governamentais, segundo os limites da prática politicista.

A prática social resultante das ações destes grupos de ativistas, em alardeada aliança com os representantes do governo municipal, não alteraram as condições que reproduzem as desigualdades sociais, dentre as quais está a impossibilidade dos trabalhadores de realizar suas necessidades por moradia de forma autônoma. A precarização das condições de vida dos trabalhadores

residentes em Diadema foi intensificada e aqueles que não conseguiram efetuar os pagamentos referentes à quitação do PHS continuaram sem moradia.

Conforme vimos neste capítulo, as propostas de participação popular implantadas pelas três gestões petistas, condignas às suas especificidades históricas, com metodologias diferenciadas e variações quanto ao tipo de organização, na prática significaram a incorporação da população na efetivação de políticas públicas que foram elaboradas pelos representantes do poder público municipal, segundo os modos de fazer adequados à acomodação de conflitos que eclodiram no enfrentamento entre as necessidades da população e a manutenção do ordenamento político e econômico local. As demandas sociais por habitação foram encaixadas de acordo com as possibilidades de atendimento sem alterações estruturais. A participação dos ativistas na luta por moradia nos canais institucionalizados pela prefeitura legitimaram as ações de governo e facilitaram a sua implementação. Aos sujeitos que se alinharam às propostas governamentais era possível o diálogo com o poder público e os grupos dos quais eram representantes alcançavam a operacionalização dos programas e projetos em seus bairros. Os sujeitos que faziam oposição e obstaculizavam o modo de fazer imposto pela prefeitura foram isolados pelos membros da administração.

CAPÍTULO IV COOPTAÇÃO POLÍTICA E DESMOBILIZAÇÃO SOCIAL

A fim de compreender o momento social em que se configuram na cidade de Diadema os conflitos sociais, as políticas públicas implantadas para atendimento das demandas por habitação e a efetividade da participação popular, centrou-se a análise nos capítulos anteriores na condição genésica do seu desenvolvimento.

Conforme foi indicado, a cidade de Diadema entre 1970 e 1991 sofreu um crescimento populacional vertiginoso, passou de 78.914 para 305.287 habitantes (IBGE-IMES). Milhares de imigrantes chegaram à cidade movidos pela necessidade de encontrar empregos que possibilitassem melhores condições de vida, impulsionados pela necessidade de mão-de-obra das indústrias automobilísticas e de autopeças no ABCD Paulista. Em 1970, a Volkswagen atingiu o número de 1 milhão de veículos produzidos, iniciando um período de grande crescimento da indústria automobilística no ABCD, principalmente em decorrência do crescimento das exportações de veículos, que aumentaram em 30% entre 1975 e 1985²³⁴. A oferta de áreas desocupadas e terrenos baratos, por não possuírem infra-estrutura básica²³⁵, atraiu para Diadema um grande contingente de migrantes que não dispunham de recursos para adquirir moradia nas áreas legalizadas e com infra-estrutura.

O processo de reestruturação produtiva, aliado à crise financeira e à recessão que se abateu sobre o país no final da década de 1970 e que atravessou os governos de Figueiredo (1979-1984), Sarney (1985-1989) e Collor (1990-1992), resultou para os trabalhadores em precarização das condições de vida e aumento do desemprego. Diadema foi afetada de forma diferenciada pela reestruturação produtiva, com a instalação na cidade de empresas terceirizadas que empregaram

²³⁴ SATOMI e RODRIGUES. A indústria de autopeças. **Panorama Setorial da Gazeta Mercantil**. Volume II. São Paulo: Gazeta Mercantil Informações Eletrônicas, abril 1997.

²³⁵ Segundo dados da Prefeitura Municipal de Diadema encontrados na revista Livre Mercado de abril de 1999, a cidade de Diadema possuía em 1983 apenas 160 ruas pavimentadas, 8 linhas de ônibus com 43 veículos em circulação, 60% de cobertura da coleta de lixo.

funcionários por salário muito inferior ao das montadoras e em condições precárias de trabalho.

Para o atendimento das urgentes demandas sociais, as três gestões consecutivas do PT em Diadema (1983-1996) desenvolveram ações no âmbito da administração pública municipal, a fim de dotar a cidade de infra-estrutura mínima a partir dos instrumentos que lhe eram acessíveis através da administração do aparato burocrático, diante das limitações econômicas, políticas e partidárias.

Com o objetivo de compreender o conteúdo das lutas sociais por moradia desenvolvidas em Diadema e a forma específica do atendimento destas demandas na relação com o poder público municipal, trataremos neste capítulo das particularidades da classe trabalhadora residente em Diadema, do processo de efetivação do PHS e do investimento público municipal em habitação.

1. Partidarização da luta por moradia em Diadema

Sobre a participação dos ativistas nos processos de negociação dos convênios e contratos estabelecidos entre a CDHU, a Prefeitura Municipal de Diadema e as associações, encontram-se esclarecimentos importantes nas declarações de Eliseu Ferreira, tesoureiro da Associação Nossa Luta Nossa Terra, aos representantes do Departamento de Polícia Federal.

Eliseu afirmou que a aquisição do terreno por parte das associações foi uma negociação realizada pela coordenadora da Associação Nossa Luta Nossa Terra e por representantes das associações de luta por moradia norte e leste com representantes da prefeitura e da CDHU.

Embora Eliseu fosse ativista e tesoureiro da associação, afirmou não ter mantido contato com a assessoria jurídica da prefeitura, desconhecer informações tais como o valor a ser pago pelo terreno e quantas pessoas estavam participando do projeto através da Associação, e alegou que todas as orientações que havia recebido foram prestadas pela coordenadora da associação.

Identifica-se, a partir destas afirmações, uma hierarquização nas relações entre as associações e os representantes do Estado municipal. Hierarquização

que nos dá a medida da participação nas decisões relativas à concretização da proposta gestada pelos agentes do governo, para atender à demanda social por moradia.

Aparentemente, foram as lideranças das associações as que participaram das negociações com os representantes do Estado. Mas tal liderança, proposta pelos representantes do governo, funcionava através de uma representação que tinha a função de ser a voz dos ativistas na negociação com os representantes do governo. Mesmo ativistas como Eliseu, que tinham inserção participativa na associação, tiveram acesso a informações sobre o PHS através desta liderança. Resta-nos esclarecer quem era esta liderança. Em esclarecimento sobre a coordenadora da associação, Eliseu afirmou:

Que a coordenadora do movimento chama-se Anaudeci [sic], funcionária da Câmara de Vereadores de Diadema e que agora está sendo contratada pela Prefeitura Municipal para coordenar o movimento²³⁶.

Portanto, a coordenadora da associação de luta por moradia da região sul, instituída como entidade jurídica em 1995 e denominada Associação Nossa Luta Nossa Terra, a psicóloga Analdeci Moreira dos Santos, era, entre outras coisas, funcionária da prefeitura. Segundo a ata de fundação desta associação, que data de 20 de maio de 1995, Analdeci ocupou o cargo de vice-coordenadora geral, como membro da chapa única eleita por aclamação pelos associados.²³⁷ Passados três meses desta eleição, o coordenador financeiro da associação, Eliseu, reconheceu Analdeci como principal articuladora da associação junto à prefeitura e ao CDHU.

Além disto, Analdeci atuou como assessora parlamentar entre 1989 e 1991 no desenvolvimento de atividades das Associações Regionais e Núcleo de Favelas. Entre 1991 e 1992, participou como educadora social do MOVA, durante a gestão de Luiza Erundina em São Paulo pelo PT.

²³⁶ Documento: **Termo de declarações prestadas ao MJ – Departamento de Polícia Federal, Superintendência Regional em São Paulo**. São Paulo, 05.08.1995.

²³⁷ Documento: **Ata de Fundação da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 20.05.1995.

No mesmo período em que foram coletadas as declarações de Eliseu, Analdeci havia completado 18 meses de vínculo empregatício²³⁸ como psicóloga na Bureau de Projetos e Consultoria LTDA²³⁹, estando lotada na Secretaria de Habitação do Município de Diadema. O fato de Eliseu identificar Analdeci como funcionária da Câmara de Vereadores, passados quatro anos de sua atuação oficial como assessora parlamentar, é um indicativo de que as funções por ela desempenhadas possuíam forte caráter político e/ou partidário.

No último ano do governo de José de Filippi Júnior, Analdeci ocupou cargo comissionado como chefe de serviço da Secretaria de Urbanização e Planejamento, coordenando o Projeto Pós-Uso²⁴⁰. A partir do depoimento de Eliseu, é possível identificar que em agosto de 1995 já estava em negociação a promoção de Analdeci para o cargo de chefe de serviço. Segundo Eliseu, ela “esta(va) sendo contratada pela Prefeitura Municipal para coordenar o movimento”²⁴¹.

Analdeci não representava apenas os ativistas da associação, ela era uma militante político-partidária do PT e, no exercício de suas funções como funcionária direta e indireta da prefeitura, misturava estas identidades.

Outro ativista na luta por moradia em Diadema, Josemundo Dario Queiroz, também ocupou cargos na administração pública em Diadema. Josemundo, natural do Rio Grande do Norte, chegou a Diadema em 1971 com o pai, a mãe e irmãos.

Morávamos, meus pais e meus dois irmãos, em um cômodo, em um cortiço próximo ao Centro de Diadema. Minha história não difere em

²³⁸ Foi encontrada, anexa à documentação das atas de reuniões da Associação Nossa Luta Nossa Terra, uma espécie de currículo de Anaudeci, constando endereço, telefone e experiência profissional.

²³⁹ Segundo o site *Às claras*, referente às doações de pessoas físicas e jurídicas para candidatos e partidos a partir de 2002, a empresa Bureau de Projetos e Consultoria LTDA contribuiu para a campanha de candidatos do PT na cidade de São Paulo e Diadema. Ver: <http://www.asclaras.org.br/2004/doador.php?DOCodigo=354884&rs=true>, consultado em 21 de agosto de 2009.

²⁴⁰ O projeto Pós Uso tinha por objetivos: integrar famílias das áreas já urbanizadas com as famílias das áreas “legais” e transformar os sujeitos residentes nas áreas urbanizadas em “cidadãos”, facilitando o acesso a serviços básicos, como aquisição de documentos e pagamentos de impostos.

²⁴¹ Documento: **Termo de declarações prestados ao MJ – Departamento de Polícia Federal, Superintendência Regional em São Paulo**. São Paulo, 05.08.1995.

nada daquela de centenas de milhares de companheiros. Às vezes os caminhos são outros, mas a história é a mesma, de gente em busca de uma vida melhor.²⁴²

O pai de Josemundo, o ex-sindicalista José Queiroz Neto, mais conhecido como Zé do Norte, atuou em quatro mandatos consecutivos como vereador de Diadema pelo PT desde 1993. Josemundo, de apelido Josa, foi eleito como conselheiro do FUMAPIS em 1998 e chegou a Secretário de Habitação em 2003, na segunda gestão de José de Filippi Júnior pelo PT, mantendo-se no cargo durante a segunda e a terceira gestão deste prefeito pelo mesmo partido, em 2003 e 2006.

Diversos outros ativistas na luta por moradia também ocuparam cargos públicos em Diadema. Dentre os que ocuparam cargos eletivos como vereadores pelo PT, destacam-se Carlos Lopes Ribeiro, eleito em 1983, e Manuel Boni, eleito em 1983 e 1989.²⁴³

Sobre a participação da Associação Nossa Luta Nossa Terra nos processos eleitorais da cidade de Diadema, Eremita, uma as associadas, afirmou:

Não vou falar para você que se a coordenação apoia um candidato que todos vão apoiar. A gente tenta chamar voto, mas não são todos, a gente não obriga: você tem que apoiar o vereador porque a associação tá apoiando. A gente senta, conversa, vê o que é melhor aqui, a associação, nós, coordenadores, e a gente chega num acordo. Aí a gente tenta passar para os associados, aí cada um decide o que é melhor, quem vai estar apoiando. Se não eles vão buscar o candidato deles. Porque a gente não pode falar que a gente vai negar a luta por tudo o que a gente conseguiu e o partido que apoiou a gente. Obrigar a todos a votarem. A gente tenta, luta, mas cada um tem a sua liberdade. A gente não apoia o mesmo candidato, apoia o mesmo partido. É o que eu te falei, se for bom, tudo bem, se não a gente descarta. É que assim a gente teve muita mudança. Vou falar que teve um vereador aqui da associação que a gente apoiou que continua até hoje com a gente, não tem. Lógico que tudo depende da política, mas o nosso interesse é conseguir o nosso espaço. O vereador, o deputado, acaba sendo uma ponte para a gente. Pra prefeitura a gente já tem o acesso direto, mas como a associação em si acho que o que a gente espera do

²⁴² Depoimento coletado pelo jornalista Aduari Antunes Barbosa e publicado no jornal O Globo de 11 de maio de 2005. Consultado no site <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=122127> em 18 de outubro de 2008.

²⁴³ Ver: <http://www.cmdiadema.sp.gov.br/index.php?p=historia>. Consultado em 21 de agosto de 2009.

vereador é para o bairro em si não só para a associação, entendeu?²⁴⁴

Conforme Eremita, a função da associação nas eleições municipais era simplesmente a de “chamar voto”. Eremita explicitou a fidelidade partidária da associação ao declarar que não apoiavam sempre os mesmos candidatos, apoiavam o mesmo partido, declarando que a cada nova eleição os acordos para o apoio a vereadores e a deputados eram realizados entre membros da associação e PT. Não apoiar o PT, nas palavras de Eremita, era “negar a luta por tudo o que a gente conseguiu e o partido que apoiou a gente”. Definido o candidato a vereador a ser apoiado pela associação, eram promovidos encontros para a apresentação do candidato aos associados.

Haverá também hoje, no Sindicato [sic] dos Metalúrgicos, a apresentação do candidato a prefeito e vice-prefeito, que estão se candidatando para a próxima eleição. Este [está] aqui fazendo o convite para o pessoal comparecer a esse evento, o candidato a vice-prefeito Mário Reali.²⁴⁵

E como se espera que aconteça em uma cidade em que regem os preceitos democráticos, os associados têm o direito garantido na forma de lei, de manter o sigilo sobre o voto. Como disse Eremita, “A gente tenta, luta, mas cada um tem a sua liberdade”. Sobre o apoio recíproco entre PT e a associação, Edineide refletiu:

O PT apoiou bastante a gente. A gente e os movimentos por moradia. A gente apanhou bastante também, a gente que eu falo é o movimento, mas teve um avanço enorme. A relação com a prefeitura foi boa, mas agora com o CDHU foi muito difícil. Eu não vou falar que a gente não teve que lutar muito, que brigar muito com os técnicos da prefeitura, para agilizar a gente batalhou bastante, né.

A gente nunca permitiu que viesse assim a pessoa e falar que fez. Pra quem lutou a gente sabe que lutou. Depois se aparecer e falar assim. Então aqueles que lutou a gente sabe. Ah, dando apoio, a relação com a prefeitura para chegar na CDHU. Tinha sempre alguém do nosso lado para fazer essa ponte. Cada associação tinha praticamente o seu apoio. Aqueles que pisavam na bola a gente deixou para trás, né. A gente tá atrás de melhoria, né. Às

²⁴⁴ Depoimento de Eremita Gonçalves da Costa, coletado pela pesquisadora em 06.06.2008.

²⁴⁵ Documento: **Ata da terceira reunião de assembleia da Associação Nossa Luta Nossa Terra**. Diadema, 30.10.1995.

vezes a pessoa começa, né. O movimento apoia um vereador e o vereador quando precisa faz de tudo para tá ali com a gente, apoiar o movimento. Porque a gente é muito organizado. Quando é para apoiar um vereador a gente apoia. Só que assim depois que passa tudo a gente vê que não é aquilo que a gente esperava, aí a gente parte para outro, até a gente conseguir aquele que... A gente depende dele em algumas coisas, mas eles também depende da gente. Mas eu não vou falar que eles só depende de mim não, é uma troca. É uma troca. Não é só toma lá. Se a pessoa chegar lá e dizer que não depende de nós, não é por aí. É uma troca. Fazer carreira brilhar nas nossas costas, que a gente não tamo aqui para isso. A luta é nossa e com o apoio deles.²⁴⁶

Eremita e Edineide afirmaram que a Associação Nossa Luta Nossa Terra desempenhou um papel partidário importante na eleição de vereadores e prefeito na cidade. Segundo Edineide, cada associação apoiava um vereador e dele esperava apoio no atendimento das demandas da população que representava. Quando o apoio esperado não acontecia, havia um rompimento e iniciava-se a discussão para que um novo candidato a vereador passasse a representar a associação.

Edineide afirmou que a relação entre vereadores e a associação era de troca. A associação necessitava dos vereadores, mas estes também precisavam da associação para se eleger. Foi necessário “brigar muito com os técnicos da Prefeitura”, com a CDHU e para isso contaram com a ajuda de vereadores. Segundo Edineide: “tinha sempre alguém do nosso lado para fazer essa ponte”.

Ambos os depoimentos explicitam, assim a funcionalidade do apoio aos vereadores. Eremita e Edineide utilizaram a palavra “ponte” para explicar a função do vereador para os munícipes. No decorrer do depoimento, Eremita afirma que a associação tinha acesso direto à prefeitura para tratar de assuntos referentes à manutenção, questões jurídicas, impostos, mas que em alguns casos necessitavam contar com a ajuda do vereador e/ou deputado apoiado pela associação:

A coordenação tem uma ligação direta com a prefeitura, uma ligação direta com o deputado estadual que vai ser candidato a prefeito. A gente tá em contato direto com eles. Se você precisa de marcar um reunião na prefeitura, você não depende do vereador. A associação marca direto. Nesses 13, 14 anos de governo, você já

²⁴⁶ Depoimento de Edineide Meneses Bispo, coletado pela pesquisadora 06.06.2008.

sabe com quem você vai falar, sobre o quê, sobre o IPTU, se você precisa de uma iluminação que quebrou, a gente já tem esse caminho. É lógico que o vereador ajuda, por isso que a gente tá sempre apoiando um, para a comunidade em geral. Mas a associação tem ligação direta para falar, a gente já tem o contato direto para resolver o assunto que tiver de resolver, já sabe os contatos, liga direto. Na época era mais difícil, a gente precisava de um deputado para chegar lá, para fazer a ponte, para brigar com a gente. Mas hoje não precisa, a gente já tem autonomia para chegar lá. Se quiser marcar uma reunião com o jurídico. Os deputados têm apoio nas associações, apoia uma, apoia outra, se precisar a gente vai juntos. Mas é o que eu falei, eles precisam da gente também.²⁴⁷

Eremita compara a necessidade da mediação do vereador em um intervalo de tempo de 14 anos, utilizando como marco para o início deste período o ano de instituição do Plano Diretor em Diadema, momento em que foram iniciadas as discussões sobre a implantação do PHS.

A partir dos nexos constitutivos do processo analisado, constata-se que o acesso aos serviços públicos municipais era mais dificultado no início do período citado, 1994.

Eremita, em análise sobre o momento em que prestou depoimento, final do período estabelecido para a comparação (2008), cita algumas ações que não necessitavam mais da mediação de vereadores, entre elas: marcar reunião na prefeitura, reposição de lâmpadas ou negociação do IPTU. A administração municipal, naquele momento, estava dotada de estruturas que encaminhavam estas necessidades da população de forma institucional, entre elas a Central de Atendimento²⁴⁸, que reunia 400 tipos de serviço para a população. Entretanto, Eremita afirmou que, mesmo com este aparato administrativo instalado, existia a necessidade da intermediação do vereador, e este fato justificava a necessidade de a associação continuar apoiando candidatos ao cargo.

Esta relação de trocas de apoio entre representantes da estrutura estatal e eleitores possui particularidades que nos permitem caracterizá-las como uma atualização das práticas coronelistas. O conceito de coronelismo, utilizado por Leal (1997), compreende um sistema composto por uma complexa rede de

²⁴⁷ Depoimento de Eremita Gonçalves da Costa, coletado pela pesquisadora em 06.06.2008.

²⁴⁸ Dados consultados em 2008 no site: <http://www.diadema.sp.gov.br/csp/diadema/centralatend.csp>.

relações sociais estruturadas nas esferas municipais, estaduais e federais, que teve início no período colonial e sofreu readequações na chamada primeira república.

Durante o período colonial, o governo geral possibilitou aos latifundiários adquirirem, em troca de pagamento, o título de mais alta patente da Guarda Nacional: coronel. Este título conferia aos fazendeiros poderes políticos locais.

A partir da primeira república (1889-1930), o sistema de escolha dos representantes políticos locais passou a ser realizado através de voto aberto. A garantia legal da representatividade dos eleitos através do voto popular, na prática, foi controlada pelos latifundiários que, para manter os poderes conferidos pelo cargo que haviam comprado, adaptaram-se à realidade imposta pela legislação. O sistema de votação aberta possibilitava que os latifundiários, por meio de seus jagunços, pressionassem e fiscalizassem os eleitores para que votassem a favor de seus representantes. Os latifundiários se aliaram às oligarquias da esfera estadual, que por sua vez se aliaram às oligarquias da esfera federal, compondo uma rede de relações que incluíam relações clientelistas com trocas de favores múltiplos.

O coronelismo, segundo Leal (1997), é caracterizado pela realização dos interesses privados na esfera pública.

Alguns autores²⁴⁹ utilizam o termo *coronelismo eletrônico* para explicitar uma atualização do conceito utilizado por Leal. Durante o período de transição da autocracia bonapartista para a instituição da autocracia burguesa, novas formas de controle social foram postas em prática a fim de privilegiar os interesses particulares dos que detêm poder político e econômico. Formalmente, após este período, a censura sobre os meios de comunicação foi suspensa, mas a concessão dos meios de comunicação de massa, cuja outorga é monopólio do Estado, foi distribuída a aliados dos detentores do poder político. Tal situação estabelece uma subordinação das redes de comunicação de massa em relação

²⁴⁹ COSTA, Silvio; BRENER, Jayme. **Coronelismo Eletrônico: o governo de Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história**. Brasília: Comunicação & Política, 1997, v. 4, nº 2.

aos representantes dos poderes executivo e legislativo, vinculando interesses privados à programação exibida.

Identifica-se que, na vigência da autocracia burguesa, a partir dos mecanismos estatais acessíveis pelos poderes conferidos pela posse de cargo eletivo ou comissionado, os sujeitos adaptaram suas práticas às novas condições sócio-históricas e jurídicas para realizar interesses privados na esfera pública. No município de Diadema, sujeitos como Eremita e Edineide, munícipes que utilizam serviços do Estado, reconhecem sua dependência em relação ao poder público municipal e a necessidade moral de exercerem submissão.

O desenvolvimento contraditório dos indivíduos em sua individuação ocorre no processo de oposição entre os interesses individuais e coletivos através da propriedade privada dos meios de produção e da divisão social do trabalho. O que é produzido pelo coletivo na forma material e em conhecimento é apropriado por um pequeno grupo de pessoas. Todas as relações que envolvem essa sociedade, regida pelo processo de apropriação de riquezas de um pequeno grupo em detrimento do coletivo, necessitam de formas políticas e jurídicas que sustentem e legitimem essa forma. O Estado, como forma política, impõe interesses particulares ao coletivo através dos mecanismos que lhe são acessíveis e facilitados, dada sua natureza. Como força política, tem distanciamento dos interesses coletivos e tal fato se dá pela sua função de regular o desenvolvimento capitalista, privilegiando seus promovedores. Sob o capitalismo, põe-se uma separação cada vez mais nítida entre sociedade civil e âmbito político. Os indivíduos, quando exercem sua vida privada, estão em contradição com os outros devido à posição que ocupam no modo de produção. A equidade jurídica se põe teoricamente no exercício da vida pública, espaço social em que todos os sujeitos são iguais para defender seus interesses privados.

José Chasin (2001), em análise sobre a atuação da classe trabalhadora na imposição das demandas sociais dentro da lógica “democrática”, considera ainda que a falta de radicalização filosófica da prática das organizações de lutas sociais faz com que estes questionem as formas de dominação, mas não a própria dominação. Para este autor, está muito em voga se falar em favor da democracia.

Segundo ele, a “crença” na democracia se dá em um mundo de crises e instabilidades. Para o autor, democracia é a forma política da relação de interdependência entre sociedade civil e Estado, que perpetua a dominação capitalista em detrimento da emancipação humana. Neste sentido:

Emancipação é, pois, reunificação e reintegração de posse, social e individual, de uma força que estivera alienada. A força de se produzir e reproduzir, na individuação e na livre associação comunitária, pela única forma que o homem conhece e da qual é capaz – a sua própria atividade. Emancipação, portanto, não é algum ideal prefixado a realizar, mas simplesmente auto-organização e desenvolvimento universal do trabalho, enquanto atividade livre e essencial da própria individuação. (CHASIN, 2001:97).

Portanto, os ideais democráticos, de acordo com os princípios da isonomia, encarnação máxima da racionalidade burguesa, segundo sua análise, não encontram condições de realização no Brasil. Contrariamente aos historiadores e sociólogos brasileiros que tomaram a teoria marxiana como um modelo e procuraram encaixá-lo na realidade brasileira, Chasin buscou na formação histórico-social brasileira as bases para a compreensão do tipo de desenvolvimento do capitalismo implantado no Brasil. Assim como nos outros países da América Latina, a objetivação do capitalismo no Brasil deu-se pelo colonialismo. Os tipos de atividades econômicas desenvolvidas, desde o período colonial, tinham como base os interesses de acumulação das burguesias internacionais, mediados por uma burguesia local que, pela sua condição subordinada, ao longo de sua história foi incapaz de se completar como classe. Tais condições fazem da burguesia nacional, segundo Chasin, “além de antidemocrática”, “caudatária” (CHASIN, 1980:128-129).

Desde o processo de formação da unidade territorial, passando pelo desenvolvimento do capitalismo hipertardio, as formas sociais brasileiras não realizaram atuação autônoma. Ficou a cargo da burguesia nacional a organização dos poderes políticos para a instituição do modelo econômico vinculado aos interesses de acumulação da burguesia dos países de economia central. Quanto mais avançou o processo de desenvolvimento do capital no Brasil, mais se

aprofundou a sua subordinação econômica. Nesse sentido, a burguesia nacional, pelas características atroficas e hipertardias do desenvolvimento do capital no Brasil, age com violência para a manutenção da opressão sobre os trabalhadores.

Os espaços de participação popular, organizados de cima para baixo, na ordem “democrática” direta, repetem a desconexão entre representantes e representados que observamos nos sistemas democráticos indiretos, pois estão imersos em mecanismos ajustados para a manutenção do controle sobre as pressões para mudanças estruturais.

As instituições que organizam a vida social e política padecem de uma impossibilidade de mudanças e soluções. A mundialização do capital se aprofunda, alargando suas fronteiras naturais cronológicas, causando um conflito com a sua própria lógica de funcionamento. Por outro lado, os países que propuseram uma organização para além do capital, rumo à emancipação humana, URSS e Leste Europeu, não tiveram êxito (CHASIN, 2001).

O retorno à democracia aconteceu no contexto da derrota da classe operária diante do capital. Gramsci (1999) tratou do processo de revolução burguesa (1789-1871) e alertou as forças populares para a estratégia em curso, a “revolução passiva”: a manutenção da ordem burguesa e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento das forças produtivas, sem socializar o poder político. Para Gramsci, as bandeiras de conteúdo proletário, no processo das revoluções burguesas, foram esvaziadas de seu sentido emancipacionista²⁵⁰. O fato de as organizações do capital possibilitarem sempre a sua manutenção, aliado à incapacidade da classe operária de se unificar para destruir as bases capitalistas, propicia uma falsa noção de “Fim da História”.²⁵¹

²⁵⁰ Gramsci utilizou o conceito de “revolução passiva” a partir da expressão do historiador italiano Vincenzo Cuoco, à qual teve acesso a partir de Croce com o livro *Rivoluzione Napoletana del 1799*. Vincenzo Cuoco participou da Revolução Napolitana e se propôs a analisar o fracasso da Revolução na obra *Saggio storico sulla Rivoluzione Napoletana*. Segundo este autor, as forças progressistas foram imbuídas do intuito de ocupar territórios e conquistar poderes, estando estas dissociadas dos interesses populares.

²⁵¹ Francis Fukuyama, em “O fim da história e o último homem” (1992), propõe uma análise da história da humanidade a partir dos fundamentos filosóficos de Hegel sobre a “realização progressiva da ideia absoluta”. Segundo Hegel, o fim da história significa a realização plena da ideia absoluta. Em 1806, a vitória da França sobre a Prússia na batalha de Iena teria significado, segundo Hegel, a prevalência dos princípios progressistas contra o antigo regime. Fukuyama se apoia na construção de base filosófica que inclui Platão, Hegel e Nietzsche, para afirmar que

O público, na democracia, se restringe à política. As capacidades sociais se encontram separadas dos indivíduos que não a exercem diretamente e sim de forma mediada. Os indivíduos vivem em contraposição. Os problemas públicos, na democracia, não são expressão dos interesses coletivos e sim do desenvolvimento do capitalismo em diversos âmbitos.

A superação da condição de dominação do capital sobre os trabalhadores, do trabalho morto sobre o trabalho vivo, advém da extinção do capital e do Estado burguês a partir da humanização das forças sociais, estabelecendo a sociabilidade entre os homens e suas práticas. Segundo Marx, a melhor forma de organização social é aquela em que as contradições sociais se põem de forma explícita, sem ser escamoteadas, em uma configuração que permite que os conflitos sejam resolvidos em seu processo natural.

A democracia é a forma política de reprodução segundo os interesses de acumulação do capital. Em decorrência disto, observa-se a institucionalização de um Estado incapaz de atender aos interesses da maioria da população e que atua conforme os ditames de quem detém poder, seja corporativo, seja econômico, e que atua na esfera do político, de forma capaz de fazer sobressair seus interesses, subsumindo os interesses coletivos, inviabilizados de se fazerem valer nesta ordem de coisas.

Decorre daí um grande distanciamento entre a lei e a prática, conforme apontam vários autores, dentre os quais destaco Maria Victoria Benevides. Segundo ela, nesta ordem as autoridades políticas e econômicas cometem uma série de abusos aos direitos humanos, beneficiam-se dos recursos públicos e impõem barreiras à efetivação dos direitos civis sem que haja nenhuma punição. O princípio da racionalidade burguesa, alardeado como grande conquista a partir do desenvolvimento do capitalismo, não se efetiva, ao contrário. No Brasil, quanto maior o desenvolvimento econômico, mais as desigualdades sociais foram ampliadas e menos o princípio da isonomia teve efetiva aplicação (BENEVIDES, 1983).

chegamos a um ponto máximo da história da humanidade com a prevalência dos princípios da democracia liberal.

Vários autores, embora com posturas distintas, teorizam ou constatarem estas evidências do desvirtuamento das funções “oficiais” do Estado, mesmo nos limites postos pelos preceitos liberais. De forma mais teórica, Norberto Bobbio (2002), por exemplo, entende que, se todo o direito for reduzido apenas ao direito positivo cuja validade depende unicamente da presença de uma força maior capaz de fazê-lo valer contra tudo e contra todos que ousarem questioná-lo, não teremos condições de distinguir o Estado dos bandidos malfeitores.

É possível concluir, a partir do conjunto das análises dos documentos e depoimentos, que os membros da Associação Nossa Luta Nossa Terra participaram da tarefa de eleger candidatos do PT à câmara e ao executivo municipal com o intuito de ter seus interesses representados politicamente. Portanto, participavam da rede de relações de solidariedade que compunham a governabilidade do PT em Diadema.

Os limites da prática politicista do PT em Diadema são evidenciados com o não atendimento das demandas populares no legislativo e executivo municipal, devido à falta de verbas públicas e/ou interesses de governabilidade do PT. Sobre isso, afirmou Rosana Denaldi:

Você cria uma grande expectativa em relação a um governo que diz: "olha, eu sou democrático, vou atender à população de menor renda" e abre suas portas mas, na verdade, não possui as condições de atender ao conjunto de demandas. Todas as reivindicações vão bater na porta deste governo municipal, que é apenas um dos entes federativos no processo. A garantia de governabilidade é importante, da governabilidade de um partido político é mais forte para este caldo. E a questão é: "o que faço com esse cobertor que é pequeno?"²⁵²

Rosana Denaldi participou como técnica e gestora das gestões petistas em Diadema e neste depoimento explicita os limites de atuação das gestões do PT em Diadema frente à escassez de recursos municipais e à necessidade de manutenção e efetivação do poder político-partidário. Segundo ela, não foi possível, apenas a partir da estrutura municipal, cumprir a promessa petista de

²⁵² Depoimento coletado pela pesquisadora por ocasião da participação de Rosana Denaldi na banca de qualificação de minha dissertação de mestrado em 04.09.2008.

realização das demandas sociais e tal fato impediu a radicalização da democratização da gestão pública e orçamento público. Aglutinar apoios que possibilitassem ao PT exercer a administração municipal e manter-se no poder através dos cargos executivos e legislativos tornou-se prioridade ao longo dos mandatos entre 1983-1996.

As necessidades dos representantes petistas de acomodar conflitos levaram a negociações a partir dos mecanismos que lhe eram acessíveis pela administração do aparato burocrático municipal. Uma das estratégias de acomodação de conflitos no âmbito legislativo e executivo é explicitada em depoimento por José de Filippi Júnior:

Logo depois de ter sido eleito, sabendo que era uma carência do antigo governo, resolvi fazer reuniões políticas com toda a Câmara, com todos os partidos. Propus que desde janeiro de 1993 tivéssemos contatos mensais em reuniões que ocorreriam – e isso é importante do ponto de vista simbólico – alternadamente na Prefeitura e na Câmara. Muitos vereadores criticaram minha ideia, acusando-me de fazer demagogia, mas nós conseguimos manter o ritmo mensal das reuniões, o que permitiu à Câmara não mais trabalhar na antiga atmosfera de falsidades e ofensas. Assim, a Assembleia ganhou importância política, todos os projetos relevantes foram aprovados, 99% por meio de negociações e também com a legítima pressão da população: a criação da Saned, o Plano Diretor, a reforma tributária, todos foram votados com participação e pressão de 500 a 600 pessoas, ajudadas pela Prefeitura, que colocava ônibus à disposição para que pudessem se deslocar com facilidade. E assim, pouco a pouco, a Câmara se tornou um instrumento de defesa de nossos interesses políticos. (FILIPPI JUNIOR *apud* BISILLIAT, 2004:132).

Filippi afirma que a estratégia de dialogar com todos os representantes político-partidários foi iniciada antes de sua posse como prefeito em 1993, com o estabelecimento de um acordo de reuniões mensais entre representantes do poder executivo e legislativo, realizadas de forma alternada nos respectivos locais de exercício de autoridade.

A necessidade de traçar uma estratégia que propiciasse a sua governabilidade foi justificada pela constatação de que a falta de acordos entre o legislativo e o executivo na gestão petista 1989-1992 foi prejudicial aos interesses políticos do partido. A participação da população pressionando os vereadores para

a aprovação dos projetos encaminhados pelos representantes da prefeitura é destacada por Filippi. Para o alcance desta mobilização popular, a estratégia da prefeitura foi disponibilizar ônibus para deslocamento dos sujeitos até o local onde deveria ser realizada a manifestação.

Não era possível o descolamento da totalidade dos sujeitos moradores de Diadema interessados em pressionar pela aprovação ou não dos projetos em votação, de forma autônoma, para expressar suas opiniões na Câmara Municipal, seja por falta de condições financeiras para pagar o transporte ou porque outros motivos dificultavam o deslocamento.

Disponibilizar ou não recursos públicos para que um maior número de pessoas pudesse exercer o direito de expressar suas opiniões nas votações realizadas na Câmara Municipal era uma decisão facultada aos representantes da prefeitura. Estes decidiram se os recursos seriam ou não disponibilizados para atendimento das demandas da população de acordo com critérios definidos no âmbito da governabilidade, segundo o senso de quem tinha o poder de decisão sobre de que maneira dispor sobre o orçamento municipal.

Sobre a efetiva participação popular proposta pelas gestões petistas em Diadema, Edmundo – presidente da ALMUL, uma das cinco organizações que participaram do PHS – analisou:

A gente acha que para transformar essa sociedade numa sociedade mais igualitária a gente tem que transformar com a participação do povo mesmo, do povo brigando, lutando e não só mais tendo que fazer o que o prefeito quer ou o que o político quer, porque eles só querem voto.²⁵³

Apresentando uma compreensão individual sobre as experiências coletivas nos processos de enfiamento, Edmundo afirmou a necessidade de transformar as bases das relações sociais para o alcance de condições igualitárias para todos os sujeitos e citou que o agente desta transformação era “o povo”, ou seja,

²⁵³ O depoimento de Edmundo da Silva Ribeiro foi coletado em 1997 por Eliete Rocha de Almeida, Fabiana Lo Bello, Janete Barros Nunes e Silmara de Paulo Santos, quando o depoente ocupava o cargo de presidente da ALMUL, uma das cinco organizações que participaram do projeto Sanko. Os depoimentos estão transcritos no Trabalho de Conclusão de Curso: **Participação popular no Programa de Urbanização de Favelas: a contribuição do Serviço Social na experiência do município de Diadema (gestão 93-96)**, apresentado à PUC. São Paulo, 1997, p. 78.

aqueles que viviam em situação de desigualdade no acesso da produção genérica humana. A importância da autonomia de direção nos processos de luta por mudanças também foi abordada por Edmundo. Compreendemos a importância desta autonomia como condição necessária para a superação dos limites impostos pela incompletude da democracia brasileira, cuja participação popular restringe-se ao voto.

2. A administração municipal subsumida na fragmentação da mundialização

Em matéria de capa publicada em 1999 pela revista *Livre Mercado*²⁵⁴, a cidade de Diadema é chamada de República Socialista. Os jornalistas chamam a atenção para a compreensão do rótulo escolhido para explicitar as práticas das administrações de “esquerda”²⁵⁵ na cidade de Diadema no período de 1983 a 1999:

Entenda-se o rótulo no sentido ideológico do termo, de administração voltada de preferência para o atendimento de padrão no mínimo saudável de equipamentos e serviços à população, predominantemente da classe operária. (LIVRE MERCADO, 1999:30).

Ser socialista, segundo os jornalistas da revista *Livre Mercado*, é atender às demandas mínimas para a sobrevivência dos que não detêm condições de realizá-las diretamente via mercado e por isso necessitam da mediação dos representantes do Estado. A chamada indica a discussão central desenvolvida na matéria: “Diadema: tudo pelo social. E o econômico?”.

A afirmação, seguida de uma pergunta, explicita uma reivindicação de mudança veiculada pela revista porta-voz do empresariado do ABCD Paulista, embora essa demanda seja tratada pelo jornalista representante da revista como interesse de todos: trabalhadores e empresários.

²⁵⁴ A revista *Livre Mercado* é uma publicação da editora Livre Mercado. A partir de 1990, teve sua distribuição mensal realizada como encarte do jornal *Diário do Grande ABC* e, posteriormente, passou a ser vendida separadamente em bancas de jornais e por sistema de assinaturas.

²⁵⁵ Usamos aqui o conceito de esquerda segundo o uso escolhido pelos jornalistas da revista *Livre Mercado*: para destacar a atuação das três gestões do Partido dos Trabalhadores (1993-1996) e a gestão e do Partido Socialista Brasileiro (PSB) em Diadema.

A dualística Diadema procurou dar tudo ao social e pouco se importou com o econômico, exceto durante breve período da administração de José de Filippi Júnior. Por isso, a disputa que já ganha as ruas para ver quem vai governar o Município no início do próximo século representa também um desafio ao pragmatismo – medidas sociais não enchem a barriga de quem é candidato a emprego, a empregabilidade, a empreendedorismo. Enfim, de quem precisa produzir e ganhar dinheiro.

O período citado pelos jornalistas como sendo o de maior desenvolvimento econômico em Diadema, 1993-1996, compreende a implantação do processo de reestruturação produtiva no Brasil, que se manifesta exemplarmente no ABCD Paulista, um dos maiores polos automobilísticos do Brasil.

Em Diadema, o processo de fragmentação sistêmica, como parte do processo de reestruturação produtiva, resultou na instalação, na cidade, de empresas terceirizadas subsidiárias das montadoras, além de outros tipos de indústrias, principalmente ligadas ao setor de transformação.

A tabela a seguir oferece subsídios para a identificação dos períodos de picos de instalação de empresas em Diadema nos ramos industriais, comerciais e de serviços, entre 1980 e 1995.

Tabela 04

| Período de implantação dos estabelecimentos em operação em 1995 no segmento formal | | | | | | |
|---|-----------|-------|----------|-------|----------|-------|
| período | Indústria | | Comércio | | serviços | |
| | nº | % | nº | % | nº | % |
| até 1980 | 345 | 24,78 | 315 | 13,03 | 335 | 16,47 |
| 1981 a 1985 | 223 | 16,02 | 279 | 11,54 | 230 | 11,31 |
| 1986 a 1990 | 269 | 19,32 | 491 | 20,31 | 419 | 20,6 |
| 1991 | 74 | 5,32 | 162 | 6,7 | 141 | 6,93 |
| 1992 | 90 | 6,47 | 236 | 9,76 | 11 | 8,7 |
| 1993 | 118 | 8,48 | 268 | 11,08 | 232 | 11,41 |
| 1994 | 129 | 9,27 | 335 | 13,85 | 239 | 11,75 |
| 1995 | 133 | 9,55 | 315 | 13,03 | 258 | 12,68 |
| não declarado | 11 | 0,79 | 17 | 0,7 | 3 | 0,15 |
| Total | 1.392 | 100 | 2.418 | 100 | 2.034 | 100 |

Fonte: IBGE/IMES/1995

Do total de indústrias que estavam em atividade em 1995, 33,77% foram instaladas em Diadema no período de 1992 a 1995.

As atividades ligadas ao comércio e serviços também apresentaram notável crescimento. Entre 1992 e 1995, foram implantados em Diadema 47% do total dos estabelecimentos de comércio e 44,54% dos estabelecimentos de serviços em atividade no ano de 1995.

A ideologia vinculada pela revista *Livre Mercado*, embora utilize o termo República Socialista para tratar dos governos petistas em Diadema, expressa a compreensão de dois modos de governar sob o sistema capitalista: o liberal e o neoliberal. Conforme Almeida (2007), no sistema capitalista de produção, segundo o ideário democrático liberal, os sujeitos possuidores de força de trabalho e de meios de produção estabelecem no mercado uma relação de iguais, pois ambos são possuidores de mercadorias e delas podem dispor livremente segundo seus interesses. Assim, para a produção e reprodução desta ordem, o Estado é constituído como instrumento de coerção em favor dos interesses dos proprietários jurídicos.

A aparente igualdade estabelecida juridicamente está em constante desequilíbrio, dadas as condições de desigualdades vivenciadas pelos sujeitos que necessitam vender suas capacidades de trabalho para sobreviver.

A grande promessa do Estado Liberal é o alcance da igualdade entre proprietários de meios de produção e proprietários de força de trabalho. Sob a égide do capitalismo, caberia ao Estado Liberal investir em desenvolvimento social para que um número cada vez maior de indivíduos possa alcançar o status de cidadão. Tal fato levaria o país a alcançar o desenvolvimento econômico através da iniciativa individual de seus cidadãos.

A ideologia neoliberal expressa-se através do incentivo e investimento do Estado nas grandes corporações econômicas que, em franca expansão, elevariam o número de empregados e propiciariam ao país o tão esperado desenvolvimento econômico e um conseqüente desenvolvimento social.

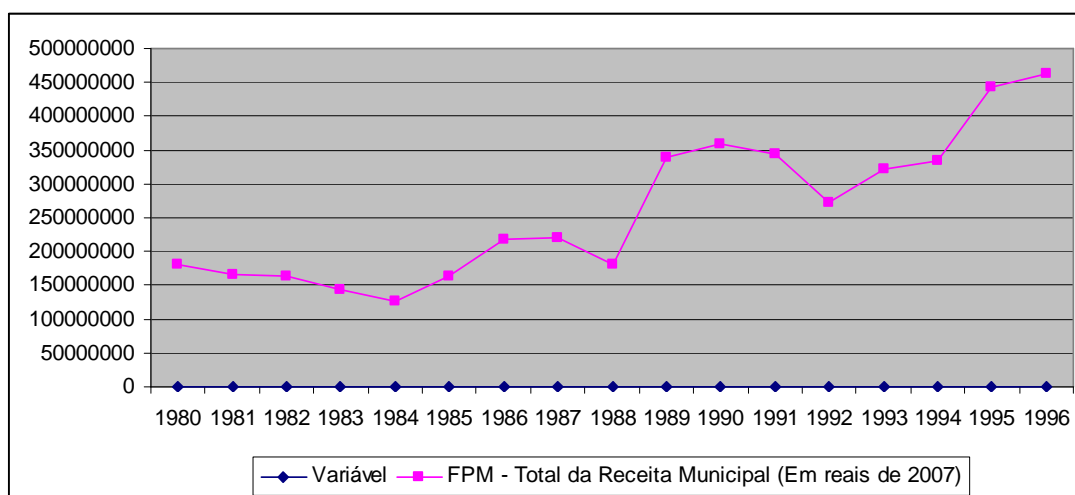
Os modos de governar baseados em preceitos liberais e neoliberais, conforme podemos identificar, embora aparentemente apresentem práticas

diferentes, têm o mesmo objetivo: propiciar a geração de atividades lucrativas, que propiciem a movimentação financeira e a geração de riquezas, alimentando as relações sociais sob o sistema capitalista.

Portanto, segundo análise dos que compõem o conselho editorial da revista *Livre Mercado*, as duas primeiras gestões do PT em Diadema (1983-1988 e 1989-1992) teriam governado de acordo com os preceitos liberais em que o Estado investe os recursos públicos em projetos de saneamento básico, urbanização de favelas, educação e saúde, para que os munícipes acessem os direitos básicos que os tornam cidadãos. Conforme análise deste mesmo conselho editorial, a terceira gestão do PT em Diadema (1993-1996) teria pautado suas ações nos preceitos neoliberais, criando incentivos para que os grupos econômicos instalassem na cidade seus empreendimentos com o objetivo de gerar mais empregos, criar na cidade circulação monetária e aumentar a arrecadação de impostos.

É possível apreender o impacto do crescimento econômico de Diadema na década de 1990 na receita municipal e na distribuição da receita por variável de aplicação ao analisarmos os gráficos de receitas e despesas municipais.

Tabela 05
Receita Municipal – Diadema – 1980-1996

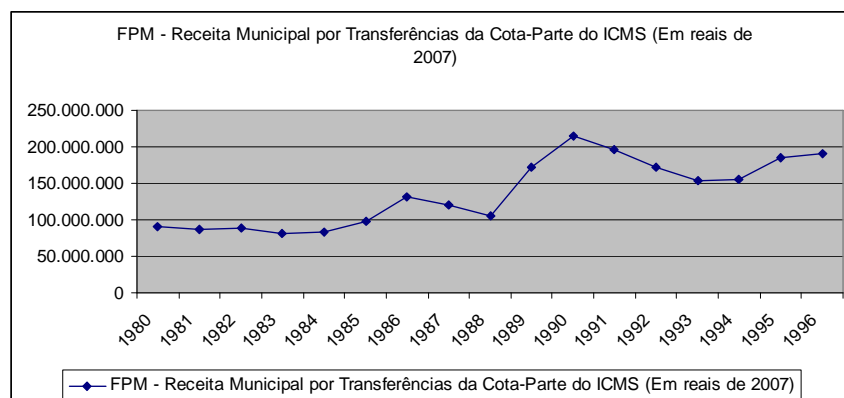


Fonte: SEADE/2008

Através da análise dos dados sobre a receita municipal de Diadema entre 1980 e 1996, identifica-se que o período de maior arrecadação dos governos petistas, considerando a temporalidade estudada, foi entre 1995 e 1996, durante a administração de José de Filippi Júnior. Houve picos de crescimento da arrecadação entre 1989 e 1991, queda em 1992 e contínuo crescimento até 1996.

Uma das variáveis que contribuiu para o aumento da arrecadação municipal no período 1990-1991 foi a transferência da Cota-Parte do ICMS – o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços, conforme analisa-se na tabela a seguir.

Tabela 06



Fonte: SEADE/2008

Entre 1995 e 1996, as variáveis responsáveis pelo aumento da arrecadação do município foram: os impostos municipais, com destaque para o IPTU, transferências de receita do Estado e ICMS (SEADE/2008).

Com o objetivo de identificar as prioridades de investimento de cada gestão petista, classificaram-se as 10 variáveis que representaram as maiores despesas municipais, a percentagem de gastos por funções e o total de despesas gasto com habitação e urbanismo por governo:

Tabela 07

| Variável de despesas públicas municipais | | |
|--|-----------------------------|---------------------------------------|
| Gilson Meneses (1983-1988) | José Augusto (1989-1992) | José de Filippi Júnior (1993-1996) |
| 1 - custeio | 1 - custeio | 1 - custeio |
| 2 - pessoal | 2 - pessoal | 2 - pessoal |
| 3 - administração | 3 - capital | 3 - saúde e saneamento |
| 4 - capital | 4 - investimentos | 4 - educação |
| 5 - investimento | 5 - administração | 5 - capital |
| 6 - educação | 6 - habitação e urbanismo | 6 - administração |
| 7 - habitação e urbanismo | 7 - educação e cultura | 7 - serviços de terceiros |
| 8 - consumo | 8 - saúde | 8 - investimentos |
| 9 - transporte | 9 - serviços de terceiros | 9 - habitação e urbanismo |
| 10 - saúde | 10 - consumo | 10 - sistema judiciário |

Fonte: SEADE/2008

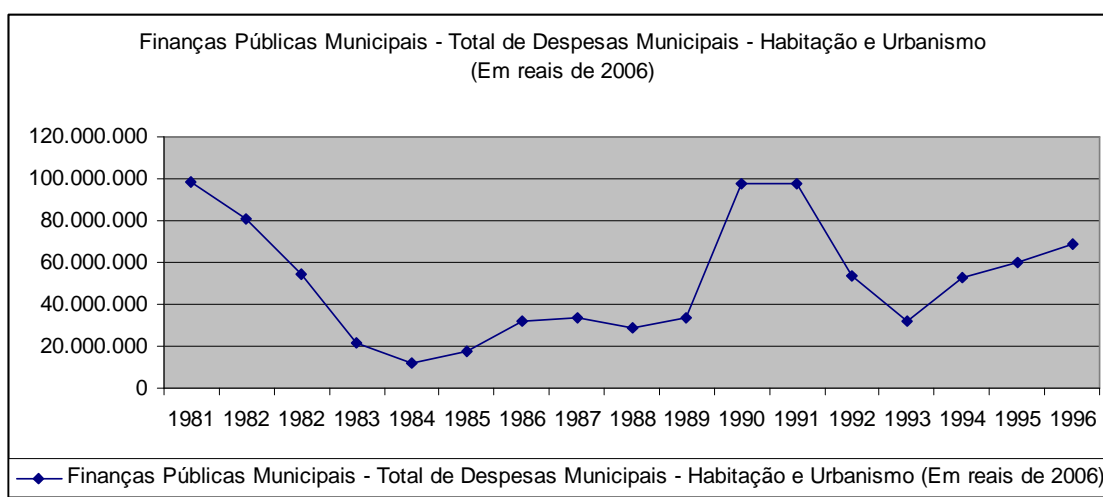
Tabela 08

Gastos com Funções por Gestões (%)

| Função | Gilson Menezes | José Augusto | José de Filippi |
|-----------------------|----------------|--------------|-----------------|
| Educação e Cultura | 17 | 19 | 19 |
| Habitação e Urbanismo | 14 | 20 | 12 |
| Saúde e Saneamento | 9 | 17 | 25 |
| Transporte | 11 | 4 | 2 |

FRONTE: SEADE/2008

Tabela 09



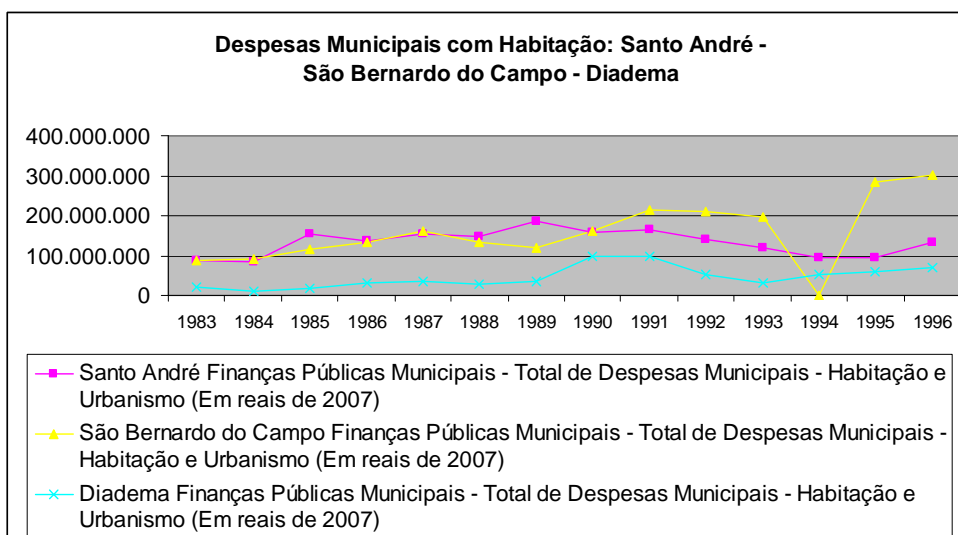
Fonte: SEADE/2008

É possível identificar, a partir da análise destes dados, que a década de 1990 representou para a cidade de Diadema um período de crescimento

econômico, com aumento da arrecadação municipal de impostos e de repasses do governo estadual. O aumento da arrecadação municipal a partir de 1989 possibilitou o aumento de despesas públicas segundo as emergências e as prioridades de cada gestão.

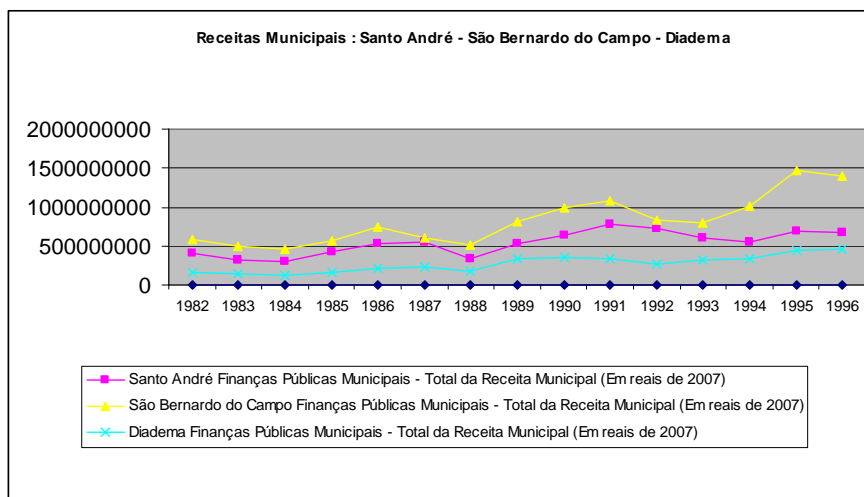
Em números absolutos e percentagem, o auge do investimento municipal em habitação e urbanismo, considerando o recorte temporal adotado por este estudo, foi entre 1990 e 1991, na gestão de José Augusto, com mais de R\$ 97 milhões investidos em cada ano citado. O período de maior arrecadação do governo de José Augusto foi entre 1989 e 1991. Em percentagem, a gestão de José de Filippi Júnior foi a que realizou o menor investimento em habitação.

Tabela 10



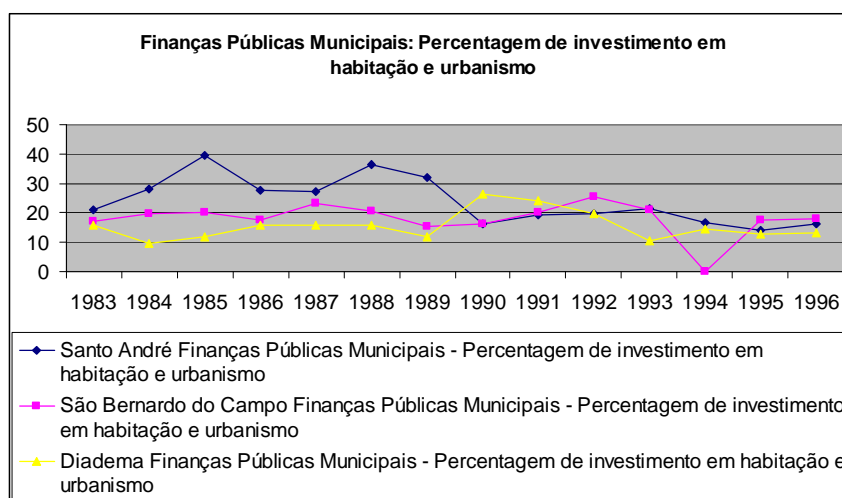
Fonte: SEADE/2008

Tabela 11



Fonte: SEADE /2008

Tabela 12



Fonte: SEADE /2008

A partir da análise das tabelas de receitas municipais, despesas e percentagem de investimentos em habitação e urbanismo de Santo André, São Bernardo do Campo e Diadema, é possível afirmar que, com exceção do período 1990-1991, as despesas dos governos petistas na área de habitação, em percentagem, foram menores se comparadas com as duas maiores cidades do ABCD Paulista que também sofreram os efeitos do crescimento populacional,

baixos salários e conseqüente ocupação de áreas sem infra-estrutura: Santo André e São Bernardo do Campo.

Foi identificado nos capítulos anteriores que as gestões petistas realizaram uma inversão de prioridades nos investimentos, destinando as despesas em habitação para a implantação de infra-estrutura básica na região periférica da cidade. Constatou-se, entretanto, que diversos fatores influíram na decisão sobre o total da receita municipal destinado a gastos em habitação, já que não existem limites mínimos de investimento e repasses obrigatórios vinculados a esta função. Entre estes fatores, podemos destacar: pressão exercida pelos representantes de classes e frações de classes para atendimento de suas demandas e projeto político da gestão.

Embora a gestão de José Augusto (1989-1992)²⁵⁶ tenha sido a que mais realizou investimentos em habitação e urbanismo em números absolutos e em percentagem, consistiu no período em que os canais de participação estavam pouco mobilizados e possuíam pequena expressão.

A administração de Gilson Menezes, inaugural na aplicação da pretensa Democracia Participativa, significou a segunda gestão em percentagem de investimento em habitação e urbanismo, com menos da metade da receita municipal da gestão de José de Filippi Júnior (1993-1996).

Fortalecer a autonomia do Conselho Deliberativo do FUMAPIS não representou uma prioridade para os governos petistas e representantes da Câmara Municipal de Diadema (1989-1996). Como vimos no capítulo anterior, a criação de conselhos de gestão de fundos em Diadema visou atender às exigências da Constituição Federal de 1988, com o objetivo, que se revelou frustrado, de captar recursos da união.

A escassez de recursos municipais e federais destinados à administração do Conselho Deliberativo do FUMAPIS impossibilitou a efetivação do objetivo da criação do fundo posto em forma de legislação municipal. Apenas no último ano da gestão de José de Filippi Júnior (1993-1996) o Conselho do FUMAPIS

²⁵⁶ Na época em que ocupou a prefeitura, José Augusto da Silva Ramos integrava o PT.

deliberou a partir de orçamento próprio²⁵⁷, cuja origem estava nos pagamentos realizados pela população através do Plano Comunitário de Pavimentação.

Coube às gestões petistas administrar as limitações econômicas com habilidade política. As deliberações sobre o uso do dinheiro público continuaram a ser realizadas pelos membros da prefeitura de acordo com interesses e necessidades ligadas à governabilidade do PT em Diadema.

Durante a gestão de José de Filippi Júnior (1993-1996), a receita do município atingiu o maior valor total e as despesas na área de habitação o menor percentual de investimento, considerando as três gestões consecutivas do PT. Sobre a participação da população na decisão sobre os investimentos na área de habitação, José de Filippi Júnior afirmou em entrevista:

A mobilização popular gerada pelo Partido dos Trabalhadores passou a ter caráter de participação popular quando chegamos ao governo. Abrimos as portas, os canais da Prefeitura para a população. Ela passou a decidir sobre o seu destino e em mutirões e outras formas de organização a construir pequenas obras: calçamentos com bloquetes, implantação de guias e sarjetas, construção de muros de arrimo, construção de escadarias, pequenas canaletas, redes de esgoto e caixinhas de inspeção. Hoje temos o Fumapis, um fundo que gere e discute o futuro dos recursos e aplicação deles, com a participação de vários representantes de movimentos organizados. A política democrática de valorizar a participação popular e autogestão não é feita de forma paternalista, mas sim responsável.²⁵⁸

Segundo José de Filippi Júnior, os representantes do PT, ao chegarem ao poder municipal de Diadema, criaram condições para que os sujeitos mobilizados a partir de reivindicações populares tomassem parte das discussões e decisões nas ações governamentais. A seguir, Filippi traça uma linha do tempo que explicita o significado da participação popular desde a chegada do PT ao governo de Diadema. Durante os primeiros anos de governo do PT, “participação popular” significou a realização de obras de infra-estrutura básica através de mutirão. O período final desta linha do tempo refere-se à sua gestão como prefeito. Filippi cita

²⁵⁷ Documento: VILLAS-BOAS, Renata. **Avaliação da Participação Popular na Gestão da Política Habitacional de Diadema**. São Paulo: Instituto Pólis, 1995, p. 9.

²⁵⁸ Documento: Diadema: Cada vez melhor. In: **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema**. Ano 1, nº1. Diadema, 1996, p. 6.

o FUMAPIS como um exemplo de desenvolvimento da participação popular e o cita como centralizador dos recursos disponíveis, os quais deveriam ser gerenciados pelo conselho, do qual também participariam “vários representantes dos movimentos organizados”. Filippi estabelece uma dualidade quando aborda o tipo de política democrática que adota para valorizar a participação popular: rejeita o paternalismo e opta pela responsabilidade.

A partir da análise da entrevista concedida por Filippi, identifica-se que a efetividade da política de participação popular em Diadema significou, para os ativistas por moradia, fazer o que lhes era possibilitado pelas condições sócio-históricas que propiciaram as suas ações: autoconstruir²⁵⁹ suas casas e as obras necessárias nas ruas em que residiam e, por breve período, autofinanciar o FUMAPIS. Embora fosse possível ao governo municipal mobilizar o legislativo e o executivo para viabilizar o repasse do orçamento municipal para o FUMAPIS, por decisão político-partidária, tal fato não foi concretizado.

Além de os ativistas por moradia não decidirem sobre os destinos do orçamento público municipal, necessitaram, para a efetivação de suas reivindicações, dedicar seus dias de folga e recursos financeiros, principalmente diante da redução de recursos disponíveis na área de habitação, para completar uma ação que, em princípio, competiria ao Estado.

²⁵⁹ Toma-se aqui o conceito de autoconstrução, conforme Kowarick (1993), como trabalho não pago, forma de reprodução da força de trabalho a baixo custo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, dado seu recorte temporal e temático, apresenta uma análise das negociações estabelecidas entre as gestões petistas e as organizações de luta por moradia, no período estudado. Considera-se aqui a urgência de outros estudos acerca da natureza do Estado que abordem as especificidades das gestões petistas em Diadema e suas múltiplas relações com suas bases sociais.

Para a execução desta pesquisa, centrou-se a análise na relação entre as organizações de luta por moradia na cidade de Diadema e o poder público municipal no período de 1983 a 1996, no qual o Partido dos Trabalhadores (PT) assume a administração municipal por três gestões consecutivas. Com o objetivo de analisar as especificidades das negociações para implantação do que constituiu a primeira experiência de convênio entre o poder público e as organizações de luta por moradia em Diadema, o Projeto Habitacional Sanko, focamos o estudo na atuação dos ativistas integrantes da Associação Nossa Luta Nossa Terra e suas relações com o poder público municipal.

Utilizamos como fonte de pesquisa farta documentação, que se compõe de atas de reunião e documentos oficiais da prefeitura, depoimentos dos ativistas ligados às associações de luta por moradia e matérias jornalísticas. Optou-se por objetivar, da lógica interna contida nesta relação, a expressão de uma particular forma de ser do Estado, em sua dimensão local. Desta analítica, foi possível concluir sobre a efetividade da participação popular na cidade de Diadema.

A partir destas análises, identificou-se o processo de construção do território diademense, marcado pelo desenvolvimento do polo automobilístico e petroquímico instalado no ABCD Paulista, e o processo de reestruturação produtiva como alguns dos propulsores do surto de crescimento populacional ocorrido em Diadema entre as décadas de 1960 e 1990.

Diversos fatores contribuíram para a chegada de grande quantidade de indústrias em Diadema, dentre eles identificou-se: localização privilegiada entre o litoral sul do Estado e região sul da cidade de São Paulo; construção das vias de

escoamento Anchieta e Imigrantes, que cortam a cidade; valorização dos terrenos da região sul da cidade de São Paulo, fato que impulsionou a saída das empresas e instalação das mesmas nas cidades próximas, principalmente Diadema; implantação da Fragmentação Sistêmica no polo automobilístico, o que possibilitou a instalação de diversas empresas subsidiárias das montadoras em Diadema, pelos baixos preços dos terrenos, política de incentivos fiscais e proximidade com as vias de escoamento.

As administrações municipais em Diadema posteriores à emancipação política e anteriores à gestão petista (1960-1982) investiram na implantação de infra-estrutura na área central da cidade, local em que estavam instalados o comércio e os moradores de maior poder aquisitivo, e também nas áreas de uso industrial, que necessitavam de vias de escoamento, serviços de água encanada, esgoto e energia para funcionarem.

As gestões petistas em Diadema (1983-1996) realizaram uma inversão de prioridades nos investimentos, destinando as despesas em habitação para a implantação de infra-estrutura básica na região periférica da cidade. Propuseram um novo modo de governar, baseado na participação direta dos munícipes nas decisões acerca da destinação orçamentária desta urbe, através da chamada Democracia Participativa. Tal proposta significou, na prática, a incorporação da população na implantação de políticas públicas elaboradas pelas gestões, segundo os interesses de acomodação de conflitos que eclodiram no enfrentamento entre as necessidades da população e a manutenção do ordenamento político e econômico local.

Diversos fatores influíram nas decisões sobre a destinação da receita municipal para gastos em habitação. Entre estes fatores, podemos citar a governabilidade, a pressão exercida pelos representantes de classes e frações de classes para atendimento de suas demandas e o projeto político da gestão.

As políticas públicas desenvolvidas pelas três gestões petistas na cidade para o atendimento das demandas sociais por moradia dos munícipes significaram a regulamentação municipal da legislação federal que dispõe sobre o ordenamento físico das cidades e financiamento habitacional. Uma série de

entraves ocorreu durante a implementação deste conjunto de instrumentos urbanísticos e financiamentos habitacionais, indicando particularidades da relação entre as associações de luta por moradia e o poder público.

Durante a gestão 1983-1988, foi implantado o Programa de Urbanização de Favelas, carro chefe do programa de governo, que teve por objetivo dotar de infraestrutura básica as áreas de ocupação ilegal densamente ocupadas. Os membros deste governo explicitaram em documentos oficiais os entraves que impossibilitaram a efetivação de uma mudança estrutural das condições de vida dos trabalhadores desta cidade durante esta gestão e indicaram, entre os fatores limitadores, a incapacidade de solucionar essa situação a partir do aparato burocrático da prefeitura. A administração de Gilson Menezes, inaugural na aplicação da pretensa Democracia Participativa, significou, comparativamente às outras duas administrações do PT, a segunda gestão em percentagem de investimento em habitação e urbanismo, com menos da metade da receita municipal da gestão de José de Filippi Júnior (1993-1996).

A segunda gestão do PT em Diadema (1989-1992) realizou investimentos nas áreas que constituíam as principais demandas sociais dos munícipes e procurou garantir a visibilidade das ações governamentais. Para isto, utilizou como estratégia a concentração de investimentos em regiões que necessitavam de obras menores e menos custosas, bem como regiões que já contavam com intervenções governamentais iniciadas na gestão anterior e necessitavam ser concluídas. A criação do FUMAPIS e de seu conselho foi apenas sancionada na forma de lei, não tendo sido efetivada nesta gestão, gerando apenas movimentação para o processo de eleição dos conselheiros durante o período de eleições municipais. Embora a gestão de José Augusto (1989-1992) tenha sido a que mais realizou investimentos em habitação e urbanismo em números absolutos e em percentagem, consistiu no período em que os canais de participação estavam pouco mobilizados e possuíam pequena expressão.

Durante a gestão 1993-1996, os instrumentos urbanísticos e o aparato jurídico estabelecidos na instância federal foram implantados na cidade e visaram a consolidação de uma política habitacional a partir das conquistas das

associações de luta por moradia alcançadas em âmbito nacional. A posse dos conselheiros do FUMAPIS deu-se dois anos depois de sua eleição, em 1994, ano de promulgação do Plano Diretor da cidade.

Constatou-se que a criação do Conselho Deliberativo do FUMAPIS em Diadema teve por objetivo a captação de recursos da união, atendendo às exigências da Constituição Federal de 1988, e que tal intento não foi alcançado durante as gestões 1989-1992 e 1993-1996. Não constituiu uma prioridade para estas administrações fortalecer a autonomia deste conselho.

A falta de recursos de destinação municipal e federal impossibilitou a efetivação do Conselho Deliberativo do FUMAPIS conforme seus objetivos de criação registrados na forma de lei. Os pagamentos realizados pela população através do Plano Comunitário de Pavimentação, em 1996, compuseram o primeiro orçamento próprio do FUMAPIS, sobre o qual os conselheiros puderam deliberar.

As gestões petistas buscaram administrar a falta de recursos com habilidade política. Os membros da prefeitura continuaram deliberando sobre a destinação do uso do dinheiro público conforme suas necessidades de governabilidade.

A chegada de novos grupos econômicos à cidade na década de 1990 não significou desenvolvimento social para a cidade. Os trabalhadores das empresas de autopeças, comércio e serviços recebiam baixíssimos salários que não permitiam a satisfação de suas necessidades básicas via mercado. O valor pago pela força de trabalho possibilitava apenas a aquisição de produtos alimentícios pouco variados, o necessário apenas para que os trabalhadores tivessem o que comer.

A gestão de José de Filippi Júnior (1993-1996) constituiu o período de maior arrecadação do município e o de menor percentual de investimento na área de habitação, considerando as três gestões petistas.

As três gestões petistas (1983-1996) tiveram diferentes dificuldades para a implementação da legislação urbanística. Dentre estas diversas razões, destaca-se o burocratismo que implicou a sua efetivação, a necessidade de mediação dos sujeitos que compunham os quadros legislativos e executivos para o exercício da

lei e a necessidade do governo municipal em manter sob controle as demandas sociais de acordo com a possibilidade de ação governamental frente aos interesses dos empresários e proprietários de terras. Durante os períodos de disputas eleitorais, foi verificada maior efetividade dos instrumentos legais.

A atuação das três gestões petistas em Diadema pautou-se na prática politicista por priorizar a dimensão política no interior das relações societárias e, com isto, conforme demonstraram os dados, finalizou por proteger os interesses de desenvolvimento de proprietários de terras e outros grupos econômicos que se instalaram na cidade, em detrimento das necessidades da produção e reprodução da vida dos trabalhadores. Possibilitou o estabelecimento de mudanças no plano político, através da elaboração de legislações que em muitos casos mostrou-se ineficaz e propiciou o esvaziamento dos significados das lutas por moradia, sem alcançar mudanças estruturais na organização socioeconômica da cidade e, por outro lado, sem completar seu projeto politicista de atendimento das demandas populares no legislativo e executivo municipal devido à falta de verbas públicas e aos interesses de governabilidade do PT.

A forma política desenvolvida pelas administrações do PT em Diadema expressou-se pela realização das necessidades de transformação de diferentes frações das classes sociais, por meio das disputas de interesses. Nessas disputas de interesses privados, cada fração de classe social buscou utilizar os aparatos burocráticos da Prefeitura de Diadema conforme suas capacidades de mobilização. Os impactos destas mobilizações sobre a governabilidade das gestões apresentaram-se como decisivos nos processos de disputas. Pode-se observar a partir desta análise que na cidade de Diadema, durante o período estudado, as relações clientelistas prevaleceram sobre a efetivação da isonomia na concretização dos instrumentos legislativos. Identificou-se que os prefeitos, vereadores e funcionários que ocuparam cargos públicos de confiança, no período estudado, utilizaram o aparelho burocrático do Estado à sua disposição para orientar o emprego deste aparato segundo seus interesses de governabilidade, a partir dos processos de interação de interesses, em que assumem papel

predominante os grupos que possuem maior capacidade de mobilização e influência econômica e política.

A participação dos ativistas na luta por moradia nos canais institucionalizados pela prefeitura conferiu às ações de governo legitimidade, contribuindo para a superação dos impasses que dificultaram a sua implementação. As associações que se alinharam às propostas governamentais puderam dialogar com o poder público e alcançaram a operacionalização dos programas e projetos em seus bairros. As associações que obstaculizaram o modo de fazer imposto pela prefeitura foram isoladas pelos membros da administração.

As ações dos ativistas por moradia foram desenvolvidas no interior da lógica política que acomodou os conflitos sociais, de acordo com a estrutura administrativa organizada e condicionada pelos representantes governamentais, segundo os limites da prática politicista.

No caso específico da Associação Nossa Luta Nossa Terra, identificou-se que suas lutas esbarraram em limites estabelecidos por uma série de restrições econômicas e políticas. A luta principal desta organização, a efetivação do direito à moradia, foi alcançada pelos sujeitos que puderam efetuar os pagamentos necessários à compra do terreno e ao financiamento da construção realizada pela CDHU. Tal conquista ficou restrita aos sujeitos que possuíam fonte de renda que lhes possibilitou quitar os pagamentos necessários à aquisição da moradia. Aqueles que não tinham os pré-requisitos necessários à participação no PHS não puderam filiar-se à associação. Houve aqueles que, no processo de construção dos prédios, perderam seus empregos e foram obrigados a se dissociarem. Observa-se, portanto, que a solução para o problema da moradia dos grupos analisados efetivamente contribuiu para a manutenção das condições de desigualdade, realizando movimentos de acomodações de conflitos.

A efetividade da política de participação popular em Diadema significou, para os ativistas por moradia, fazer o que lhes era possibilitado pelas condições sócio-históricas que propiciaram as suas ações: os que dispunham de renda financiaram suas moradias, autoconstruíram suas casas e as obras necessárias

nas ruas em que residiam e, por breve período, autofinanciaram o FUMAPIS. Embora fosse possível ao governo municipal mobilizar o legislativo e o executivo para viabilizar o repasse do orçamento municipal para o FUMAPIS, por decisão político-partidária, tal fato não foi concretizado.

Além de os ativistas por moradia terem continuado impossibilitados de decidir sobre a aplicação do orçamento público municipal, necessitaram dedicar seus dias de folga e recursos financeiros para o alcance de suas demandas por moradia.

Identifica-se que os representantes do PT que ocuparam cargos públicos eletivos e comissionados durante as gestões 1983-1996 utilizaram os meios jurídicos disponíveis para realizar interesses privados na esfera pública. Constatou-se que os ativistas na luta por moradia que participaram do PHS e necessitam permanentemente utilizar os serviços do Estado reconhecem sua dependência em relação ao poder público municipal e, como decorrência desta situação, consideram uma necessidade moral exercerem submissão àqueles que detêm o poder e podem em situação oportuna ajudá-los.

Portanto, reproduzem a autocracia burguesa na instância local, embora substituindo alguns dos sujeitos da dominação no interior do Estado. Aninhados nos canais de participação popular instituídos pelo governo, atuando de acordo com a lógica politicista, contribuem para a manutenção do controle sobre as lutas sociais, de modo que não signifiquem obstáculos para a realização dos interesses de manutenção do poder político e do desenvolvimento econômico dos que detêm meios para isso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Documentos produzidos por Organizações Não Governamentais:

ASSOCIAÇÃO ALMIRO SENNA RAMOS. **Listagem de Associados**. Diadema, 1997.

ASSOCIAÇÃO DE LUTA POR MORADIA UNIDOS DA LESTE. **Ofício para Departamento de Habitação – 27 de outubro**. Diadema, 1998.

ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA NOSSA TERRA. **Ata de Assembleia Ordinária 31/05/1997**. Diadema, 1997.

ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA NOSSA TERRA. **Ata de reunião 9/12/1995**. Diadema, 1995.

ASSOCIAÇÃO NOSSA LUTA NOSSA TERRA. **Cadastro Socioeconômico Nossa Luta Nossa Terra nº 27**. Diadema, 30.11.96.

AUPV: PROJETO CONSULTORIA E OBRA LTDA. **Plano Diretor de Diadema – Diagnóstico: área de socioeconomia e serviços comunitários**. Diadema, 1991.

BALTRUSIS, N. **Relatório final sobre o processo de urbanização de favelas em Diadema**. Realizado para a pesquisa “Parâmetros para urbanização de favelas”, FINEP Labhab, FAUUSP. Coordenado pelas professoras Ermínia Maricato e Laura Bueno. São Paulo, 1999.

HEREDA, Jorge. O impacto das AEIS. In: **Revista Polis**, nº 29. São Paulo, 1997.

MOVIMENTOS DE MORADIA. Documento dos Movimentos de Moradia. In: **Caravana dos Movimentos de Moradia, 1989**. Brasília, 1989.

OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO. **Observatório das Metrôpoles, Projeto Rede Habitat. Estudo de Caso: As Áreas de Interesse Social – AEIS em Diadema**. Relatório Final. 2004.

SIMÕES, Julio Assis. **A política da participação: uma etnografia de um caso**. São Paulo: Marco Zero, 1992.

UNIÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA DE SÃO PAULO. **Carta de reivindicações para a reformulação da política habitacional para a população de baixa renda**. São Paulo, 1991.

VILLAS-BOAS, Renata. **Avaliação da Participação Popular na Gestão da Política Habitacional de Diadema**. Encomendada pela Prefeitura Municipal de Diadema ao Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

2. Leis e Decretos da Prefeitura Municipal de Diadema

Decreto nº 3.767 de 18 de dezembro de 1989. Regulamenta a outorga de concessão de Direito Real de Uso.

Decreto de Regulamentação do FUMAPIS nº 3.966 de 14 de novembro de 1990. Dispõe sobre o Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social.

Lei nº 1.357 de 07 de julho de 1994. Institui o cadastro municipal de população de baixa renda.

Lei de criação do FUMAPIS nº 1.093, de setembro de 1990. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social.

Lei de Uso e Ocupação do Solo. Lei Complementar nº 50, de 1º de março de 1996. Regulamenta e disciplina o zoneamento, cria as Áreas Especiais de Interesse Social, urbanização, uso e ocupação do solo.

Projeto de Lei nº 480, de 28 de maio de 1990.

3. Documentos Oficiais da Prefeitura Municipal de Diadema

Área da Sanko – Uma área que vai virar bairro. Diadema: Usina.ctah, 1995.

Bases da política habitacional do município de Diadema. Diadema, 1987.

DEPARTAMENTO DE PROMOÇÃO SOCIAL. **Cadernos Populares.** Diadema, 1989.

Diadema – Caminhos e lugares. Diadema, 1999.

JORNAL DA CIDADE. **Diadema em Istambul.** Diadema, 03 a 16 de junho de 1996, ano 7, nº 64.

Seleção de funcionários para participação no projeto Sanko. Divulgação da Prefeitura Municipal de Diadema aos funcionários Públicos. Diadema, 1995.

Plano Diretor. Lei Complementar nº 25, de 25 de janeiro de 1994.

Processo interno de convênio entre a Prefeitura Municipal de Diadema, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e Associações nº 23.702/96.

Regimento Interno do Conselho Deliberativo do FUMAPIS, decreto nº 4.127/90.

Sumário de Dados Socioeconômicos de Diadema. Diadema, 1995.

4. Documentos da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de Diadema

Atualização dos alojamentos Sanko. Diadema, 1997.

Avaliação da capacitação de recursos realizada pelo serviço de contratos e convênios. Gestão 93/96. Diadema, 1996.

Controle de presença nas reuniões, mutirões e pagamento de mensalidades projeto Sanko. Diadema, 1995.

Cadernos de Habitação. Ano 1, nº 2. Diadema, 1996.

“Diadema: Cada vez melhor”. In: **Revista Trimestral da Prefeitura Municipal de Diadema.** Ano 1, nº1. Diadema, 1996.

Edital de convocação do conselho do FUMAPIS. Diadema, 1995.

Estudo de viabilidade financeira – Movimentos das regiões leste, norte e Sul. Diadema, 1994.

Novos rumos com participação popular. Diadema, 2001.

Sumário de Dados. Diadema, 1996.

Cadastro Socioeconômico e Habitacional – Projeto Sanko. Diadema, 1995.

Considerações sobre a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, contestando o discurso da companheira Ermínia Maricatto. Diadema, 1991.

Critérios para representatividade da comissão de núcleos habitacionais junto à Prefeitura Municipal de Diadema. Diadema, s/d.

Documento base do I Encontro Municipal de Habitação. Diadema, 1993.

Documento para uma avaliação da política habitacional em Diadema. Diadema, 1995.

Termo de permissão de uso a título precário – Cadastrados no movimento Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste. Diadema, 1995.

Processo interno de desapropriação da área Sanko nº 17.289/94.
Diadema, 1994.

Processo interno do projeto habitacional Sanko nº 13.341/95. Diadema,
1995.

Processo Interno de Alvará de Construção nº 30.785/96. Diadema, 1996.

Processo Interno de Certidão de Diretrizes nº 14.096/96. Diadema, 1996.

Relação dos mesários para eleição FUMAPIS. Diadema, 1993.

Processo Interno nº 9.728/87 de criação do FUMAPIS. Diadema, 1987.

Plano Diretor: verdades e mentiras. Diadema, s/d.

5. Entrevistas

Aparecida Tejiwa – *Movimento dos Sem Teto do Taboão*. Depoimento coletado pelo jornalista Fabio Josgrilberg em 1997, por ocasião da manifestação das cinco associações do Projeto Sanko durante a reunião do presidente da CDHU, Gorro Hama, e do então prefeito de Diadema, Gilson Meneses.

Edineide Meneses Bispo – *Associação Nossa Luta Nossa Terra*. Depoimento coletado pela pesquisadora Joana Darc Virgínia dos Santos em 06.06.2008.

Edmundo da Silva Ribeiro – *Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste*. O depoimento foi coletado em 1997 por Eliete Rocha de Almeida, Fabiana Lo Bello, Janete Barros Nunes e Silmara de Paulo Santos, quando o depoente ocupava o cargo de presidente da ALMUL, uma das cinco organizações que participaram do Projeto Sanko. Os depoimentos estão transcritos no Trabalho de Conclusão de Curso: *Participação popular no Programa de Urbanização de Favelas: a contribuição do Serviço Social na experiência do município de Diadema (gestão 93-96)*, apresentado à PUC. São Paulo, 1997.

Eremita Gonçalves da Costa – *Associação Nossa Luta Nossa Terra*. Depoimento coletado pela pesquisadora Joana Darc Virgínia dos Santos em 06.06.2008.

Josemundo Dario Queiroz - Depoimento colhido pelo jornalista Aduari Antunes Barbosa e publicado pelo jornal O Globo em 11.05.2004.

Rosana Denaldi – Professora Doutora da Universidade Federal do ABC, ocupou o cargo de Chefe de Serviço na Secretaria de Habitação do Município de Diadema entre 1988 e 1991. Depoimento coletado pela pesquisadora Joana Darc Virgínia dos Santos por ocasião da participação de Rosana Denaldi na banca de qualificação deste mestrado em 04.09.2008.

Vera Lucia Maurício de Lima – *Associação Nossa Luta Nossa Terra*. Depoimento coletado pela pesquisadora Joana Darc Virgínia dos Santos em 01.06.2008.

6. Jornais

ABC, Diário do Grande. **Fleury decide desapropriar a “Vila Socialista”**. 20 de março e 1991.

JORNAL, Diadema. **Expulsão de Boni é confirmada e PT suspende Prefeito e vereador**. Diadema, 25 a 27 de janeiro de 1990

7. Requerimentos do Ministério Público de São Paulo

MINISTÉRIO PÚBLICO SÃO PAULO. **Requerimento de Ação Penal contra os acusados na forma dos arts. 498 e segts da lei adjetiva penal, caso Vila Socialista**. Diadema, 26 de dezembro de 1990.

8. Teses, Dissertações e Monografias

ALMEIDA, Eliete Rocha de; BELLO, Fabiana Lo; NUNES, Janete Barros; SANTOS, Silmara de Paulo. **Participação popular no Programa de Urbanização de Favelas: a contribuição do Serviço Social na experiência do município de Diadema (gestão 93-96)**. Trabalho de Conclusão de Curso de graduação. São Paulo, PUC, 1997.

ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de. **Urbanização de favelas, no período de 1983 a 1988**. Dissertação de mestrado. São Paulo, FAUUSP, 1994.

AMARAL, Ângela de Arruda Camargo. **Habitação, participação popular e**

- cidadania**. Dissertação de mestrado. São Paulo, FAUUSP, 2001.
- ANDRADE, Margarida Maria. **Diadema – Uma área de expansão da metrópole paulista**. Dissertação de mestrado. São Paulo, USP, 1979.
- ARRETCHE, M. T. S. **Estado e Mercado na Política Habitacional: três modelos de política**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Estadual de Campinas. IFCL, 1990.
- BALTRUSIS, Nelson. **Mercado Imobiliário em favelas e o processo de estruturação da cidade**. Tese de doutorado. Maranhão, FAU, 2005.
- COTRIM, Livia. **Marx: Política e emancipação humana – 1848-1871**. Tese de doutorado. São Paulo, PUC, 2007.
- DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas: Evolução e Impasses**. Tese de doutorado. São Paulo, FAUUSP, 2003.
- MARICATO, Ermínia. **Enfrentando desafios**. São Paulo: FAUUSP (tese de livre docência), 1997.
- MOURAD, L. N. **Democratização do acesso à terra em Diadema**. Dissertação de mestrado. Campinas, FAU-PUC, 2000.
- RABELLO NETO, Dácio de Lyra. **Violência em Diadema: epidemiologia dos homicídios na cidade**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade de São Paulo. Faculdade de Saúde Pública. Departamento de Epidemiologia. São Paulo, 2001.
- ROLNIK, Raquel. **Cada um no seu lugar. São Paulo, início da industrialização: geografia do poder**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade de São Paulo. São Paulo, FAUUSP, 1981.
- SCALLI, Cláudio. **Diadema: A Cidade Vermelha, Desafios do Poder Local**. Dissertação de mestrado. São Paulo, PUC, 1998.
- SILVA, Helena Maria Menna Barreto. **Terra e Moradia: que papel para o Município**. Tese de doutorado apresentada à USP. São Paulo, 1997.

- SOARES, Maricléia dos Santos. **A política habitacional do município de Diadema e a intervenção do assistente social (1994-2004)**. Dissertação de mestrado. São Paulo, PUC, 2006.
- TSUKUMO, I. T. L. **Produção de habitação em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) – O caso do Município de Diadema – SP**. Trabalho de Conclusão de Curso de graduação. São Paulo, FAUUSP, 2002.
- VERAS, Maura Pardini. **Territórios de exclusão em São Paulo**. São Paulo, PUC-SP, 1999 (Tese titular).

9. Bibliografia

- ABONG (org). **Governo e sociedade civil: um debate sobre espaços públicos democráticos**. São Paulo: Editora Petrópolis, 2003.
- ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de . Lutas sociais e questões nacionais na América Latina. In: **Lutas Sociais, Dossiê Estado e Trabalhadores (as) em perspectiva histórica, vol 17/18**. São Paulo: NEILS, 2007.
- ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho – Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo, 2000.
- ANASTASSAKIS, Demetre. Habitação como o povo quer e precisa. In: **Revista Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo: PINI, 1991, nº 33.
- ANDERSON, Perry. **O fim da história – de Hegel a Fukuyama**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.
- ANTUNES, Ricardo. **A Rebeldia do Trabalho: o confronto operário no ABC paulista: as greves de 1978/80**. São Paulo: Ensaio, 1988.
- ARANTES, O. B. F. e ARANTES, P. **Sentido da Formação**. São Paulo:

- Paz e Terra, 1997.
- ARANTES, O. B. F. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: Edusp, 1998.
- ARRETHCE, M. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? In: **Espaços e Debates**, 16 (39), 1996.
- ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luiz Aureliano Gama. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BISILIAT, Jeanne. **Lá onde os rios refluem – Diadema, 20 anos de democracia e poder local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Violência, povo e polícia: violência urbana no cotidiano da imprensa**. São Paulo: CEDEC/Brasiliense, 1983.
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BONDUKI, Nabil Georges; ROLNIK, Raquel. **Periferias**. São Paulo: Prodeur-FAUUSP, 1979.
- BONDUKI, Nabil Georges (org.). **Habitat – As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- BRANT, Vinícius Caldeira (coord.). **São Paulo, trabalhar e viver**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Desafios atuais para o movimento popular**. São Paulo: Instituto Cajamar, Semana Inca, 1993.
- CASTRO, M. C. Pozzi de; SILVIA, H. M. Barreto da. **A legislação e**

- mercado e o acesso à habitação em São Paulo.** São Paulo: LabHab/FAUUSP, 1997.
- CATELLI, Rosana Elisa. Movimentos de moradia e autogestão: considerações sobre uma pesquisa. In: **Revista Pólis**, nº 20, 1994.
- CHASIN, J. A democracia política e emancipação humana. In: **Ensaio Ad Hominem**, nº 1, tomo III. Santo André: Estudos e Edições Ad Hominem, 2001.
- CHASIN, J. **A miséria Brasileira. 1964-1994: Do golpe militar à crise social.** Santo André: Estudos e Edições Ad Hominem, 2000.
- CHASIN, J. Estatuto ontológico e resolução metodológica. Posfácio de: TEIXEIRA. **Pensando com Marx.** São Paulo: Ensaio, 1995.
- CHASIN, J. As máquinas param: germina a democracia. In: **Revista Escrita/Ensaio**, nº 7. São Paulo: Escrita, 1980.
- COSTA, Silvio; BRENER, Jayme. Coronelismo Eletrônico: o governo de Fernando Henrique e o novo capítulo de uma velha história. **Comunicação & Política**, v. 4, nº 2. Rio de Janeiro: CEBELA, 1997.
- DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. In: **Espaço & Debates**, nº 30. São Paulo: Annablume, 1995.
- DEÁK, C. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSC/FUP, 1999.
- DEAN, Warren. **A industrialização de São Paulo.** Coleção Corpo e Alma do Brasil. São Paulo: EDUSP, 1971.
- FASE-UMM-SP. **Direito à moradia – uma contribuição para o debate.** São Paulo: Paulinas, 1992.
- FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurélio (orgs.). **Cidade & História: modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX.** Salvador: MAU-UFBA, 1993.

- FUKUYAMA, Francis. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992
- GADOTTI, M e PEREIRA, O. **Pra que PT: origem, projeto e consolidação do partido dos trabalhadores**. São Paulo: Cortez, 1989.
- GHON, Maria da Glória (org.). **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- GHON, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 3ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- GOLDMAN, Lucien. **A criação cultural na sociedade moderna: por uma sociologia da totalidade**. São Paulo: Difusão europeia do livro, 1972.
- GOLDMAN, Lucien. **Dialética e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1967.
- GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- GOTTDIENER, M. A. **A produção do espaço**. São Paulo: EDUSP, 1993.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**, v. 1 e 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. **A crise de legitimação do capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.
- HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: Estudos de teoria política**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

- HEREDA, Jorge; ALONSO, Emílio. Política Urbana e Melhoria da Qualidade de Vida em Diadema. In: **Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- IZAGUIRRE, Inês. Algunos ejes teórico metodológicos en el estudio del conflicto social. In: **Movimientos sociales y conflicto em América Latina**. Buenos Aires: Glacso, 2004.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LE GOFF, Jacques . **História e Memória**. Campinas: EDUNESP, 1990.
- LE GOFF, Jacques. **Por amor às cidades**. Campinas: EDUNESP, 1998.
- LEFÉBVRE, Henry . **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- LEITE, Márcia de Paula. Reestruturação Produtiva, Novas Tecnologias e Novas Formas de Gestão da Mão de Obra. In: OLIVEIRA, Carlos Alonso de (org). **O Mundo do Trabalho – Crise e Mudança no final do Século**. Campinas: Scritta/Cesit, UNICAMP, 1994.
- LESSA, Carlos; DAIN, Sulamis. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, R. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- MAINWARING, Scott. **Igreja Católica e Política no Brasil (1916-1985)**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1979.
- MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O; VAINER, C; MARCIATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

- MARICATO, Ermínia. **Enfrentando desafios**. São Paulo: FAUUSP (tese de livre docência), 1997.
- MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- MARTINS, J. de S. **O poder do Atraso: Ensaio de Sociologia da História Lenta**. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MARX, Karl. **O Capital**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MARX, Karl. A Crítica da Filosofia do Direito de Hegel – Introdução. In: **Temas de Ciências Humanas**, nº 2. São Paulo: Grijalbo, 1977.
- MARX, Karl. Sobre la Cuestión Judía. In: **Marx – Escritos de Juventud**, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- MARX, Karl. Glosas Críticas al artículo “El Rey de Prusia y la Reforma Social. Por un Prusiano”. In: **Marx – Escritos de Juventud**, México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido, 1979-1982**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- MÉSZÁROS, Istvan. **O desafio do fardo e do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MONTÃO, Carlos. **Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.
- MUNFORD, L. Desmoronamento e Fossilização. In: **A Cidade na História: suas origens, transformações e perspectivas**. Brasília: UNB, 1982.
- KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

- KOWARICK, Lúcio; ROLNIK, R; SOMEKH, N. **São Paulo em Crise e Mudança**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade. São Paulo: passado e presente**. São Paulo: CEDEC-UNRISD-Paz e Terra, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, Isabel Ribeiro de. **Trabalho e política: As origens do Partido dos Trabalhadores**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PAOLI, Maria Célia; OLIVEIRA, Francisco de (eds.). **Os Sentidos da democracia: Políticas do dissenso e hegemonia global**. São Paulo: Vozes, 1999.
- PAOLI, M. C. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, Michaela (org.). **Movimentos Sociais e Democracia no Brasil**. São Paulo: Marco Zero, 1995.
- PAOLI, M. C. Movimentos sociais, cidadania e espaço público: Perspectivas brasileiras para os anos 90. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2002.
- PERROT, Michelle. **Os excluídos da história: operários, mulheres e prisioneiros**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Política e trabalho no Brasil (dos anos 20 a 1930)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- POCHMANN, Marcio. Finanças contra o povo. In: **Revista Fórum**, nº 32. São Paulo: Publisher Brasil, 2005.
- RAGO FILHO, Antonio. O ardil do politicismo: do Bonapartismo à institucionalização da autocracia burguesa. In: **Revista Projeto História**, nº 29, tomo 1. São Paulo: Educ, dezembro de 2004.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Direito à Cidade e a Segregação Residencial: desafios do Estatuto da Cidade**. Texto disponível no

site web.observatoriodasmetropoles.net/

- ROLNIK, Raquel . **A cidade e a lei**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-80)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. In: **Espaço e Debates**, nº 37. Neru, 1994.
- SANTOS, Eloísa Gabriel; SANTOS, Mauricléia Soares dos. Diadema: da cidade invisível à cidade visível. In: **XI Congresso Brasileiro de Assistentes Social**. Fortaleza 2004. Tema: A questão urbana e direito à cidade. CD-ROM.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996
- SASSEM, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SATOMI; RODRIGUES. **A indústria de autopeças. Panorama setorial da Gazeta Mercantil**, v. II. São Paulo: Gazeta Mercantil Informações Eletrônicas, abril 1997.
- SAULE JÚNIOR, Nélon. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano Diretor**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.
- SCHWARTZMAN, Simon. **Revista Dados**, nº 7. Rio de Janeiro, 1970.
- SEVCENKO, Nicolau. **A revolta da vacina, mentes insanas em corpos rebeldes: toda a história**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

- SIMÕES, Julio Assis. **Dilema da Participação Popular: A etnografia de um caso**. São Paulo: Marco Zero, 1992.
- SOUZA, João Carlos de. **Na luta por habitação, a construção de novos valores**. São Paulo: Educ, 1995.
- SOMARRIBA, Mercês. Movimentos reivindicatórios urbanos: proposta de um marco interpretativo. In: **Anais do V Encontro Nacional da ANPUR**. UFMG/CEDE- PLAR, 1995, v. 1, 1993.
- SOUZA, M. A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DÉAK, Csaba ; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.
- SOMEKH, Nádia. **Mercado Imobiliário e Política Urbana: AEIS de Diadema**. Pesquisa apoiada pelo Lincoln Institute of Land Policy, São Paulo, 1993.
- THOMPSON, Edward. **Costumes em comum**. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.
- VERAS, Maura Pardini. Cortiços em São Paulo: velhas e novas formas da pobreza urbana e da segregação social. In: BÓGUS, L. M. M. e WANDERLEY, L. E. W. (orgs.). **A luta pela cidade de São Paulo**. São Paulo: Cortez, 1992.

10. Documentos disponíveis em mídia eletrônica

Doações para campanhas eleitorais realizadas pela empresa Bureau projetos e consultoria LTDA.

<http://www.asclaras.org.br/2004/doador.php?DOCodigo=354884&rs=true>